

5825

**Botschaft**

des

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

(Vom 23. Mai 1950)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Hiermit beehren wir uns, Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss 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 und dazu folgendes auszuführen.

**I. Einleitung**

1. In unserer Botschaft vom 26. August 1948 (BBl 1948, III, 1 ff.) haben wir eingehend die Gründe dargelegt, die uns bewogen haben, Ihnen zu beantragen, die 140 Millionen Franken, die der AHV auf Grund von Artikel 1, Absatz 2, des Bundesbeschlusses vom 24. März 1947 über die Errichtung von besondern Fonds aus den Einnahmen der zentralen Ausgleichsfonds der Lohn- und Verdienstersatzordnung zugeflossen sind, für die Ausrichtung einmaliger oder periodischer Leistungen an Alte und Hinterlassene in Härtefällen zu verwenden. Wir können uns daher an dieser Stelle mit der Feststellung begnügen, dass es sich als richtig und notwendig erwiesen hat, die AHV in der Einführungszeit durch eine Alters- und Hinterlassenenfürsorge zu ergänzen, weshalb sich die Fortsetzung des eingeschlagenen Weges aufdrängt.

2. Der Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1948 wurde aus den auf S. 10 ff. unserer Botschaft vom 26. August 1948 geschilderten Gründen auf 3 Jahre befristet; seine Geltungsdauer läuft somit am 31. Dezember 1950 ab. Der vor-

liegende Beschlussesentwurf verfolgt den Zweck, den Bundesbeschluss vom 8. Oktober zu verlängern, was die Fortführung der Alters- und Hinterlassenenfürsorge ermöglicht. Gleichzeitig beantragen wir Ihnen einige kleinere Änderungen, die sich auf Grund der Erfahrungen aufdrängen.

## **II. Die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge gemäss Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1948**

### *1. Die Einführung*

Nachdem die Referendumsfrist anfangs Januar 1949 unbenutzt abgelaufen war, trat der Bundesbeschluss rückwirkend auf den 1. Januar 1948 in Kraft. Wir erliessen am 29. Januar 1949 eine Vollzugsverordnung (AS 1949, 84). Damit waren die bundesrechtlichen Grundlagen für die ergänzende Alters- und Hinterlassenenfürsorge geschaffen.

Zu den Vorschriften des Bundes mussten die Kantone Ausführungsbestimmungen und die Stiftungen «Für das Alter» und «Für die Jugend» Leitsätze erlassen, was zum Teil im Verlauf des ersten und zum Teil erst während des zweiten Halbjahres 1949 geschah. Der Bundesbeschluss liess den Kantonen in organisatorischer Hinsicht grosse Freiheit. Demzufolge wurden von den Kantonen für die Durchführung des Beschlusses entsprechend den besondern kantonalen Verhältnissen verschiedene Lösungen gewählt.

Die Kantone, welche eine eigene Alters- und Hinterlassenenfürsorge geschaffen hatten (Zürich, Bern, Solothurn, Basel-Stadt, St. Gallen, Schaffhausen, Aargau, Thurgau, Waadt, Neuenburg und Genf), haben zum grossen Teil den ihnen zukommenden Beitrag ganz oder teilweise für die Finanzierung dieser Fürsorge verwendet, wie dies in Artikel 7 des Bundesbeschlusses vorgesehen ist. Mehrere Kantone haben die kantonale Ausgleichskasse beauftragt, die Verteilung der Mittel vorzunehmen (Uri, Schwyz, Glarus, Freiburg, Appenzell A.-Rh., Appenzell I.-Rh., Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt), wobei in der Regel eine kantonale Kommission über die Ausrichtung der Fürsorgeleistungen zu entscheiden hat. Eine Reihe von Kantonen haben andere kantonale Organe bezeichnet, die die Fürsorge durchzuführen haben (Luzern, Obwalden, Basel-Stadt, Wallis und Neuenburg). Endlich haben einige Kantone die Stiftungen «Für das Alter» und «Für die Jugend» beauftragt, sämtliche Bezüger oder nur einzelne Kategorien zu betreuen. Zu diesem Zweck überliessen sie den Stiftungen den Beitrag ganz oder teilweise (Zürich, Luzern, Uri, Nidwalden, Zug, Basel-Stadt, Basel-Land, Schaffhausen, St. Gallen und Genf).

Nur wenige Kantone waren angesichts des späten Erlasses der Vorschriften in der Lage, die Alters- und Hinterlassenenfürsorge rückwirkend auf den 1. Januar 1948 einzuführen. Es waren dies die Kantone Schwyz, Obwalden, Zug, Basel-Land, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin und Neuenburg. Die andern Kantone begannen mit den Auszahlungen erst im Verlaufe des Jahres 1949.

## 2. Die Auswirkungen des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1948

Da mit der Ausrichtung von Leistungen gemäss dem Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1948 in den meisten Kantonen erst im Laufe des Jahres 1949 begonnen wurde, liegen heute nur wenige Erfahrungen vor. Auch sind erst vereinzelte Jahresberichte und Jahresrechnungen im Sinne von Artikel 11 des Bundesbeschlusses über das Jahr 1949 eingegangen. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich deshalb in erster Linie auf die Beobachtungen und Feststellungen, die das Bundesamt für Sozialversicherung anlässlich zahlreicher Kontrollbesuche bei den Fürsorgestellten der Kantone und der Stiftungen machen konnte.

Über die Verteilung der Beiträge auf die einzelnen Kantone sowie die kantonalen Organe der Stiftungen «Für das Alter» und «Für die Jugend» gibt die nachfolgende Tabelle Aufschluss:

Beträge in Franken

Tabelle 1

Kantone	Anteile der Kantone	Anteile der Kantonal-komitees der Stiftung «Für das Alter»	Anteile der kant. Organe der Stiftung «Für die Jugend»	Zusammen
Zürich . . . . .	694 030	220 267	54 777	969 074
Bern . . . . .	794 477	237 784	79 911	1 112 172
Luzern . . . . .	236 802	65 652	29 953	332 407
Uri . . . . .	26 969	7 619	3 185	37 773
Schwyz . . . . .	78 383	22 344	9 121	109 848
Obwalden . . . . .	25 869	7 161	3 230	36 260
Nidwalden . . . . .	19 328	5 346	2 447	27 121
Glarus . . . . .	38 423	11 961	3 330	53 714
Zug . . . . .	32 158	8 897	4 138	45 193
Freiburg . . . . .	183 225	51 451	22 290	256 966
Solothurn . . . . .	151 671	45 632	15 052	212 355
Basel-Stadt . . . . .	186 697	56 570	18 260	261 527
Basel-Land . . . . .	99 165	29 753	10 029	138 947
Schaffhausen . . . . .	55 432	15 645	6 736	77 813
Appenzell A.-Rh. . . . .	81 799	26 826	5 462	114 087
Appenzell I.-Rh. . . . .	21 097	6 503	1 897	29 497
St. Gallen . . . . .	370 136	118 950	33 485	517 571
Graubünden . . . . .	179 945	51 718	20 556	252 219
Aargau . . . . .	285 467	85 741	28 589	399 797
Thurgau . . . . .	138 773	41 139	14 510	194 422
Tessin . . . . .	273 896	81 776	28 255	383 927
Waadt . . . . .	421 813	127 018	42 153	590 984
Wallis . . . . .	243 181	64 967	33 277	341 425
Neuenburg . . . . .	156 041	50 216	11 567	217 824
Genf . . . . .	205 223	64 064	17 790	287 077
	—	500 000 <sup>1)</sup>	250 000 <sup>2)</sup>	750 000
Schweiz . . . . .	5 000 000	2 000 000	750 000	7 750 000

<sup>1)</sup> Beitrag an das Direktionskomitee.

<sup>2)</sup> Beitrag an das Stiftungskomitee.

Die späte Inkraftsetzung der Vorschriften hatte zur Folge, dass die meisten Kantone die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel im Jahre 1948 nicht oder nur teilweise ihrem Bestimmungszweck zuführten. Dafür standen diesen Kantonen für das Jahr 1949 entsprechend grössere Mittel zur Verfügung. Die folgende Tabelle orientiert über die Verwendung der Beiträge pro 1948 in den einzelnen Kantonen:

Beträge in Franken

Tabelle 2

Kantone	Zur Finanzierung einer allgemeinen A.H.-Fürsorge verwendet <sup>1)</sup>	Durch den Kanton unmittelbar an Bezüger ausgerichtet	An die Stiftungen zur Verteilung überwiesen <sup>2)</sup>			Im Berichtsjahr nicht verwendet	Zusammen
			Stiftung «Für das Alter»	Stiftung «Für die Jugend»	Zusammen		
Zürich . . . . .	659 330	5 788	28 917	—	28 917	—	694 030
Bern . . . . .	744 477	—	—	—	—	50 000	794 477
Lucern . . . . .	—	—	84 552	—	84 552	152 250	236 802
Uri . . . . .	—	—	13 500	—	13 500	13 469	26 969
Schwyz . . . . .	—	62 200	—	—	—	16 183	78 383
Obwalden . . . . .	—	24 940	—	—	—	929	25 869
Nidwalden . . . . .	—	—	—	—	—	19 328	19 328
Glarus . . . . .	—	—	—	—	—	38 423	38 423
Zug . . . . .	—	—	24 118	8 040	32 158	—	32 158
Freiburg . . . . .	—	—	—	—	—	183 225	183 225
Solothurn . . . . .	—	—	—	—	—	151 671	151 671
Basel-Stadt . . . . .	—	—	50 000	—	50 000	136 697	186 697
Basel-Land . . . . .	—	—	74 374	24 791	99 165	—	99 165
Schaffhausen . . . . .	55 162	—	270	—	270	—	55 432
Appenzell A.-Rh. . . . .	—	—	—	—	—	81 799	81 799
Appenzell I.-Rh. . . . .	—	—	—	—	—	21 097	21 097
St. Gallen . . . . .	—	—	185 068	185 068	370 136	—	370 136
Graubünden . . . . .	—	169 180	—	—	—	10 765	179 945
Aargau . . . . .	—	285 467	—	—	—	—	285 467
Thurgau . . . . .	—	70 408	—	—	—	68 365	138 773
Tessin . . . . .	—	273 896	—	—	—	—	273 896
Waadt . . . . .	—	—	—	—	—	421 813	421 813
Wallis . . . . .	—	—	—	—	—	243 181	243 181
Neuenburg . . . . .	—	130 770	—	—	—	25 271	156 041
Genf . . . . .	205 223	—	—	—	—	—	205 223
Schweiz . . . . .	1 664 192	1 022 644	460 799	217 899	678 698	1 634 466	5 000 000

<sup>1)</sup> Artikel 7 Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1948.

<sup>2)</sup> Artikel 10 Vollzugsverordnung vom 28. Januar 1949.

Für das Jahr 1949 liegen entsprechende Zahlen noch nicht vor; es dürfte sich jedoch erweisen, dass im Jahre 1949 von manchen Kantonen nicht nur ihr Jahresbetreffnis, sondern darüber hinaus auch die im Jahre 1948 nicht verwendeten Mittel ganz oder teilweise beansprucht worden sind.

Es konnte festgestellt werden, dass die Fürsorgeleistungen von Kanton zu Kanton sehr verschieden hoch sind. Der Maßstab zur Beurteilung der Bedürftigkeit ist ebenfalls ungleich und von verschiedenen Faktoren abhängig. In mehreren Kantonen wird auf die Einkommensgrenzen gemäss Artikel 42 des AHVG abgestellt, während andere Kantone niedrigere Ansätze anwenden. Diese Mannigfaltigkeit ist durch die Struktur der Bevölkerung und die grosse Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse bedingt. Durch sie erklärt sich auch, dass die Ansichten über die Frage, ob die für die Alters- und Hinterlassenenfürsorge in den Jahren 1948—1950 zur Verfügung gestellten Mittel ausreichend waren oder nicht, auseinander gehen. Wir kommen auf diese Frage im Abschnitt IV/1 zurück.

Bereits im Jahre 1949 sind dem Bundesrat, gestützt auf Artikel 2, Absatz 2, des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1948, verschiedene Gesuche um Erhöhung der Beiträge eingegangen. Der Bundesrat hat jedoch davon abgesehen, die auszurichtenden Beiträge zu erhöhen, da die Auswirkungen des Beschlusses noch nicht überblickt werden konnten und da sich die wirtschaftlichen Verhältnisse nicht darart geändert hatten, dass sich eine Erhöhung der Beiträge aus sozialen Gründen aufgedrängt hätte. Dazu kam, dass sich die zusätzliche Fürsorge praktisch erst im Jahre 1949 richtig auswirken konnte, so dass vielfach die Mittel von zwei Jahren zu Unterstützungszwecken zur Verfügung standen.

Bei der Durchführung des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1948 wurde grosses Gewicht auf die Zusammenarbeit der kantonalen Fürsorgestellen mit den beiden Stiftungen gelegt. Diese konnte dadurch erreicht werden, dass Vertreter der Kantone in den kantonalen Stiftungskomitees mitarbeiten und dass sich die kantonalen Stellen und die Stiftungen über die Fälle, wo sie Fürsorgeleistungen verabreichen, gegenseitig orientieren. Die Tatsache, dass in den meisten Kantonen neben den staatlichen Fürsorgestellen noch Organe des Stiftungskomitees arbeiten, hat sich nicht als störend, sondern als nützlich erwiesen.

### III. Die Verlängerung des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1948

Die eidgenössischen Räte waren sich von Anfang an bewusst, dass die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge nach Ablauf der dreijährigen Geltungsdauer des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1948 nicht eingestellt werden kann. Sie beschränkten die Geltungsdauer nur deshalb auf drei Jahre, weil die Bedürfnisse nicht auf längere Zeit zum voraus zu überblicken waren. Die Gründe, die seinerzeit für den Erlass des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1948 massgebend waren, gelten noch heute. Nach wie vor leben in allen Kantonen Greise, Witwen und Waisen, welche entweder keinen Anspruch auf eine Rente der AHV haben oder deren Rente einschliesslich anderweitiger Einkünfte und Vermögen nicht zum Lebensunterhalt ausreicht. Trotz der kurzen Erfahrungszeit darf unbedenklich als feststehend bezeichnet werden, dass der

eingeschlagene Weg richtig war und dass die Alters- und Hinterlassenenversicherung auf alle Fälle für die Lebenszeit der Übergangsgeneration durch eine Alters- und Hinterlassenenfürsorge ergänzt werden muss. Es ist daher notwendig, den auf Ende dieses Jahres ablaufenden Bundesbeschluss zu verlängern. Daran sind gleichzeitig diejenigen Änderungen vorzunehmen, die sich in der Zwischenzeit als wünschbar erwiesen haben.

Der beiliegende Beschlussesentwurf ist den Kantonsregierungen, der Konferenz der kantonalen Armendirektoren, der eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherungskommission sowie den Stiftungen «Für das Alter» und «Für die Jugend» zur Stellungnahme unterbreitet worden. Die Absicht, den Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1948 zu verlängern, wurde von allen Seiten warm begrüsst. Lediglich der Kanton Fribourg vertrat die Auffassung, dass die bestehende Regelung für die Kantone mit geringer finanzieller Leistungsfähigkeit nicht befriedigen könne, weshalb er einer viel weitergreifenden Regelung im Sinne der Erhöhung der Einkommensgrenzen der AHV für Übergangsentner und einer Erhöhung der AHV-Renten für die Angehörigen der untern Einkommensklassen den Vorzug gegeben hätte. Dem Wunsche des Kantons Fribourg wird durch unsere Vorlage über die Erhöhung der Einkommensgrenzen zum Teil Rechnung getragen. Dass eine Erhöhung der Renten vorläufig nicht in Betracht gezogen werden kann, haben wir bereits in unserem Bericht vom 3. Februar 1950 über die AHV dargelegt.

Von allen Seiten wird auch die vorgesehene Verlängerung um 5 Jahre sehr begrüsst. Diese Verlängerung gewährt den Kantonen und den Stiftungen «Für das Alter» und «Für die Jugend» eine grössere Stabilität hinsichtlich ihrer Fürsorgetätigkeit, indem sie auf längere Zeit hinaus disponieren können. Sie werden dadurch auch in die Lage versetzt, die notwendigen finanziellen und administrativen Vorkehren für die Ausrichtung eigener Leistungen zu treffen. Andererseits dürften sich die Verhältnisse in den nächsten fünf Jahren nicht derart ändern, dass sich in diesem Zeitraum eine Neuordnung aufdrängen würde. Im übrigen sieht der Beschlussesentwurf vor, dem Bundesrat eine gewisse Bewegungsfreiheit hinsichtlich der jährlich zu verteilenden Mittel zu lassen.

#### **IV. Die Bestimmungen des Beschlussesentwurfes**

##### *1. Die Höhe der Beiträge*

Die meisten Kantone, die Konferenz der kantonalen Armendirektoren, die AHV-Kommission sowie die Stiftung «Für das Alter» wünschen eine Erhöhung des Beitrages. Von verschiedenen Seiten wird vorgeschlagen, den Beitrag an die Kantone und die Stiftungen insgesamt von 7,75 auf 10 Millionen Franken zu erhöhen, wobei damit allerdings Artikel 2, Absatz 2, wonach der Bundesrat ermächtigt ist, die Beiträge nach Bedarf angemessen zu erhöhen, in Wegfall kommen würde. Der Kanton Graubünden möchte sogar auf 10 bis 12 Millionen Franken gehen. Die Kantone Zürich und Bern befürworten eine

Erhöhung des Beitrages auf 9 Millionen Franken, wobei der Bundesrat ermächtigt wäre, nach Bedarf zusätzliche Beiträge von insgesamt höchstens 1 Million Franken zu gewähren. Die Eidgenössische AHV-Kommission macht den gleichen Vorschlag.

Zur Begründung dieser Begehren wird allgemein ausgeführt, dass die Zahl der Übergangsrentner in den nächsten Jahren nicht abnehmen, sondern eher zunehmen werde, weil zufolge des Rückganges der Konjunktur damit gerechnet werden müsse, dass viele ältere Personen, die bisher noch ihrer Arbeit nachgehen konnten, aus dem Wirtschaftsprozess ausscheiden und damit vielfach auf einen Zuschuss zu der Übergangsrente angewiesen sein werden. Dazu kämen jedes Jahr neue Bezüger von Teilrenten hinzu, die zum Teil ebenfalls auf einen Zuschuss aus der Fürsorge angewiesen seien. Auch bringe die vorgesehene Abänderung von Artikel 6, Absatz 1, lit. e, des Beschlusses betreffend die Ausländer und Staatenlosen (Ziff. 3 nachstehend) eine Mehrbelastung, die im besondern bei den ausgesprochenen Grenzkantonen und andern Kantonen, die grosse Kontingente an Ausländern aufzuweisen haben, ins Gewicht falle.

Zu diesen Ausführungen ist zunächst zu bemerken, dass die Zahl der Übergangsrentner zweifellos Jahr für Jahr zurückgehen wird und dass keine neuen Übergangsrentnerjahrgänge hinzukommen. Vorderhand werden zwar die Abgänge vermutlich durch neue Übergangsrentenfälle kompensiert, indem viele vor dem 1. Juli 1883 geborenen Personen, die bisher ihren Lebensunterhalt durch eigene Arbeit bestreiten konnten, teils infolge zunehmenden Alters, teils auch wegen des Konjunkturrückganges bedürftig und damit rentenberechtigt werden dürften. Doch ist sicherlich in absehbarer Zeit mit einem Rückgang der Übergangsrentenfälle zu rechnen. Des weitern darf nicht ausser acht gelassen werden, dass die Einkommensgrenzen in Artikel 42 des AHV-Gesetzes aller Voraussicht nach erhöht werden. Wenn dies auch eine Erhöhung der Übergangsrentenfälle zur Folge haben wird, so wird dadurch doch bestimmt die Zahl der Fürsorgebedürftigen zurückgehen. Diese Überlegungen sprechen unseres Erachtens dafür, die Beiträge nicht generell zu erhöhen.

Man könnte sich sogar fragen, ob angesichts der geschilderten Umstände nicht eine Reduktion des Beitrages für die nächsten fünf Jahre gerechtfertigt wäre. Gegen eine solche Reduktion spricht unseres Erachtens vor allem die Tatsache, dass die Kantone für die beiden Jahre 1949 und 1950 praktisch die Beiträge für 1948—1950, also für drei Jahre, zur Verfügung hatten. Würde man nun die Beiträge kürzen, so wären die meisten Kantone zu einer wesentlichen Einschränkung ihrer Fürsorgetätigkeit gezwungen. Des weitern bedingt auch der in Aussicht genommene Einbezug einer Kategorie von Ausländern (vgl. Ziff. 3 nachstehend) etwas vermehrte Mittel.

Auf Grund dieser Überlegungen gelangen wir zum Schluss, dass zwar einerseits in den nächsten Jahren nicht an eine Reduktion der Beiträge gedacht werden kann, dass aber andererseits auch die Voraussetzungen für eine Erhöhung nicht gegeben sind. Wenn wir, entgegen der Auffassungen der Kantone

und der AHV-Kommission von einer Erhöhung der Beiträge absehen möchten, so geschieht dies, abgesehen von den bereits erwähnten Gründen, auch aus finanziellen Erwägungen. Die für die Alters- und Hinterlassenenfürsorge zur Verfügung stehenden Mittel sollten ausreichen, um die Fürsorge im wesentlichen solange fortzusetzen, als Übergangsrenten zur Auszahlung gelangen.

In diesem Zusammenhang sei zunächst auf die Entwicklung des zur Verfügung stehenden Fonds in den Jahren 1948 und 1949 sowie auf die mutmassliche Bewegung im Jahre 1950 hingewiesen, worüber folgende Tabelle Aufschluss gibt:

Beträge in Millionen Franken

Tabelle 3

Posten	1948	1949	1950
Stand Anfang Jahr . . . . .	140,00	135,80	131,95
Zinsertrag . . . . .	4,16	3,90	3,80
Total . . . . .	144,16	139,70	135,75
Beiträge an Kantone und Stiftungen . . . . .	8,36 <sup>1)</sup>	7,75	7,75
Stand Ende Jahr . . . . .	135,80	131,95	128,00

<sup>1)</sup> Inklusive rückständige Renten der Übergangsordnung 1946/1947.

Nimmt man z. B. an, dass den Kantonen und den beiden Stiftungen im Rahmen von Artikel 2, Absatz 2, des Bundesbeschlusses noch weitere Beiträge für die beiden Jahre 1949 und 1950 im Ausmasse von insgesamt 4 Millionen Franken ausgerichtet würden, so ergäbe sich auf den 1. Januar 1951 ein Fonds von ca. 124 Millionen Franken.

Falls ab 1951 auch weiterhin jedes Jahr ein Betrag von 7,75 Millionen Franken verteilt würde, könnte man die zusätzliche Fürsorge noch während etwas mehr als 20 Jahren, d. h. bis 1971 unverändert fortführen. Würde man hingegen jährlich 9 Millionen Franken verteilen, so würde der Fonds noch 17 Jahre ausreichen. Bei jährlichen Beiträgen von 10 Millionen wäre der Fonds in 15 Jahren erschöpft.

Entsprechend diesen Ausführungen beantragen wir, den Artikel 2 des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1948 materiell unverändert zu belassen. Dabei haben wir die Meinung, dass der Bundesrat namentlich in den ersten Jahren Gesuche um Erhöhung des Beitrages in Berücksichtigung der Verhältnisse wohlwollend prüfen und von der in Artikel 2, Absatz 2, eingeräumten Befugnis Gebrauch machen soll.

Hinsichtlich der Erhöhung der Beiträge gemäss Artikel 2, Absatz 2, des Bundesbeschlusses sind wir der Auffassung, dass sie nach Bedarf zu erfolgen habe. Deshalb können wir uns der in den Eingaben einiger Kantone vertretenen Meinung, dass eine Erhöhung der Beiträge alle Kantone und den beiden Stiftungen in gleicher Weise zugute kommen müsse, nicht anschliessen. Die Bei-

träge sollten unseres Erachtens in erster Linie für diejenigen Kantone und Stiftungen erhöht werden, die mit ihrem Anteil die ihnen auf Grund des Bundesbeschlusses zufallenden Aufgaben nicht erfüllen können.

## 2. Der Verteilungsschlüssel

Zum Verteilungsschlüssel, wie er in Artikel 3, Absatz 2, des Beschlusses (neue Fassung) vorgesehen ist, äusserten einige Kantone den Wunsch, es möchten nicht bloss die Übergangsrenten, sondern auch die ordentlichen Renten der Berechnung zugrunde gelegt werden. Bisher konnte, obwohl dies aus dem Wortlaut von Artikel 3, Absatz 1, nicht ohne weiteres hervorging, nur auf die Übergangsrenten abgestellt werden, weil in den als massgebend bezeichneten Jahren 1947 und 1948 noch gar keine ordentlichen Renten ausgerichtet worden sind.

Wir möchten an den Grundlagen des bisherigen Schlüssels festhalten, d. h. weiterhin nur auf die Zahl der Bezüger von Übergangsrenten und die Summe der Übergangsrenten abstellen. Durch den Einbezug der ordentlichen Renten würde ein Faktor berücksichtigt, der dem Charakter der Alters- und Hinterlassenenfürsorge, die nur den bedürftigen Greisen, Witwen und Waisen zugute kommen soll, nicht entspricht. Als bedürftig sind im allgemeinen diejenigen Personen anzusehen, deren Einkommen unter den Einkommensgrenzen liegen, wie sie in Artikel 42 des AHVG aufgestellt sind. Unter den Bezüger von ordentlichen Renten wird sich dagegen immer ein gewisser Prozentsatz befinden, deren Einkommen und Vermögensverhältnisse einen Zuschuss aus der Fürsorge nicht notwendig machen.

Würde man im Verteilungsschlüssel die ordentlichen Renten mitberücksichtigen, so dürfte sich im Laufe der Jahre ein Zustand herausbilden, bei welchem den industriellen Kantonen bis zu 30 % mehr Beiträge zufließen würden als heute, während die ausgesprochen ländlichen sowie insbesondere die Gebirgskantone bis zu 30 % weniger erhalten würden, als wenn man ausschliesslich auf die Übergangsrenten abstellt.

Eine kleine Änderung gegenüber der bisherigen Ordnung sehen wir lediglich in dem Sinne vor, dass gemäss Artikel 3, Absatz 2, des Beschlusses (neue Fassung) für die Berechnung des Beitrages künftig auf die beiden vorletzten Jahre abgestellt werden soll, die dem Jahre vorangehen, für welches der Beitrag ausgerichtet wird. Das heisst also zum Beispiel, dass sich der Verteilungsschlüssel für das Jahr 1951 auf die Zahl der Übergangsrentner und die ausbezahlten Übergangsrenten in den Jahren 1948 und 1949 stützen müsste. Dadurch lassen sich Schwankungen in der Zahl der Bezüger und der Rentensummen besser ausgleichen.

## 3. Erweiterung des Bezügerkreises

Gemäss Artikel 6, Absatz 1, lit. e, des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1948 können Fürsorgeleistungen auch Ausländern und Staatenlosen gewährt

werden, wenn diese während mindestens eines Jahres Beiträge an die eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung geleistet haben, seit mindestens 10 Jahren in der Schweiz ansässig sind und die allgemeinen Voraussetzungen für den Bezug einer Alters- oder Hinterlassenenrente erfüllen. Von der Fürsorge ausgeschlossen sind demnach alle vor dem 1. Juli 1883 geborenen Ausländer und Staatenlosen, weil sie an die AHV keine Beiträge mehr bezahlen konnten. Diese Regelung hat sich oft sehr hart ausgewirkt. Eine ansehnliche Zahl betagter Ausländer, die ihr ganzes Leben oder einen grossen Teil ihres Lebens in der Schweiz verbracht haben und daher aus humanen Gründen nicht heimgeschafft werden konnten, bleiben von der Alters- und Hinterlassenenfürsorge ausgeschlossen.

Aus diesen Gründen haben wir im beiliegenden Beschlussesentwurf Artikel 6, Absatz 1, lit. e, in dem Sinne abgeändert, dass die mindestens einjährige Beitragsdauer nicht mehr als Voraussetzung für den Bezug von Alters- und Hinterlassenenfürsorgeleistungen gilt. Die meisten Kantone, die Konferenz der Armendirektoren, die AHV-Kommission sowie die Stiftung «Für das Alter» würden diese neue Regelung warm begrüessen. Einige Kantone knüpfen daran allerdings den Vorbehalt, dass der Beitrag entsprechend erhöht werden müsste oder dass Kantone mit vielen Ausländern besonders berücksichtigt werden müssten. Soweit der Einbezug dieser Ausländer und Staatenlosen grössere Mittel notwendig macht, kann diesem Umstand durch Gewährung eines erhöhten Beitrages Rechnung getragen werden. Den Beitrag deswegen allgemein zu erhöhen, ist um so weniger am Platz, als nicht alle Kantone in gleicher Weise Ausländer beherbergen.

In der AHV-Kommission wurde angeregt, den Bezug von Alters- und Hinterlassenenfürsorgeleistungen für gebürtige Schweizerinnen, die durch Heirat eine ausländische Staatsangehörigkeit erworben haben, noch dadurch zu erleichtern, dass für sie auch auf die Voraussetzung der 10jährigen Aufenthaltsdauer in der Schweiz verzichtet wird. Wir halten die Verwirklichung dieser Anregung nicht für notwendig, weil gebürtige Schweizerinnen gemäss Bundesgesetz vom 25. Juni 1903 betreffend die Erwerbung des Schweizerbürgerrechtes und den Verzicht auf dasselbe die Wiedereinbürgerung verlangen können und somit die Möglichkeit haben, auch ohne 10jährige Aufenthaltsdauer in der Schweiz Fürsorgeleistungen zu beziehen. Vom Kanton Waadt wurde ferner vorgeschlagen, den Geltungsbereich zu erweitern im Sinne des Einbezuges:

- verheirateter bedürftiger Frauen von mehr als 60 Jahren, deren Ehegatten für ihren Unterhalt nicht vollständig aufzukommen vermögen, obwohl sie das Alter von 65 Jahren noch nicht erreicht haben;
- bedürftiger lediger Frauen von mehr als 60 Jahren sowie
- bedürftiger Frauen von mehr als 60 Jahren, gebürtige Schweizerinnen, die einen Ausländer geheiratet haben, und deren Ehegatten im Ausland wohnen, ohne dass sie für den Unterhalt der Frau genügend aufkommen.

Wir halten dafür, dass diese Ausdehnung des Bezügerkreises nicht in Betracht gezogen werden kann. Es sprechen namentlich auch finanzielle Erwägungen dagegen. Es muss in erster Linie darnach getrachtet werden, jenen Fällen gerecht zu werden, die bisher durch den Beschluss erfasst wurden.

#### 4. Nicht verwendete Beiträge

Verschiedene Kantone werden die ihnen für die Jahre 1948—1950 zugekommenen Beiträge bis Ende 1950 nicht völlig aufgebraucht haben. Durch den abgeänderten Artikel 14 des Bundesbeschlusses wird nun vorgeschrieben, dass die nicht verwendeten Mittel für die Durchführung der Alters- und Hinterlassenenfürsorge in den Jahren 1951—1955 zu verwenden sind. Sie fallen somit nicht an den Fonds zurück. Andererseits ist es aber auch ausgeschlossen, diese Mittel für andere Zwecke zu verwenden.

\* \* \*

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

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

Bern, den 23. Mai 1950.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

**Max Petitpierre**

Der Bundeskanzler:

**Leimgruber**

---

## Bundesbeschluss

über

**die Verlängerung und Abänderung des Bundesbeschlusses  
betreffend die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge  
(Verwendung der der Alters- und Hinterlassenenversicherung aus  
den Überschüssen der Lohn- und Verdienstersatzordnung  
zugewiesenen Mittel)**

Die Bundesversammlung  
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 23. Mai 1950,  
beschliesst:

### Art. 1

Die Gültigkeitsdauer des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1948 über die Verwendung der der Alters- und Hinterlassenenversicherung aus den Überschüssen der Lohn- und Verdienstersatzordnung zugewiesenen Mittel wird, unter Vorbehalt der nachfolgenden Bestimmungen, bis zum 31. Dezember 1955 verlängert.

#### *Art. 2, Abs. 1:*

Aus dem Fonds werden jährlich ausgerichtet:

- a. 5 Millionen Franken den Kantonen;
- b. 2 Millionen Franken der Schweizerischen Stiftung für das Alter;
- c. 0,75 Millionen Franken der Schweizerischen Stiftung für die Jugend.

### Art. 2

Nachstehende Artikel des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1948 werden wie folgt abgeändert:

*Art. 3, Abs. 2:* Massgebend sind jeweils die Zahl der Bezüger von Übergangsrenten und die Summe der Übergangsrenten des vorletzten und des diesem vorangegangenen Jahres.

*Art. 6. Abs. 1, lit. e:* Bedürftige Greise, Witwen und Waisen ausländischer Nationalität und bedürftige Staatenlose, die seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz ansässig sind, sofern sie die allgemeinen Voraussetzungen für den Bezug einer Alters- und Hinterlassenenrente erfüllen, jedoch gemäss Artikel 18 des Bundesgesetzes nicht rentenberechtigt sind.

*Art. 14:* Beiträge, die in den Jahren 1948—1950 nicht verwendet worden sind, sind für die Fürsorge im Sinne von Artikel 6 dieses Beschlusses zu verwenden.

### Art. 3

<sup>1</sup> Dieser Beschluss tritt am 1. Januar 1951 in Kraft.

<sup>2</sup> 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.

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines  
Bundesbeschlusses über die Verlängerung und Abänderung des Bundesbeschlusses  
betreffend die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge (Vom 23. Mai 1950)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1950
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5825
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.05.1950
Date	
Data	
Seite	1307-1319
Page	
Pagina	
Ref. No	10 037 047

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.