

Bundesblatt

107. Jahrgang

Bern, den 21. April 1955

Band I

Erscheint wöchentlich. Preis 30 Franken im Jahr, 16 Franken im Halbjahr zuzüglich
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr

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

6829

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Verlängerung und Änderung des Bundesbeschlusses betreffend die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge

(Vom 14. April 1955)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Hiermit beehren wir uns, Ihnen den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Verlängerung und Abänderung des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1948 über die Verwendung der der Alters- und Hinterlassenenversicherung aus den Überschüssen der Lohn- und Verdienstersatzordnung zugewiesenen Mittel (AS 1949 77) zu unterbreiten. Dieser Bundesbeschluss ist seinerzeit bis Ende 1950 befristet worden. Seine Geltungsdauer wurde sodann mit Bundesbeschluss vom 5. Oktober 1950 unter Vornahme einiger Abänderungen bis Ende 1955 verlängert. Das Ziel unserer Vorlage ist die Verlängerung des Beschlusses um weitere fünf Jahre. Der Beschlussesentwurf gibt uns zu folgenden Erläuterungen Anlass.

I. Einleitung

1. Das Bedürfnis nach Weiterführung der zusätzlichen Alters- und Hinterlassenenfürsorge

Die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge ist im Jahre 1948, rechtlich und finanziell unabhängig von der AHV, geschaffen worden, um die Härtefälle, die, wie von Anfang an erwartet, in der Einführungszeit der AHV auftreten werden, zu beseitigen oder doch zu mildern. Als solche wurden in der Botschaft vom 26. August 1948 vor allem bezeichnet, dass die vor dem 1. Juli 1883 geborenen Personen nur im Bedarfsfall eine Rente erhalten, dass vielfach die Übergangsrenten zur Bestreitung des Lebensunterhaltes nicht ausreichen,

dass die Ehefrauen von Versicherten, deren Ehemann das 65. Altersjahr noch nicht vollendet hat, keine Altersrenten erhalten, sofern sie nicht selbst Beiträge bezahlt haben, und dass Ausländer nur rentenberechtigt sind, wenn sie während mindestens zehn Jahren Beiträge bezahlt haben.

Die Prüfung dieser Fälle ergibt eindeutig, dass sie in der Zwischenzeit zum Teil ausgemerzt, zum Teil wesentlich gemildert worden sind. Einerseits waren es die mehrfache direkte und indirekte Erhöhung der Einkommens- und Vermögensgrenzen, die auf den 1. Januar 1954 vorgenommenen beträchtlichen Rentenerhöhungen und die mit allen Nachbarstaaten und verschiedenen andern Ländern abgeschlossenen zwischenstaatlichen Vereinbarungen, welche die anfänglich bestehenden Einschränkungen zahlenmässig und in ihrer Bedeutung ganz wesentlich vermindert haben. Wie stark sich allein die am 1. Januar 1954 wirksam gewordene Revision des AHV-Gesetzes für die bisherigen Bezüger von Leistungen der zusätzlichen Alters- und Hinterlassenenfürsorge auswirken konnte, ergibt sich aus folgenden zwei Beispielen. Im Kanton Uri erhielten im Jahre 1953 291 Personen Fürsorgebeiträge von insgesamt 30 280 Franken. Die Erhöhung der diesen Personen zukommenden AHV-Renten belief sich auf 33 406 Franken. Die Differenz zwischen alten und neuen Renten war somit gesamthaft grösser als die Summe der bisher ausgerichteten Fürsorgebeiträge. Im Kanton Graubünden wurden die den Bezügern von Fürsorgeleistungen zukommenden Renten auf den 1. Januar 1954 um rund 240 000 Franken erhöht; dieselben Personen erhielten im Vorjahr Fürsorgeleistungen im Betrage von nicht ganz 230 000 Franken. Auch hier machte somit die Rentenerhöhung gesamthaft mehr aus als die Summe der vor der Rentenerhöhung zugesprochenen Fürsorgeleistungen.

Andererseits bessert sich die Lage der Rentner aber auch durch die sukzessive Erhöhung der Leistungen für jeden neuen Rentnerjahrgang. Zur Illustration dieser Verbesserung sei angeführt, dass zum Beispiel die Ehepaar-Altersrente, die Anfang 1953, also nach fünfjähriger Beitragsdauer, zugesprochen werden konnte, durchschnittlich um 192 Franken höher ist als die Ehepaar-Altersrente, die Anfang 1949, also nach nur einjähriger Beitragsdauer, zur Ausrichtung gelangte. Der Unterschied zwischen der im Jahre 1953 zugesprochenen durchschnittlichen Ehepaar-Teil-Altersrente (Skala 5) und der im gleichen Jahr bezogenen durchschnittlichen Ehepaar-Übergangs-Altersrente beträgt sogar 484 Franken. Das heisst, dass die im Jahre 1953 rentenberechtigt gewordenen Ehepaare durchschnittlich eine um fast 500 Franken höhere Rente erhalten als die im Jahre 1948 rentenberechtigt gewordenen Ehepaare.

Aus den vorstehenden Darlegungen ergibt sich, dass das Bedürfnis nach einer Fürsorgeordnung, welche die in der Einführungszeit der AHV noch bestehenden Lücken auszufüllen hat, zahlenmässig und in seiner Bedeutung wesentlich zurückgegangen ist. Aber es gibt noch immer eine verhältnismässig nicht mehr grosse, absolut aber doch ins Gewicht fallende Zahl von Fällen, die dadurch bedingt sind, dass die AHV erst während kurzer Zeit besteht. Und solche Fälle werden weiterbestehen – wenn auch in abnehmender Zahl – bis die AHV ihre

volle Wirksamkeit erreicht hat. Für die nächsten 15 bis 20 Jahre besteht somit zweifellos ein Bedürfnis nach Weiterführung der zusätzlichen Fürsorge, ein Bedürfnis aber, das, wenn sich die Verhältnisse nicht grundlegend ändern, von Jahr zu Jahr kleiner wird. Zu dieser Auffassung gelangte auch die Eidgenössische AHV-Kommission; sie hat sich dementsprechend einstimmig für die Weiterführung der zusätzlichen Alters- und Hinterlassenenfürsorge ausgesprochen.

2. Die zur Verfügung stehenden Mittel

Der gemäs Artikel 1 des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1948 gebildete Fonds belief sich auf 140 Millionen Franken. Die bisherige Entwicklung dieses Fonds ist aus der nachfolgenden Tabelle 1 ersichtlich:

Beträge in Millionen Franken

Tabelle 1

Rechnungskonten	1948-1950	1951	1952	1953	1954
Stand des Fonds, Anfang Jahr	140,00	127,77	121,39	114,82	108,06
Zinseinnahmen	11,85	3,62	3,43	3,24	—*)
Total	151,85	131,39	124,82	118,06	108,06
Ausgaben	24,08	10,00	10,00	10,00	9,25
Stand des Fonds, Ende Jahr	127,77	121,39	114,82	108,06	98,81

*) Verzinsung ab 1. Januar 1954 aufgehoben gemäs Ziff. 11 des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 1953 über besondere Sparmassnahmen.

Bei gleichbleibenden Ausgaben im Jahre 1955 wird der Fonds somit Ende 1955, bei Ablauf der Geltungsdauer der bestehenden Ordnung, einen Stand von rund 90 Millionen Franken aufweisen.

3. Die Verlängerung des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1948/ 5. Oktober 1950

Der Gesetzgeber war sich, als er den Beschluss vom 5. Oktober 1950 über die Verlängerung der zusätzlichen Alters- und Hinterlassenenfürsorge fasste, bewusst, dass die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge nach Ablauf der fünf Jahre nicht eingestellt werden kann. Er beschränkte die Geltungsdauer nur deshalb, weil die Bedürfnisse nicht auf längere Zeit zum voraus zu überblicken waren. Nachdem feststeht, dass weiterhin ein Bedürfnis nach einer zusätzlichen Alters- und Hinterlassenenfürsorge besteht, und dass noch Mittel in der Grössenordnung von 90 Millionen Franken zur Verfügung stehen, dürfte

es gegeben sein, die Geltungsdauer der zusätzlichen Alters- und Hinterlassenenfürsorge zu verlängern.

Dabei wird jedoch der Tatsache Rechnung getragen werden müssen, dass einerseits sich das Bedürfnis bereits vermindert hat und von Jahr zu Jahr weiter vermindern wird, und dass andererseits mit den zur Verfügung stehenden Mitteln haushälterisch umgegangen werden muss, wenn sie bis zum Abschluss der Übergangszeit der AHV, also praktisch noch 15–20 Jahre, ausreichen sollen. Es wäre nun denkbar, den Verlängerungsbeschluss bis zur Erschöpfung des Fonds zu befristen und die Beiträge so zu staffeln, dass der Fonds zum Beispiel bis zum Jahre 1970 ausreicht. Für ein solches Vorgehen scheinen aber die Verhältnisse doch zu wenig abgeklärt. Es dürfte daher zweckmässiger sein, den Verlängerungsbeschluss wiederum auf fünf Jahre zu befristen, bei der Ausgestaltung aber die spätere Entwicklung im Auge zu behalten.

Ferner wird man auch den bisherigen Erfahrungen Rechnung tragen müssen. Diese sind im allgemeinen gut und zeigen, dass der im Jahre 1948 eingeschlagene Weg richtig war. In einzelnen Punkten drängen sich aber Abänderungen auf, so insbesondere hinsichtlich der Verteilungsschlüssel. Die Eidgenössische AHV-Kommission hat sich eingehend mit den in Frage kommenden Änderungen befasst; ihre Anträge bilden die Grundlage des vorliegenden Beschlussentwurfes.

II. Die bisherige Durchführung des Bundesbeschlusses

1. Die Organisation

Über die von den einzelnen Kantonen getroffenen organisatorischen Massnahmen haben wir bereits in unserer Botschaft vom 23. Mai 1950 (BBl 1950, 1308) berichtet. Das dort gezeichnete Bild hat sich in der Zwischenzeit nicht wesentlich verändert. Nach wie vor bestehen ganz verschiedenartige Lösungen für die Durchführung der zusätzlichen Alters- und Hinterlassenenfürsorge, je nach den besondern Verhältnissen und Bedürfnissen in den einzelnen Kantonen. Es darf festgestellt werden, dass sich die gewählten Organisationsformen im grossen ganzen bewährt haben und Gewähr für eine den Verhältnissen angepasste Durchführung der Fürsorge bieten.

Auch die schweizerischen Stiftungen für das Alter und für die Jugend haben die ihnen im Rahmen des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1948/5. Oktober 1950 übertragenen Aufgaben im allgemeinen zweckmässig durchgeführt. Durch Vereinbarungen zwischen den Kantonen und den Stiftungsorganen im Sinne von Artikel 6, Absatz 5, des Bundesbeschlusses, durch den Austausch von Bezügerlisten sowie durch Entsendung von Vertretern der Kantone in die Stiftungsorgane und von Vertretern der Stiftungen in die kantonalen Kommissionen ist es an den meisten Orten gelungen, die Koordination der Tätigkeit der kantonalen Organe und der Stiftungsorgane sicherzustellen. Die seinerzeitigen Befürchtungen wegen Doppelspurigkeiten und Zersplitterung der Fürsorgetätigkeit

bei Beauftragung sowohl der Kantone wie auch der Stiftungen mit der Durchführung der zusätzlichen Alters- und Hinterlassenenfürsorge haben sich zwar nicht als völlig unbegründet erwiesen; die erwähnten Massnahmen haben aber zu einer immer bessern Zusammenarbeit und zur weitgehenden Ausschaltung von Doppelspurigkeiten geführt. Es sollte auch möglich sein, die Koordination zwischen den kantonalen und den Organen der Stiftungen dort, wo sie bisher zu wünschen übrig liess, noch zu verbessern.

2. Die Beiträge an Kantone und Stiftungen

Über die Höhe der den Kantonen und den beiden Stiftungen für das Alter und für die Jugend bisher gewährten ordentlichen und zusätzlichen Beiträge orientiert die nachstehende Tabelle 2.

Beträge in Millionen Franken

Tabelle 2

Jahr	Kantone			Stiftung für das Alter			Stiftung für die Jugend			Gesamttotal
	Ordentlich	Zusätzlich	Total	Ordentlich	Zusätzlich	Total	Ordentlich	Zusätzlich	Total	
1948	5,00	—	5,00	0,89	—	0,89	0,10	—	0,10	5,99
1949	5,00	—	5,00	2,00	—	2,00	0,75	—	0,75	7,75
1950	5,00	0,22	5,22	2,00	—	2,00	0,75	—	0,75	7,75
1951	6,00	0,85	6,85	2,00	0,30	2,30	0,75	0,10	0,85	10,00
1952	6,00	0,85	6,85	2,00	0,30	2,30	0,75	0,10	0,85	10,00
1953	6,00	0,85	6,85	2,00	0,30	2,30	0,75	0,10	0,85	10,00
1954	6,00	0,35	6,35	2,00	0,15	2,15	0,75	—	0,75	9,25

Wie die Tabelle zeigt, hat der Bundesrat von der ihm gemäss Artikel 2, Absatz 2, des Bundesbeschlusses zustehenden Möglichkeiten der Erhöhung des ordentlichen Beitrages in den Jahren 1950–1954 Gebrauch gemacht. Dabei hat er in erster Linie der in den Jahren 1948–1950 eingetretenen Steigerung der Lebenshaltungskosten Rechnung getragen, und zwar durch eine Erhöhung der ordentlichen Beiträge um 10 Prozent in den Jahren 1951–1953. Von einer solchen konnte im Jahre 1954 abgesehen werden, da die Teuerung durch die Erhöhung der Renten auf den 1. Januar 1954 mehr als ausgeglichen worden war. Anlass für die Gewährung zusätzlicher Beiträge gab sodann die vermehrte Belastung, die dadurch entstanden war, dass anlässlich der Verlängerung des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1948 der Bezügerkreis mit Wirkung ab 1. Januar 1951 in dem Sinne erweitert worden war, dass Personen ausländischer Nationalität und Staatenlose auch dann Fürsorgeleistungen beziehen können, wenn sie keine Beiträge an die AHV geleistet haben. Den Kantonen und der Stiftung für das Alter, denen durch den Einbezug dieser Ausländerkategorie in die Fürsorge wesentliche Mehrkosten entstanden, wurde ein zusätzlicher Beitrag gewährt, wie dies bereits in der Botschaft vom 23. Mai 1950 in Aussicht gestellt worden war (BBl 1950, 1316). Endlich trachtete der Bundesrat darnach, durch die Ge-

Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel nach Kantonen im Jahre 1953

Beträge in Franken

Tabelle 3

Kantone	Zur Verfügung stehende Mittel insgesamt	Verwendung der Mittel				Im Jahr 1953 nicht verwendet
		Für die Finanzierung der kantonalen AH-Fürsorge verwendet ¹⁾	Durch kantonale Organe direkt ausgerichtet	Durch den Kanton überwiesen an ²⁾		
				Stiftung für das Alter	Stiftung für die Jugend	
Zürich	976 118	932 193	—	43 925	—	—
Bern	998 873	749 851	249 022	—	—	—
Luzern	409 922	—	245 224	72 000	—	92 698
Uri	38 292	—	30 280	7 000	—	1 012
Schwyz	110 955	—	102 945	—	—	8 010
Obwalden	36 531	—	35 659	—	—	872
Nidwalden	24 565	—	—	18 424	6 141	—
Glarus	58 715	—	47 035	—	—	11 680
Zug	48 615	—	—	37 661	10 954	—
Freiburg	261 774	—	265 215	—	—	— 3 441
Solothurn	197 226	197 226	—	—	—	—
Basel-Stadt	378 484	—	171 246	38 960	72 203	96 075
Basel-Land	248 065	—	248 065	—	—	—
Schaffhausen	76 769	39 881	—	28 788	8 100	—
Appenzell A.-Rh.	128 200	—	128 200	—	—	—
Appenzell I.-Rh.	32 764	—	32 992	—	—	— 228
St. Gallen	504 878	—	—	370 147	134 731	—
Graubünden	266 961	—	265 890	—	—	1 071
Aargau	562 699	—	443 787	—	—	118 912
Thurgau	180 733	180 733	—	—	—	—
Tessin	415 997	—	391 157	—	—	24 840
Waadt	618 265	618 265	—	—	—	—
Wallis	349 012	—	300 290	—	35 000	13 722
Neuenburg	218 416	218 235	—	—	—	181
Genf	333 151	—	316 145	25 900	—	— 8 894
Schweiz	7 475 980 ³⁾	2 936 384	3 273 152	642 805	267 129	356 510

¹⁾ Gemäss Artikel 7 des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1948/5. Oktober 1950.

²⁾ Gemäss Artikel 10 der Vollzugsverordnung vom 28. Januar 1949.

³⁾ Dieser Betrag setzt sich zusammen aus:

Beitrag gemäss Bundesbeschluss	6 000 000
Zusätzlicher Beitrag	850 000
Beiträge der Kantone, unverbrauchte Mittel aus Vorjahren, Zinsen usw.	625 980

währung zusätzlicher Beiträge zu verhindern, dass Kantone mit niedrigen Einkommensgrenzen ihre bisherigen Fürsorgeleistungen mangels ausreichender Mittel herabsetzen mussten.

Über die Verwendung der Mittel durch die Kantone gibt die Tabelle 3, die sich auf das Jahr 1953 bezieht, näheren Aufschluss.

3. Die Bezüger und die Fürsorgeleistungen

Die Kantone verteilten die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel gemäss ihren Ausführungsbestimmungen zum Bundesbeschluss, die uns vorschriftsgemäss zur Genehmigung unterbreitet worden sind. Die Stiftungen für das Alter und für die Jugend haben Leitsätze erlassen, in welche die Ausrichtung von Fürsorgebeiträgen aus Bundes- und aus eigenen Stiftungsmitteln geregelt sind. Diese Leitsätze sind durch das Bundesamt für Sozialversicherung genehmigt worden.

Die Fürsorgeleistungen sind von Kanton zu Kanton verschieden hoch. Es wurde aber darauf geachtet, dass sie jährlich mindestens 120 Franken für Einzelpersonen und 200 Franken für Ehepaare betragen. Einmalige Leistungen können diese Ansätze unterschreiten.

Der in den einzelnen Kantonen angewendete Maßstab für die Beurteilung der Bedürftigkeit ist ebenfalls ungleich und von verschiedenen Faktoren abhängig. Sieben Kantone haben in ihren Ausführungserlassen Einkommensgrenzen gesetzt (Zürich, Luzern, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Neuenburg und Genf). Vier Kantone haben Einkommensgrenzen in ihre Instruktionen zuhanden der Ausführungsorgane aufgenommen (Bern, St. Gallen, Waadt und Wallis). In den andern Kantonen wird zum Teil auf die Einkommensgrenzen gemäss Artikel 42 des AHV-Gesetzes, zum Teil auf individuelle Momente abgestellt, wie: Gesundheitsstand, Verdienstmöglichkeiten, wirtschaftliche Lage der unterstützungspflichtigen Verwandten usw., wobei es natürlich weitgehend vom Ermessen der zuständigen Behörden abhängt, ob jemand als bedürftig betrachtet wird oder nicht. Wie verschieden die Verhältnisse sind, ergibt sich zum Beispiel daraus, dass Basel-Stadt Einkommensgrenzen von 2750 Franken für Alleinstehende und 4300 Franken für Ehepaare als angemessen erachtet, während der Kanton Wallis Einkommensgrenzen für Alleinstehende von 900 Franken in ländlichen und von 1200 Franken in städtischen Verhältnissen, für Ehepaare von 1400 Franken bzw. 1900 Franken festgelegt hat. Eine Vereinheitlichung oder Schematisierung wäre daher keineswegs am Platze.

Artikel 6, Absatz 4, des Bundesbeschlusses bestimmt, dass die Fürsorgeleistungen soweit möglich derart zu bemessen seien, dass der Bezüger von der Armenpflege bewahrt werden könne. In Ausführung dieses Grundsatzes schreibt Artikel 6 der Vollzugsverordnung vor, dass über 65jährige Personen und Hinterlassene, die auf Kosten der Armenpflege in einer Anstalt versorgt sind, nur Fürsorgeleistungen gemäss Bundesbeschluss erhalten dürfen, wenn sie hierdurch

von der Armengeössigkeit befreit werden können. Diese Bestimmung wurde von allen Kantonen und den Stiftungen strikte eingehalten. Darüber hinaus haben aber 15 Kantone und 8 Kantonalkomitees der Stiftung für das Alter sämtliche regelmässig von der Armenbehörde unterstützen Personen vom Bezug der zusätzlichen Alters- und Hinterlassenenfürsorge ausgeschlossen. Neun Kantone, 16 Kantonalkomitees der Stiftung für das Alter und alle Organe der Stiftung für die Jugend gewähren nur ausnahmsweise den Bezüger von Armenunterstützungen auch Fürsorgeleistungen. Nur in einem Kanton wurden die Armengeössigen bisher nicht vom Bezug der Fürsorgeleistungen ausgeschlossen. Die Tendenz geht somit zweifellos dahin, die Armengeössigen vom Bezug der Leistungen der zusätzlichen Alters- und Hinterlassenenfürsorge auszuschliessen, es sei denn, dass sie dadurch von der Armenpflege befreit werden können.

Über die Zahl der Bezüger von Fürsorgeleistungen, die gleichzeitig im Genuss von ordentlichen Renten stehen, liegen keine statistischen Angaben vor. Feststehen dürfte, dass die Bezüger schweizerischer Nationalität, die keinen Anspruch auf eine ordentliche Rente haben, fast ausnahmslos die Übergangrente beziehen, sind doch die Voraussetzungen für den Bezug von Übergangrenten meist weniger streng oder dann die gleichen wie für den Bezug der Fürsorgeleistungen. Auf der andern Seite scheint die Zahl der Bezüger ordentlicher Renten, die sich um Fürsorgeleistungen bewerben, verhältnismässig klein zu sein.

Über die Zahl der Bezüger und über die ausgerichteten Fürsorgeleistungen der Alters- und Hinterlassenenfürsorge gemäss Bundesbeschluss, der Kantone und der Stiftungen in den Jahren 1949 bis 1953 orientiert die Tabelle 4. Daraus ist ersichtlich, dass von 1949–1952 die Zahl der Bezüger und die aufgewendeten Mittel ständig zugenommen haben. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in diesen Zeitraum der Ausbau und die sukzessive Verstärkung der zusätzlichen Fürsorge in vielen Kantonen und Gemeinden sowie teilweise auch eine wesentliche Erhöhung der Berechtigungsgrenzen fällt. Die Bezügerzahl hat erstmals im Jahre 1953 leicht abgenommen und dürfte im Jahre 1954 wesentlich stärker zurückgegangen sein.

Aus der Tabelle 4 geht ferner hervor, dass der Gesamtaufwand für die Alters- und Hinterlassenenfürsorge fast fünfmal so hoch ist als die Beiträge, die auf Grund des Bundesbeschlusses ausgerichtet worden sind. Mit Ausnahme von drei Kantonen wurden in allen Kantonen über die Beiträge gemäss Bundesbeschluss hinaus Mittel des Kantons oder der Gemeinden für die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge eingesetzt. Vor allem in den Kantonen mit einer eigenen Alters- und Hinterlassenenfürsorge (Zürich, Bern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau, Waadt, Neuenburg und Genf) erreichten die Aufwendungen aus kantonalen und kommunalen Mitteln beträchtliche Beträge.

Bezüge und Leistungen der zusätzlichen Alters- und Hinterlassenenfürsorge im Jahre 1953

(Finanzierung gemäss Bundesbeschluss sowie durch eigene Mittel der Kantone und Stiftungen)

Tabelle 4

Kantone	Bezüge				Leistungen in Franken			
	Kantonale Fürsorge	Stiftung für das Alter	Stiftung für die Jugend	Total	Kantonale Fürsorge	Stiftung für das Alter	Stiftung für die Jugend	Total
Zürich	28 639	3 001	1 430	33 070	18 948 684	930 371	109 145	19 988 200
Bern	11 337	3 499	445	15 281	2 741 364	466 376	93 771	3 301 511
Luzern	1 304	1 128	228	2 660	245 224	196 606	39 065	480 895
Uri	311	192	46	549	30 280	29 550	6 832	66 662
Schwyz	963	655	116	1 734	102 945	64 155	12 440	179 540
Obwalden	355	138	46	539	35 658	13 345	8 080	57 083
Nidwalden	285	86	28	399	32 290	9 337	3 640	45 267
Glarus	380	185	14	579	47 035	28 055	4 400	79 490
Zug	275	135	14	424	47 440	30 451	2 450	80 341
Freiburg	1 945	668	166	2 779	265 215	82 006	29 724	376 945
Solothurn	2 324	604	123	3 051	590 206	89 654	21 090	700 950
Basel-Stadt	6 318	493	119	6 930	5 746 823	165 992	21 020	5 933 835
Basel-Land	1 250	562	61	1 873	248 065	83 037	10 270	341 372
Schaffhausen	3 070	276	69	3 415	371 350	59 286	16 601	447 237
Appenzell A.-Rh.	568	356	56	980	128 200	77 665	9 750	215 615
Appenzell L.-Rh.	222	224	16	462	32 992	17 807	2 540	53 339
St. Gallen	— ¹⁾	4 054	883	4 937	— ¹⁾	1 628 114	292 065	1 920 179
Graubünden	2 475	772	281	3 528	267 210	92 030	37 982	397 222
Aargau	2 677	1 576	203	4 456	443 788	198 126	34 365	676 279
Thurgau	1 912	763	113	2 788	309 273	125 355	19 403	454 031
Tessin	3 545	2 290	453	6 288	391 157	210 815	60 670	662 642
Waadt	6 263	984	314	7 561	1 634 075	312 366	69 897	2 016 338
Wallis	2 551	864	708	4 123	300 290	107 888	90 179	498 357
Neuenburg	3 885	173	84	4 142	1 192 540	58 940	16 500	1 267 980
Genf	5 091	422	99	5 612	5 373 208	133 899	18 468	5 525 575
Schweiz: 1953	87 945	24 100	6 115	118 160	39 525 312	5 211 226	1 030 347	45 766 885
1952	88 106	23 811	5 703	117 620	37 625 835	5 114 455	1 196 331	43 936 621
1951 ²⁾	85 830	22 665	5 634	114 129	33 514 364	4 726 688	1 027 467	39 268 519
1950	75 422	19 102	5 759	100 283	23 764 775	3 651 733	1 155 432	28 571 940
1949	64 608	18 271	5 352	88 231	19 540 241	3 244 859	841 954	23 627 054

¹⁾ Der Kanton hat seine Mittel gesamthaft den Stiftungen zur Verteilung überwiesen.

²⁾ Die Bezüge und die Leistungen der eigenen kantonalen Alters- und Hinterlassenenfürsorge von Basel-Stadt und Genf wurden zum erstenmal im Jahre 1951 in dieser Statistik erfasst.

III. Die Bestimmungen des Beschlussesentwurfes

1. Die Rückstellung für die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge (Art. 1)

Die aus den Überschüssen der Lohn- und Verdienstersatzordnung für die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge ausgeschiedenen Mittel werden entsprechend den seit einigen Jahren geltenden Grundsätzen in der Staatsrechnung als «Rückstellung» ausgewiesen, weshalb es richtig ist, nicht mehr von einem Fonds, sondern von einer Rückstellung zu sprechen. Im übrigen fällt die bisherige Bestimmung, dass der Fonds vom Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement zinstragend zu verwalten ist, weg, nachdem gemäss Ziffer 11 des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 1953 über besondere Sparmassnahmen die Verzinsung bereits seit dem 1. Januar 1954 eingestellt worden ist.

2. Die Höhe der jährlichen Beiträge (Art. 2)

Würde man den Kantonen und den beiden Stiftungen wie bisher (vgl. Tabelle 2) weiterhin jährlich Beiträge in der Grössenordnung von 9–10 Millionen Franken gewähren, so wäre die Rückstellung in 9–10 Jahren aufgebraucht. Wir haben aber bereits darauf hingewiesen, dass die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge noch etwa 15 bis 20 Jahre fortgeführt werden sollte. Es drängt sich somit aus finanziellen Gründen eine Herabsetzung der ab 1956 zu gewährenden Beiträge auf. Eine solche Herabsetzung dürfte auch sozial möglich und zu verantworten sein, geht doch, wie bereits in der Einleitung dargelegt, vom Bund aus gesehen das Bedürfnis nach einer Ergänzung der AHV von Jahr zu Jahr zurück.

Es darf indessen nicht übersehen werden, dass es oft schwer hält, die Leistungen an die bisherigen Bezüger von Fürsorgerleistungen zu kürzen, auch wenn sich deren Rente wesentlich erhöht hat. Dies namentlich dann, wenn der Bezüger trotz der erhöhten Rente fürsorgebedürftig bleibt. Es wäre aber auch in andern Fällen nicht angemessen, die Fürsorgerleistungen um den Betrag zu kürzen, um den sich die Rente erhöht hat, weil sonst die bisher von der zusätzlichen Alters- und Hinterlassenenfürsorge Betreuten nichts spüren würden von den Verbesserungen, welche die zweite Revision der AHV für alle andern Rentenbezüger brachte. Aus diesen Gründen darf man mit der Herabsetzung nicht zu weit gehen.

Die Eidgenössische AHV-Kommission hat sich auf Grund der vorstehenden Überlegungen dafür ausgesprochen, den Gesamtbeitrag von bisher jährlich 8,75 Millionen Franken für die Jahre 1956–1960 auf jährlich 8 Millionen Franken herabzusetzen. Dabei war die Mehrheit der Kommission der Auffassung, dass für jedes dieser fünf Jahre Beiträge von insgesamt 8 Millionen Franken zur Ausrichtung gelangen sollten. Eine starke Minderheit hatte beantragt, die Beiträge von Jahr zu Jahr stufenweise abzubauen entsprechend dem jährlich zurückgehenden Fürsorgebedürfnis. Wir haben die von der Minderheit vorgeschlagene

Lösung übernommen, da ein stufenweiser Abbau die Entwicklung besser zu berücksichtigen vermag, weniger stark fühlbar ist und in fünf Jahren den Anschluss an die folgende Periode erleichtern wird. Dementsprechend sehen wir vor, den Beitrag für das Jahr 1956 auf 8,5 Millionen Franken festzusetzen und in den folgenden Jahren um je 250 000 Franken herabzusetzen, so dass im Jahre 1960 noch 7,5 Millionen Franken zur Ausrichtung gelangen werden. Auch auf diese Weise werden somit, entsprechend dem Vorschlag der AHV-Kommission, in den nächsten fünf Jahren Beiträge von insgesamt 40 Millionen Franken gewährt. Die Aufteilung dieser Beiträge auf die Kantone, auf die Stiftungen für das Alter und für die Jugend wird grundsätzlich im gleichen Verhältnis wie bisher vorgenommen.

Die Verteilung der Beiträge für die Zeitperiode von 1956–1960 ergibt sich aus folgender Tabelle:

Beträge in Millionen Franken

Tabelle 5

Jahr	Kantone	Stiftungen		Total
		Für das Alter	Für die Jugend	
1956	5,830	1,945	0,725	8,50
1957	5,660	1,885	0,705	8,25
1958	5,485	1,830	0,685	8,00
1959	5,315	1,770	0,665	7,75
1960	5,140	1,715	0,645	7,50
Total 1956–60	27,430	9,145	3,425	40,00

Mit den vorgesehenen Beträgen dürfte es den Kantonen möglich sein, die Fürsorge mindestens im bisherigen Rahmen weiterzuführen. Nicht möglich wird es den Kantonen sein, mit Beiträgen in dieser Grössenordnung die Alters- und Hinterlassenenfürsorge im allgemeinen wesentlich auszubauen und auf Personen auszudehnen, deren Fürsorgebedürftigkeit nicht dadurch bedingt ist, dass die AHV in der Einführungszeit niedrigere Leistungen ausrichtet als später. Die Finanzierung einer allgemeinen, nicht nur die Lücken der AHV ausfüllenden, sondern die AHV ergänzenden Alters- und Hinterlassenenfürsorge kann aber nicht Sache des Bundes sein; sie muss den in Fürsorgebelangen zuständigen Kantonen und Gemeinden überlassen bleiben. Auch die Stiftungen für das Alter und für die Jugend sollten in der Lage sein, mit den herabgesetzten Beiträgen ihre Fürsorgetätigkeit ungefähr im bisherigen Rahmen weiterzuführen.

Gemäss Artikel 2, Absatz 2, des Bundesbeschlusses hatte der Bundesrat bisher die Möglichkeit, die Beiträge von 6 Millionen Franken an die Kantone, von 2 Millionen Franken an die Stiftung für das Alter und von 0,75 Millionen Franken an die Stiftung für die Jugend nach Bedarf angemessen bis auf 10 Mil-

lionen Franken zu erhöhen. Der Bundesrat hat, wie bereits bemerkt, von dieser Möglichkeit in den Jahren 1950 bis und mit 1954 Gebrauch gemacht. Angesichts der beschränkten Mittel und in Berücksichtigung dessen, dass den tatsächlichen Bedürfnissen auf Grund der Erfahrungen durch die Gestaltung des Verteilungsschlüssels besser Rechnung getragen werden kann wie bisher, möchten wir im Rahmen der neuen Ordnung auf die Möglichkeit der Erhöhung der Beiträge verzichten. Dieser Verzicht drängt sich um so mehr auf, als es sich jedes Jahr als schwierig erwiesen hatte, die Beiträge in Einzelfällen zu erhöhen, ohne an feste Kriterien gebunden zu sein.

Werden den Kantonen und den Stiftungen für das Alter und für die Jugend in den nächsten fünf Jahren entsprechend unsern Anträgen Beiträge gewährt, so wird die Rückstellung für die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge nach Ablauf der Geltungsdauer des vorliegenden Verlängerungsbeschlusses noch 50 Millionen Franken betragen. Mit Mitteln dieser Grössenordnung sollte es möglich sein, die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge noch so lange und in einem solchen Ausmass weiterzuführen, als hierfür, vom Bund aus gesehen, ein Bedürfnis besteht.

3. Der Verteilungsschlüssel (Art. 3, 4 und 5)

a. Der bisherige Verteilungsschlüssel und seine Auswirkungen

Gemäss Artikel 3, Absatz 1, des geltenden Bundesbeschlusses ist der Beitrag an die Kantone zu verteilen:

- zur Hälfte nach Massgabe der Zahl der Bezüger von Übergangsrenten der Alters- und Hinterlassenenversicherung im einzelnen Kanton;
- zur Hälfte nach Massgabe der Summe der im einzelnen Kanton ausgerichteten Übergangsrenten der Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Da die Übergangsrenten grundsätzlich nur den Bedürftigen zukommen, stellt die Zahl der Übergangsrentner zweifellos einen brauchbaren Maßstab für die Zahl der voraussichtlich auch auf die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge Angewiesenen in den einzelnen Kantonen dar. Indem der geltende Schlüssel zur Hälfte auf die Zahl der Übergangsrentner abstellt, trägt er somit bestimmt den Unterschieden zwischen den einzelnen Kantonen bezüglich des Prozentsatzes der Fürsorgebedürftigen Rechnung. Andererseits berücksichtigt der geltende Schlüssel aber auch, dass im Einzelfall um so höhere Fürsorgeleistungen notwendig sein werden, je höher die Lebenshaltungskosten sind. Dem wird Rechnung getragen, indem zur andern Hälfte auf die Summe der ausbezahlten Übergangsrenten abgestellt wird. Da die Übergangsrenten nach ländlichen, halbstädtischen und städtischen Verhältnissen abgestuft sind, und die einzelnen Ortschaften nach Massgabe der Lebenshaltungskosten in die Ortsklassen eingereiht werden, steht die Summe der ausbezahlten Übergangsrenten in einem bestimmten Verhältnis zu den durchschnittlichen Lebenshaltungskosten im betreffenden Kanton.

Nach den gleichen Gesichtspunkten werden gemäss Artikel 4, Absatz 2, und 5, Absatz 2, des Bundesbeschlusses auch die Beiträge an die Organe der Stiftungen für das Alter und für die Jugend in den einzelnen Kantonen verteilt; nur wird bei der Stiftung für das Alter ausschliesslich auf die Zahl der Übergangs-Altersrentner und die Summe der ausbezahlten Übergangs-Altersrenten, bei der Stiftung für die Jugend ausschliesslich auf die Zahl der Übergangs-Hinterlassenenrentner und die Summe der ausbezahlten Übergangs-Hinterlassenenrenten abgestellt.

Dieser Schlüssel hat sich in den ersten Jahren der Geltungsdauer der zusätzlichen Alters- und Hinterlassenenfürsorge gut ausgewirkt. Er führte dazu, dass ein verhältnismässig grosser Teil der Mittel in jene Kantone floss, welche prozentual am meisten Übergangsrenten und somit die höchste Bedarfsquote aufwiesen. Es waren dies die Bergkantone sowie die vorwiegend landwirtschaftlich orientierten Kantone. Die wesentliche Erhöhung der Einkommensgrenzen anlässlich der ersten Revision des AHV-Gesetzes führte jedoch zu einer beträchtlichen Erweiterung des Kreises der Übergangsrentenbezüger, der fortan nicht mehr nur wirklich Bedürftige umschloss. Dadurch erhöhte sich die Bedarfsquote in den Städten und den mehr industriell orientierten Kantonen viel stärker als in den andern Kantonen, wie dies aus folgender Tabelle hervorgeht.

Tabelle 6

Kantone	Bedarfsquote in Prozenten		
	1948	1952	Erhöhung
Obwalden	65,5	75,4	9,9
Nidwalden	54,3	64,2	9,9
Graubünden	61,1	80,2	19,1
Tessin	67,2	83,7	16,5
Wallis	74,0	81,6	7,6
Solothurn	40,9	69,2	28,3
Basel-Stadt	43,0	66,8	23,8
Schaffhausen	41,4	62,7	21,3
Genf	44,5	69,2	24,7

Aber nicht nur die Zahl der Übergangsrentenbezüger stieg in den Stadt- und vorwiegend industriell orientierten Kantonen stärker als in den andern Kantonen, sondern gleichzeitig auch die Summe der ausbezahlten Übergangsrenten; diese Erhöhung war sogar noch ausgeprägter, da die Durchschnittsrenten in den Stadt- und vorwiegend industriell orientierten Kantonen höher sind als in den Berg- und vorwiegend landwirtschaftlich orientierten Kantonen. Dies alles führte zu einer Verschiebung zuungunsten derjenigen Kantone, welche

anfänglich zu Recht bevorzugt worden waren. So verminderte sich zum Beispiel der Beitrag für den Kanton Wallis von 289 431 Franken im Jahre 1951 auf 280 626 Franken im Jahre 1952, auf 259 683 Franken im Jahre 1953 und auf 239 578 Franken im Jahre 1954. Der Beitrag für den Kanton Tessin sank von 325 225 Franken im Jahre 1951 auf 289 715 Franken im Jahre 1954. Umgekehrt erhöhte sich im gleichen Zeitraum der Beitrag für den Kanton Basel-Stadt von 216 596 Franken auf 233 381 Franken und für den Kanton Genf von 245 596 Franken auf 278 631 Franken.

Bei gleichbleibendem Schlüssel würde sich diese Entwicklung noch beträchtlich verschärfen infolge der am 1. Januar 1954 eingetretenen nochmaligen indirekten Erhöhung der Einkommensgrenzen. Um dem vorzubeugen und um den Kantonen, die sich über den grössten Prozentsatz an Bedürftigen ausgewiesen haben, wieder einen verhältnismässig grösseren Anteil am Gesamtbetrag zu sichern, drängt sich die Schaffung eines neuen Schlüssels auf.

b. Der neue Schlüssel

Es versteht sich von selbst, dass der neue Schlüssel in erster Linie dem tatsächlichen Bedarf der einzelnen Kantone nach Beiträgen für die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge Rechnung tragen muss. Dieser Bedarf ist, wie die bisherigen Erfahrungen klar zeigen, um so grösser, je höher die Zahl der der zusätzlichen Fürsorge Bedürftigen ist. Diese Zahl kann durch nichts besser erfasst werden als durch die Zahl der Bezüger von Übergangsrenten in den Jahren 1948–1950, in der Zeit, während welcher grundsätzlich nur wirklich Bedürftige in den Genuss der Übergangsrenten kamen. Es erscheint daher als gegeben, die Beiträge in erster Linie nach der Zahl der Übergangsrentenbezüger in den Jahren 1948–1950 zu verteilen.

In Berücksichtigung der oben beschriebenen Auswirkungen dürfte es auch klar sein, dass die Summe der ausbezahlten Übergangsrenten auf jeden Fall nicht mehr im gleichen Ausmass im Schlüssel berücksichtigt werden kann wie bisher. Wir sind der Auffassung, dass auf dieses Element überhaupt verzichtet werden sollte, da dadurch nur die Tendenz, den Kantonen entgegenzukommen, welche der Beiträge für die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge am meisten bedürfen, abgeschwächt würde.

Hingegen drängt sich die Berücksichtigung eines neuen Elementes auf, und zwar der Zahl der in den einzelnen Kantonen lebenden über 65jährigen Ausländer. Auf Grund des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1948 konnten Fürsorgeleistungen nur Ausländern und Staatenlosen gewährt werden, die mindestens während eines Jahres Beiträge an die AHV geleistet hatten, seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz ansässig waren und die allgemeinen Voraussetzungen für den Bezug einer Alters- und Hinterlassenenrente erfüllten. Durch den Abänderungsbeschluss vom 5. Oktober 1950 wurde die mindestens einjährige Beitragsdauer als Voraussetzung für den Bezug von Fürsorgeleistungen fallen gelassen. Dadurch kamen zahlreiche Ausländer und Staaten-

lose in den Genuss von Fürsorgeleistungen. Den daraus entstehenden Mehrkosten ist durch die Erhöhung der Beiträge gemäss Artikel 2, Absatz 2, an die Kantone mit überdurchschnittlich viel über 65jährigen Ausländern seit 1951 regelmässig Rechnung getragen worden.

Da der Beitrag künftig nicht mehr soll erhöht werden können, ist es notwendig, der Zahl der über 65jährigen Ausländer im Schlüssel selbst Rechnung zu tragen. Dies um so mehr, als sonst verschiedene Kantone mit überdurchschnittlich vielen Ausländern, wie zum Beispiel der Kanton Tessin, nicht mehr in der Lage wären, die Ausländer im bisherigen Rahmen in die Alters- und Hinterlassenenfürsorge einzubeziehen. Für die weitere Betreuung bedürftiger Ausländer durch die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge sprechen jedoch nicht nur soziale Gründe, sondern auch die Tatsache, dass verschiedene ausländische Staaten anlässlich der Verhandlungen über den Abschluss eines Gegenseitigkeitsabkommens auf dem Gebiete der AHV nur unter Hinweis auf die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge bewogen werden konnten, auf ihre Forderung nach Gewährung der Übergangsrenten an ihre Staatsangehörigen zu verzichten.

Auf Grund der vorstehenden Erwägungen sehen wir einen neuen Schlüssel vor, wonach die Beiträge auf die einzelnen Kantone zu verteilen sind:

- zu neun Zehnteln nach Massgabe der Zahl der Bezüger von Übergangsrenten der eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung im einzelnen Kanton im Durchschnitt der Jahre 1948-1950;
- zu einem Zehntel nach Massgabe der im einzelnen Kanton wohnenden über 65jährigen Ausländer gemäss der Volkszählung 1950.

In grundsätzlich gleicher Weise sollen die Beiträge an die kantonalen Organe der Stiftungen für das Alter und für die Jugend verteilt werden, wobei jedoch bezüglich der Stiftung für das Alter nur die Zahl der Übergangs-Altersrentner und bei der Stiftung für die Jugend nur die Zahl der Übergangs-Hinterlassenenrentner zu berücksichtigen ist. Ferner kann beim Schlüssel für die Stiftung für die Jugend auf die Berücksichtigung der Zahl der über 65jährigen Ausländer verzichtet werden. Die Auswirkungen der neuen Schlüssel sind im Anhang dargestellt.

4. Die Aufteilung der Beiträge an die Stiftungen für das Alter und für die Jugend (Art. 4 und 5)

Von dem auf die Stiftung für das Alter entfallenden Beitrag von 2 Millionen Franken gingen bisher 1,5 Millionen gemäss Verteilungsschlüssel direkt an die Kantonalkomitees und 0,5 Millionen Franken an das Direktionskomitee zwecks Verteilung auf jene Kantonalkomitees, die mit dem ihnen direkt zugekommenen Anteil die ihnen auf Grund des Bundesbeschlusses zufallenden Aufgaben nicht durchführen konnten (Art. 4, Abs. 1 und 3, des Bundesbeschlusses). Desgleichen wurden von den 750 000 Franken für die Stiftung für die Jugend 250 000

Franken der Stiftungskommission zur Verfügung gestellt zwecks Verteilung auf die Stiftungsorgane jener Kantone, die mit dem gemäss Schlüssel ihnen zugekommenen Anteil nicht auszukommen vermochten. Da heute die tatsächlichen Bedürfnisse überblickbar sind und ihnen durch den neuen Schlüssel Rechnung getragen werden kann, erscheint es nicht mehr als unbedingt notwendig, von den an die beiden Stiftungen gehenden Beiträgen einen Teil an das Direktionskomitee bzw. die Stiftungskommission abzuspalten zur nachträglichen Verteilung im Bedarfsfall. Deshalb wird im Einvernehmen mit den leitenden Stiftungsorganen vorgesehen, den Beitrag an die Stiftung für das Alter künftig voll an deren Kantonalkomitees gehen zu lassen. Diese erhalten dann sogar etwas mehr als bis anhin; die Kürzung des Beitrages wirkt sich lediglich im Wegfall des bisher dem Direktionskomitee zur Verfügung gestellten Anteils aus.

Etwas anders ist die Lage bei der Stiftung für die Jugend. Dieser war es bisher nicht immer möglich, den gesamten auf einen Kanton entfallenden Anteil für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen in diesem Kanton zu verwenden; andererseits reichte der Anteil für andere Kantone nicht aus, um alle Fürsorgefälle zu berücksichtigen. Daher soll weiterhin ein Drittel des der Stiftung für die Jugend zukommenden Beitrages zur Verfügung der Stiftungskommission gestellt werden zwecks Verteilung auf diejenigen Kantone, die mit ihrem Anteil nicht auszukommen vermögen.

5. Die Verwendung der Beiträge (Art. 6)

a. Die Gewährung von Fürsorgeleistungen

Die Aufzählung der Bezügerkategorien in Artikel 6, Absatz 1, des Bundesbeschlusses hat sich bewährt. Sie deckt alle Fälle, die als Härtefälle der Einführungszeit der AHV gelten können. Änderungen sind deshalb nicht nötig.

Da somit einerseits, auf Grund von Artikel 6, Absatz 1, alle sich darbietenden Fälle berücksichtigt werden können und andererseits die Möglichkeit der Gewährung zusätzlicher Beiträge durch den Bundesrat dahinfallen soll, kann die Bestimmung in Artikel 6, Absatz 2, des Bundesbeschlusses, wonach der Bundesrat die Ausrichtung von Leistungen an weitere Personengruppen vorschreiben und hierfür besondere Beiträge gewähren kann, aufgehoben werden.

b. Die Frage der Verwendung von Mitteln für den Ausbau bestehender und die Erstellung neuer Altersheime

In einem Postulat vom 14. Juni 1951 hat Herr Nationalrat Meister darauf aufmerksam gemacht, dass in vermehrtem Masse auch Altersheime errichtet werden sollten für Schweizerbürger, die aus Altersgründen keinen eigenen Haushalt mehr führen können und die trotz der AHV und der zusätzlichen Altersfürsorge die Mittel nicht zur Verfügung haben, um ausserhalb von Altersheimen die Kosten ihres Lebensunterhaltes zu bestreiten. Der Bundesrat wurde daher gebeten zu prüfen, in welcher Weise besonders die schweizerische Stiftung für

das Alter unterstützt werden könnte, damit sie in der Lage sei, durch ihre Kantonalkomitees den Ausbau bestehender und die Erstellung neuer Altersheime zu fördern. Dieses Postulat wurde vom Nationalrat am 28. März 1952 angenommen. Wir haben darauf das Bundesamt für Sozialversicherung beauftragt, die Frage im Zusammenhang mit der Verlängerung des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1948/5. Oktober 1950 zu prüfen.

Im Jahre 1953 führte die Stiftung für das Alter im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Sozialversicherung eine Erhebung über die in der Schweiz bestehenden Alters- und Pflegeheime durch. Diese führte, in grossen Zügen wiedergegeben, zu nachfolgenden Ergebnissen:

Insgesamt wurden 685 Alters- und Pflegeheime ermittelt, wovon 293 auf öffentlicher, 199 auf privater, 154 auf gemeinnütziger und 39 auf gemischter Grundlage beruhen. Diese Altersheime verfügen über 34 542 Plätze. Davon waren im Zeitpunkt der Erhebung 32 064 besetzt und 2478 oder 7,2 Prozent frei. Von den besetzten Plätzen entfallen 22 980 auf Personen im Alter von mindestens 65 Jahren. Dies bedeutet, dass ungefähr 4,6 Prozent aller 65- und Mehrjährigen der schweizerischen Wohnbevölkerung in Alters- und Pflegeheimen untergebracht sind. Von den 22 980 Heiminsassen waren 10 853 Selbstzahler und 12 127 Gemeindeversorgte.

Daraus erhellt, dass gegenwärtig noch Plätze in Altersheimen frei sind. Auf der andern Seite wird aber die fortschreitende Überalterung und die dringende Notwendigkeit, die Spitäler von den chronischen Alterskranken zu entlasten, den Bedarf an Plätzen in Altersheimen und insbesondere auch in Pflegeheimen, wo die unheilbar Alterskranken am besten aufgehoben sind, rasch vergrössern.

Die für die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge zur Verfügung stehenden Mittel reichen, wie sich aus vorliegender Botschaft ergibt, voraussichtlich gerade aus, um den trotz der Leistungen der AHV noch bedürftigen Alten und Hinterlassenen zu helfen. Wollte man die zur Verfügung stehenden Mittel auch für den Ausbau bestehender und die Errichtung neuer Alters- und Pflegeheime einsetzen, so könnte der Hauptzweck nicht mehr erreicht werden. Eine Erweiterung der Zweckbestimmung der Rückstellung ist somit schon aus diesem Grunde nicht möglich. Von einer Zersplitterung der vorhandenen Mittel sollte um so mehr abgesehen werden, als die Errichtung und der Ausbau von Altersheimen Mittel in ganz anderer Grössenordnung verlangt, als sie der zusätzlichen Alters- und Hinterlassenenfürsorge zur Verfügung stehen.

Es wäre aber auch nicht richtig, den Bund zur Finanzierung des Baues oder Ausbaues von Altersheimen heranzuziehen. Die Errichtung und der Unterhalt von Alters- und Pflegeheimen ist Sache der Kantone, der Gemeinden, gemeinnütziger Institutionen und Privater. Diese müssen für sich allein oder gemeinsam das Problem der Altersheime lösen. Dem Bund fehlt hierzu die finanzielle und die rechtliche Grundlage. Artikel 98 des AHV-Gesetzes, von

dem bis jetzt kein Gebrauch gemacht wurde, gibt dem Bundesrat lediglich die Möglichkeit, den schweizerischen Stiftungen für das Alter und für die Jugend aus ordentlichen Bundesmitteln Beiträge zu gewähren zur Unterstützung bedürftiger Greise, Witwen und Waisen, denen kein Anspruch auf eine ordentliche Rente zusteht und für welche die Übergangsrente wegen besonderer Umstände nicht ausreicht. Die Unterstützung des Baues oder Ausbaues von Altersheimen durch den Bund ist auch nach dieser Bestimmung nicht vorgesehen.

* * *

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beehren wir uns, Ihnen zu beantragen, es sei auf die Beratung des nachfolgenden Entwurfes einzutreten und ihn zum Beschlusse zu erheben.

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

Bern, den 14. April 1955.

Im Namen des schweizerischen Bundesrates:

Der Vizepräsident:

Feldmann

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesbeschluss

über

die Verlängerung und Abänderung des Bundesbeschlusses betreffend die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 14. April 1955,
beschliesst:

I.

Die Gültigkeitsdauer des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1948¹⁾/
5. Oktober 1950²⁾ über die Verwendung der der Alters- und Hinterlassenen-
versicherung aus den Überschüssen der Lohn- und Verdienstersatzordnung zu,
gewiesenen Mittel wird, unter Vorbehalt der Abänderungen gemäss Ziffer II,
bis zum 31. Dezember 1960 verlängert.

II.

Der Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1948/5. Oktober 1950 wird wie folgt
abgeändert:

Art. 1

Die auf Grund dieses Bundesbeschlusses zu erbringenden Leistungen werden
der Rückstellung entnommen, die aus den gemäss Artikel 1, Absatz 2, des
Bundesbeschlusses vom 24. März 1947 über die Errichtung von besonderen
Fonds aus den Einnahmen der zentralen Ausgleichsfonds der Lohn- und Ver-
dienstersatzordnung der Alters- und Hinterlassenenversicherung zugewiesenen
140 Millionen Franken gebildet worden ist.

Art. 2

Aus der Rückstellung werden den Kantonen, der Schweizerischen Stiftung
für das Alter und der Schweizerischen Stiftung für die Jugend folgende Beiträge
gewährt:

¹⁾ AS 1949, 77.

²⁾ AS 1951, 33.

Beträge in Millionen Franken

Jahre	Kantone	Schweiz. Stiftung für das Alter	Schweiz. Stiftung für die Jugend
1956	5,830	1,945	0,725
1957	5,660	1,885	0,705
1958	5,485	1,830	0,685
1959	5,315	1,770	0,665
1960	5,140	1,715	0,645

Art. 3

Die Beiträge an die Kantone gemäss Artikel 2 sind zu verteilen

a. zu neun Zehnteln nach Massgabe der Zahl der Bezüger von Übergangsrenten im einzelnen Kanton im Durchschnitt der Jahre 1948 bis 1950;

b. zu einem Zehntel nach Massgabe der Zahl der im einzelnen Kanton wohnhaften über 65jährigen Ausländer gemäss Volkszählung 1950.

Art. 4

Die Beiträge an die Stiftung für das Alter gemäss Artikel 2 sind auf die Kantonalkomitees zu verteilen

a. zu neun Zehnteln nach Massgabe der Zahl der Bezüger von Übergangs-Altersrenten im einzelnen Kanton im Durchschnitt der Jahre 1948 bis 1950;

b. zu einem Zehntel nach Massgabe der Zahl der im einzelnen Kanton wohnhaften über 65jährigen Ausländer gemäss Volkszählung 1950.

Art. 5, Abs. 1 und 2

¹ Von den auf die Stiftung für die Jugend gemäss Artikel 2 entfallenden Beiträgen stehen zwei Drittel den Stiftungsorganen in den einzelnen Kantonen und ein Drittel der Stiftungskommission zur Verfügung.

² Der Beitrag an die Stiftungsorgane in den einzelnen Kantonen ist nach Massgabe der Zahl der Bezüger von Übergangs-Hinterlassenenrenten in diesen Kantonen im Durchschnitt der Jahre 1948 bis 1950 zu verteilen.

Art. 6, Abs. 2

aufgehoben

III.

Dieser Beschluss tritt am 1. Januar 1956 in Kraft. Der Bundesrat wird beauftragt, gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse die Bekanntmachung dieses Beschlusses zu veranlassen.

Verteilung der Beiträge an die Kantone
(gemäss Entwurf)

Beträge in Franken

Tabelle 1

Kantone	1955 ¹⁾	1956	1957	1958	1959	1960
Zürich	889 334	814 800	791 041	766 583	742 824	718 366
Bern	913 570	826 377	802 280	777 475	753 378	728 572
Luzern	268 559	263 200	255 526	247 625	239 950	232 050
Uri	31 878	32 323	31 380	30 410	29 467	28 497
Schwyz	96 006	94 329	91 578	88 747	85 996	83 165
Obwalden	30 165	33 978	32 987	31 967	30 976	29 956
Nidwalden	21 112	23 132	22 457	21 763	21 088	20 394
Glarus	48 415	43 565	42 294	40 987	39 716	38 409
Zug	45 068	44 028	42 744	41 423	40 139	38 817
Freiburg	208 292	221 394	214 938	208 292	201 837	195 191
Solothurn	185 941	151 577	147 157	142 607	138 187	133 637
Basel-Stadt	236 274	210 440	204 303	197 987	191 850	185 533
Basel-Land	127 614	115 266	111 905	108 445	105 084	101 624
Schaffhausen	71 404	62 483	60 662	58 786	56 964	55 089
Appenzell A.-Rh.	101 846	93 386	90 663	87 860	85 137	82 334
Appenzell I.-Rh.	22 764	22 780	22 116	21 432	20 768	20 084
St. Gallen	444 757	456 371	443 063	429 364	416 057	402 358
Graubünden	207 466	214 682	208 422	201 978	195 718	189 274
Aargau	342 497	319 321	310 010	300 424	291 113	281 528
Thurgau	166 724	165 905	161 068	156 088	151 250	146 270
Tessin	290 900	351 013	340 777	330 241	320 006	309 469
Waadt	548 455	530 029	514 573	498 663	483 208	467 298
Wallis	230 892	280 293	272 120	263 706	255 533	247 119
Neuenburg	192 681	166 882	162 017	157 007	152 141	147 132
Genf	277 386	292 446	283 919	275 140	266 613	257 834
Schweiz	6 000 000	5 830 000	5 660 000	5 485 000	5 315 000	5 140 000

¹⁾ Nach bisheriger Ordnung (ohne zusätzliche Beiträge).

Verteilung der Beiträge an die Kantonalkomitees der Stiftung für das Alter
(gemäss Entwurf)

Beträge in Franken

Tabelle 2

Kantone	1955 ¹⁾	1956	1957	1958	1959	1960
Zürich	227 949	285 231	276 432	268 366	259 567	251 502
Bern	230 366	276 795	268 256	260 429	251 891	244 064
Luzern	63 668	82 092	79 559	77 238	74 706	72 384
Uri	7 264	9 630	9 333	9 061	8 764	8 491
Schwyz	23 481	32 201	31 208	30 297	29 304	28 393
Obwalden	7 047	10 113	9 801	9 515	9 203	8 917
Nidwalden	4 760	6 808	6 598	6 405	6 195	6 003
Glarus	12 763	15 577	15 096	14 656	14 176	13 735
Zug	10 785	13 381	12 968	12 590	12 177	11 799
Freiburg	49 603	68 507	66 394	64 457	62 343	60 406
Solothurn	46 928	51 763	50 166	48 702	47 105	45 642
Basel-Stadt	59 170	71 479	69 274	67 253	65 047	63 026
Basel-Land	32 349	38 663	37 471	36 377	35 185	34 091
Schaffhausen . . .	17 740	20 273	19 648	19 075	18 449	17 876
Appenzell A.-Rh.	27 350	33 505	32 472	31 524	30 491	29 543
Appenzell I.-Rh.	5 665	7 633	7 398	7 182	6 946	6 731
St. Gallen	113 333	154 673	149 901	145 527	140 756	136 382
Graubünden	49 703	69 098	66 966	65 012	62 880	60 927
Aargau	86 324	107 091	103 787	100 759	97 456	94 427
Thurgau	42 527	55 871	54 148	52 568	50 844	49 264
Tessin	70 942	116 735	113 134	109 833	106 232	102 931
Waadt	138 022	178 486	172 980	167 933	162 427	157 380
Wallis	50 088	78 373	75 955	73 739	71 322	69 106
Neuenburg	50 397	59 718	57 876	56 188	54 345	52 656
Genf	71 776	101 304	98 179	95 314	92 189	89 324
Schweiz	1 500 000 ²⁾	1 945 000	1 885 000	1 830 000	1 770 000	1 715 000

¹⁾ Nach bisheriger Ordnung (ohne zusätzliche Beiträge).

²⁾ Ohne die dem Direktionskomitee überwiesenen 0,5 Millionen Franken.

Verteilung der Beiträge an die kantonalen Organe der Stiftung für die Jugend
(gemäss Entwurf)

Beträge in Franken

Tabelle 3

Kantone	1955 ¹⁾	1956	1957	1958	1959	1960
Zürich	65 699	54 633	53 162	51 692	50 108	48 638
Bern	73 101	72 363	70 416	68 468	66 370	64 423
Luzern	27 456	27 712	26 966	26 220	25 417	24 671
Uri	3 667	3 805	3 703	3 600	3 490	3 387
Schwyz	8 713	7 636	7 430	7 225	7 003	6 798
Obwalden	3 221	4 017	3 909	3 801	3 684	3 576
Nidwalden	2 510	2 792	2 717	2 642	2 561	2 486
Glarus	3 064	2 893	2 815	2 737	2 654	2 575
Zug	4 470	4 774	4 645	4 517	4 378	4 250
Freiburg	20 833	24 049	23 401	22 754	22 057	21 410
Solothurn	14 770	12 198	11 869	11 541	11 187	10 859
Basel-Stadt	19 727	14 522	14 131	13 740	13 320	12 929
Basel-Land	10 029	9 397	9 144	8 891	8 619	8 366
Schaffhausen . . .	6 102	5 458	5 311	5 164	5 006	4 859
Appenzell A.-Rh.	5 595	6 360	6 188	6 017	5 833	5 662
Appenzell I.-Rh.	1 935	2 002	1 948	1 894	1 836	1 782
St. Gallen	33 645	35 799	34 836	33 872	32 835	31 871
Graubünden	20 413	20 161	19 619	19 076	18 492	17 949
Aargau	27 541	27 484	26 745	26 005	25 208	24 468
Thurgau	12 621	13 127	12 774	12 421	12 040	11 687
Tessin	27 260	26 818	26 096	25 374	24 597	23 875
Waadt	44 839	41 756	40 632	39 508	38 298	37 174
Wallis	30 314	37 331	36 326	35 322	34 239	33 235
Neuenburg	12 741	11 032	10 736	10 439	10 119	9 822
Genf	19 734	14 881	14 481	14 080	13 649	13 248
Schweiz	500 000	483 000	470 000	457 000	443 000	430 000
Stiftungs- kommission	250 000	242 000	235 000	228 000	222 000	215 000
Total	750 000	725 000	705 000	685 000	665 000	645 000

¹⁾ Nach bisheriger Ordnung (ohne zusätzliche Beiträge).

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines
Bundesbeschlusses über die Verlängerung und Änderung des Bundesbeschlusses betreffend
die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge (Vom 14. April 1955)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1955
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	16
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6829
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.04.1955
Date	
Data	
Seite	625-647
Page	
Pagina	
Ref. No	10 039 002

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.