Zeitschrift: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Band: 82 (1985)

Heft: 4

Artikel: Stand und Entwicklung der verschiedenen Zweige der Sozialversicherung [Fortsetzung und Schluss]

Autor: Crevoisier, Claude

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-838515

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Stand und Entwicklung der verschiedenen Zweige der Sozialversicherung

Referat von Herrn *Claude Crevoisier,* stellvertretender Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung, anlässlich der 45. Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren vom 27./28. September 1984 (3. Teil)

Die Teilrevision der IV

Die feinere Rentenabstufung stellt ein zentrales Element dar. Die volle Rente wird dann bewilligt, wenn der Grad der Invalidität gleich oder mehr als 66⅔% beträgt. Die halbe Rente wird zwischen 50 und 66⅔% und, bei schwierigen Fällen, zwischen 33⅓ und 50% gewährt. Nach dem Studium verschiedener Lösungen hat die Kommission ihre Wahl für eine neue Abstufung wie folgt getroffen: Ersatz der Rente für diese schwierigen Fälle durch eine Viertelsrente, eine halbe Rente zwischen 50 und 65%, eine Dreiviertelsrente zwischen 65 und 80% und eine Vollrente bei einem Invaliditätsgrad von mehr als 80%. Diese Änderung ist angesichts verschiedener Ungereimtheiten des heutigen Systems schon seit langem gefordert worden. Ein Rentner der IV, dessen Invaliditätsgrad z. B. auf 70% festgesetzt wurde, riskiert, nur noch eine halbe Rente zu erhalten, falls sein Verdienst hoch genug ist, dass er unter die Grenze von 66⅔% Invaliditätsgrad fällt. Die Aufhebung der halben Rente verursacht ihm einen Einkommensausfall, der durch den erhöhten Verdienst bei weitem nicht ausgeglichen wird. Dies ist in gewisser Weise ein Anreiz, nicht zuviel zu arbeiten oder wenigstens nicht zuviel zu verdienen, um die Reduktion der Rente zu vermeiden. Eine feinere Skala schwächt diesen Effekt, ohne ihn allerdings aufzuheben. Diese Massnahme kostet die IV rund 70 Mio. Fr. mehr pro Jahr.

25 Jahre Eidg. IV haben gezeigt, dass alles darangesetzt werden muss, um die berufliche Eingliederung der Behinderten zu fördern. Diese genügt ohne seriöse Vorbereitung nicht. Man hat daran gedacht, diese attraktiver zu gestalten und den Jugendlichen Taggelder auszuzahlen, was heute durch den Gesetzgeber ausgeschlossen ist; diese Taggelder wären in der Weise wie während der beruflichen Wiedereingliederung auszuzahlen. Es muss um jeden Preis vermieden werden, dass die jungen Männer und Frauen, die eine Möglichkeit haben, einen Arbeitsplatz zu finden – und sei er noch so bescheiden –, sich nicht zu früh mit einer Rente abfinden müssen.

Die Taggelder werden den Jugendlichen im Anfangsstadium der Ausbildung ausbezahlt wie auch den Inaktiven, bei denen man vernünftigerweise annehmen kann, dass eine solche Ausbildung Früchte zeigt. In Zukunft werden somit nur jene Minderjährigen eine IV-Rente erhalten, deren berufliche Ausbildung von vorneherein ausgeschlossen ist. Unabhängig finanzieller Aus-

wirkungen und Schwierigkeiten in der Anwendung stellt diese Neuerung einen wichtigen Schritt zur Verwirklichung des Grundsatzes «Eingliederung vor Rente» dar.

Die Teilrevision der IV gibt die Gelegenheit, einige Bestimmungen zu ändern, die auch die kantonalen Dienste in administrativer Weise betreffen. Im Hinblick auf eine raschere Behandlung der Leistungsgesuche wird der Bundesrat die Verfügungsgewalt über gewisse Leistungen für jene Fälle dem Sekretariat der IV-Kommission delegieren können, wenn die gesetzlichen Bedingungen offensichtlich erfüllt sind; dies, ohne zuerst die IV-Kommission im engeren Sinne einschalten zu müssen.

Eine weitere Änderung: während die Bewilligung von Leistungen Gegenstand eines schriftlichen Entscheides ist, der durch die zuständige Ausgleichskasse ausgehändigt wird – ein Umweg, der das Verfahren verlängert –, kann in den vom Bundesrat verfügten Fällen davon Abstand genommen werden. Das Rekursrecht des Gesuchstellers bleibt gewahrt.

Die Frage stellt sich auch, ob es nicht möglich wäre, die Probleme, welche von der mit der Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen betrauten Expertenkommission unterbreitet worden waren, im Zuge der Revision zu behandeln. Diese Kommission hat eine Anzahl von Thesen aufgestellt, auf deren Grundlage die Invalidenversicherung reorganisiert werden sollte (Aufhebung der IV-Kommission, Integration der Regionalstellen in eine kantonale Voll-IV-Zugsstelle usw.). Die Eidg. AHV/IV-Kommission wird sich noch über die verschiedenen Vorschläge wie auch über die grundlegenden Änderungen, welche den ganzen Bereich der Subventionen betreffen, aussprechen.

Diese Elemente in die im Bau befindliche Revision mit einzubeziehen, hiesse das Risiko einzugehen, die Prüfung dringlicher Fragen hinauszuzögern.

Die Teilrevision des Gesetzes über die EL

Die EL sind eine Form der Hilfe durch die Kantone an die Bedürftigsten, durch Bundessubventionen mitgetragen; 1983 sind über 122 000 Fälle mit einer ausbezahlten Summe von 581 Mio. Franken, wovon 201 Mio. durch die Kantone, registriert worden. Das entspricht 4750 Franken pro Fall.

Gemäss Bundesverfassung sollen die EL in dem Augenblick verschwinden, in dem das Erfordernis der existenzsichernden AHV- und IV-Renten erfüllt sein wird. Weiter vorne haben wir gesehen, dass die Anhebung der Renten auf dieses Niveau aus finanziellen Gründen im heutigen Zeitpunkt undenkbar ist. Doch scheint es dringlich, einer gewissen Kategorie von Empfängern eine grosszügigere Hilfe angedeihen zu lassen. Es geht dabei hauptsächlich um jene Betagten, die sich in einem Heim aufhalten oder sonst hohe Krankheits- resp. Pflegekosten oder hohe Mietzinse zu tragen haben.

Für diese Fälle wäre eine Erhöhung der EL sehr willkommen; im weitern ist sie selektiv und wirksam.

Ein Revisionsprogramm ist 1983 auf die Beine gestellt worden; die Eidg. AHV/IV-Kommission hat ihm ihren Segen erteilt.

Eine Vernehmlassung ist anschliessend bei den Kantonen und weitern interessierten Kreisen durchgeführt worden.

Im ganzen gesehen wurde das Programm sehr positiv aufgenommen; die Kantone zeigten sich reservierter, was die Finanzierung anbelangt.

Das Kernstück der Revision bildet ohne Zweifel die selektive Erhöhung der Einkommensgrenze. Sie liegt bei 11 400 Franken pro Jahr für alleinstehende Personen. Das Nettoeinkommen einer Person wird durch eine geradezu wissenschaftliche Formel bestimmt. Die EL besteht aus der Differenz zwischen der Grenze von 11 400 Franken und dem anrechenbaren Netto-Einkommen. Es ist vorgesehen, dem Bundesrat die Ermächtigung zu erteilen, diese Grenze bis zu einer Verdoppelung zu erhöhen, jedoch nur, um die Kosten von Krankheit, Pflege und Aufenthalt in einem Heim zu decken. Auf Grund der jährlichen Zusatzkosten dieser Neuregelung von 200 Mio. Franken bleibt eine stufenweise Erhöhung vorbehalten. Zurzeit wird auch die Möglichkeit geprüft, die Grenze nur um einen Drittel zu erhöhen und den Kantonen die Möglichkeit zu geben, sie um einen weiteren Drittel anzuheben, was die Kosten der Revision von 200 auf 140 Mio. reduzieren würde.

Besonderes Gewicht wurde auf den Mietzinsabzug gelegt. Dieser ermöglicht es heute, für ein Paar jene Ausgaben für die Miete abzuziehen, die 1200 Franken pro Jahr übersteigen, wobei die obere Grenze bei 5400 Franken pro Jahr liegt. Diese Richtwerte sind als ungenügend beurteilt worden. Vielleicht ist die Obergrenze spürbar anzuheben, damit der wirklichen Lage der Mieter-Rentner Rechnung getragen wird. In ihrer grossen Mehrheit sind die Kantone der Auffassung, dass die Obergrenze für Alleinstehende auf 4800 Franken und für Ehepaare auf 7200 Franken anzuheben sei. – Kosten: 20–50 Mio. Franken pro Jahr.

Weitere Änderungen ohne grosse finanzielle Auswirkungen haben die Zustimmung der befragten Kreise gefunden. Doch ist ein grosses Hindernis erschienen: die Finanzierung. Während sich nach dem heutigen Modus der Beitrag des Bundes auf etwa 50% beläuft, sieht der neue Verteilschlüssel eine Entlastung des Bundes und eine Übernahme von 80% der Kosten durch die Kantone vor; diese sträuben sich; die endgültige Lösung ist noch nicht geboren.

Seltsame Verlautbarungen sind zu diesem Thema gemacht worden. Die EL seien nicht kantonale Leistungen, sondern ein verfassungsmässiger Bestandteil der ersten Säule, solange die AHV/IV-Renten das durch die BV festgelegte Niveau nicht erreicht hätten. Man zieht daraus den offenbar logischen Schluss, dass die Ausgaben für die EL, wenigstens jene aus der Revision, durch die AHV/IV oder gar die Eidgenossenschaft übernommen werden sollten. Das ist ein wenig voreilig.

Art. 11 der Übergangsbestimmungen zur BV, welche im Jahre 1972 eingeführt worden sind, verfügt, dass die Eidgenossenschaft den Kantonen Beiträge für die Finanzierung der EL gewährt. Sie kann dafür auf die Fiskaleinkommen für Tabak und gebrannte Wasser zurückgreifen, welche für die Finanzierung der AHV/IV vorgesehen sind. Wenn der Gesetzgeber diese Subventionen zu Lasten der Versicherung hätte verwenden wollen, hätte er dies

präzisiert. Dies hat er ja in Art. 34quater, Absatz 7 gemacht, wo festgehalten wird, dass der Bund für die Förderung und Unterstützung der Bemühungen zu Gunsten Behinderter und Betagter die Mittel der Eidg. Versicherung verwenden könne. Es ist deshalb nicht möglich, die Mittel des AHV/IV-Fonds zur Deckung dieser Massnahmen direkt heranzuziehen.

Der Spielverderber

Am 20. April 1983 stellte der Bundesrat fest, dass die Volksinitiative für eine Herabsetzung des AHV-Alters auf 62 Jahre für die Männer und auf 60 Jahre für die Frauen zustande gekommen war. Er gab gleichzeitig den zuständigen Departementen den Auftrag, eine Botschaft z. H. des Parlaments auszuarbeiten. Am 5. Dezember 1983 beschloss er, dass die Initiative ohne Gegenvorschlag den Eidg. Räten vorgelegt werden sollte, und zwar vor dem Vorschlag zur 10. AHV-Revision.

Eine erste Volksinitiative aus dem gleichen progressiven Lager wurde 1978 in einem Verhältnis von 4 : 1 vom Volk verworfen. Sie hatte zum Ziel, das Pensionierungsalter für Frauen auf 58, für Männer auf 60 Jahre herabzusetzen. Die Regierung präzisierte damals, dass die Verwirklichung der Initiative eine zusätzliche Abgabe von 3 % auf dem Arbeitslohn zur Folge hätte. Sie erklärte auch, dass eine Herabsetzung der Altersgrenze in bestimmten Fällen wünschenswert wäre. Die Regierung beauftragte daraufhin die Eidg. AHV/IV-Kommission, die Frage zu studieren, was zwischen 1980 und 1983 mit der üblichen Sorgfalt geschah; ihre Schlussfolgerungen sind bekannt: Sie ist dagegen.

Die hängige Volksinitiative ist offensichtlich vernünftiger als die vorangegangene. Das Rentenalter für den Mann ist auf 62, jenes für die Frau auf 60 Jahre festgelegt. Sie ist ausserdem mit Übergangsbestimmungen versehen. Eine davon sieht vor, dass die Vollrente dann ab 60 resp. 62 Jahren zu gewähren sei, wenn man das Rücktrittsalter entsprechend modulieren würde. Dies bedeutet, dass die Zusatzbelastung in Zusammenhang mit der vorgezogenen Rente bis zum Ende der vorzeitigen Periode aufrechterhalten und anschliessend aufgehoben würde. Eine andere Übergangsbestimmung will, dass die Ehepaarrente dann gewährt wird, wenn einer der Ehepartner das 62. Altersjahr und der andere das 60. vollendet hat. Eine 62jährige Frau bekäme somit eine Ehepaarrente, wenn der Gatte 60 Jahre alt ist, während heute bei der AHV das vollendete 65. Altersjahr beim Mann und das 62. bei der Frau das Recht für eine Ehepaarrente eröffnet.

Die Initianten scheinen sich über die finanzielle Tragweite ihrer Vorschläge im klaren, da sie die Vernunft hatten, vorzusehen, die Altersgrenze jährlich um ein Jahr bis zum Erreichen der neuen Grenzen 62 und 60 zu senken.

In einem ersten Schritt werden drei Altersklassen bei den Männern und zwei bei den Frauen zusätzlich Rentenbezüger(innen). Aus der Tatsache, dass eine Herabsetzung der Leistungen nicht in Betracht gezogen werden könnte, ohne schwerwiegende Probleme zu schaffen, ergibt sich, dass die zusätzlichen

Aufwendungen nur aus zusätzlichen Einnahmen finanziert werden könnten. In bezug auf das AHV-pflichtige Einkommen drückt sich die notwendige Erhöhung der Beiträge in 1,5% für die AHV/IV und 1,05% für die berufliche Vorsorge aus. Im Falle der Gleichberechtigung der Geschlechter (60/60) entsprechen die Zahlen 2,4% für die AHV/IV und 1,8% für die berufliche Vorsorge, d.h. um 1,6% mehr insgesamt. In der Hauptvariante (62/60) wären für den Bund 185 Mio. Franken pro Jahr und 65 Mio. für die Kantone zusätzlich aufzuwenden.

Das Schweizer Volk wie auch die Kantone werden sich zu äussern haben. Unsere Bürgerinnen und Bürger werden zur Kenntnis nehmen müssen, dass die demographische Entwicklung Überraschungen bringen kann, dass die Produktivität ihre Grenzen hat und dass der Bestand an Arbeitskräften auch in den Dienstleistungszweigen, die bis heute der Verlangsamung des Geschäftsganges erfolgreich standgehalten haben, zu stagnieren beginnt. Ein neuer Guss des gesamten Leistungssystems der Sozialversicherung im Hinblick auf das Jahr 2000 kann auf Anhieb nicht ausgeschlossen werden.

Nachwort

Man könnte den bisherigen Arbeiten vorwerfen, sie legten zuwenig Gewicht auf mögliche Einsparungen im Bereich der Sozialleistungen. Ist es wirklich unumgänglich, ein EL-System im Rahmen der AHV für die Ehegatten, deren Frauen zwischen 55 und 62 Jahre alt sind, aufrechtzuerhalten?

Ist es vernünftig, ein bisweilen kompliziertes System ausserordentlicher Renten aufrechtzuerhalten, nachdem man über ein gut funktionierendes System von EL verfügt? Soll man das Privileg der selbständig Erwerbenden in bezug auf die Beiträge und die degressive Skala beibehalten? Zahlreiche solche Fragen werden die Chronik der sozialen Sicherheit der nächsten Jahre ausfüllen, denen gegenüber die Kantone nicht gleichgültig werden bleiben können.

Die aufgezählten Änderungen werden nicht mit dem Schlag eines Zauberstockes Wirklichkeit. Es wird Sache der Behörden sein, eine Prioritätenliste festzulegen, welche den Bedürfnissen, den finanziellen Möglichkeiten der betroffenen Kreise und den Notwendigkeiten der schweizerischen Wirtschaft, deren Gesundheit der beste Garant einer wirksamen und rechten sozialen Sicherheit darstellt, Rechnung trägt.