

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: 81 (1984)

Heft: 9

Artikel: Die Schweizerische AHV/IV in den achtziger Jahren (Schluss)

Autor: Tuor, Rudolf

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-838663>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 06.05.2025

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

Die Schweizerische AHV/IV in den achtziger Jahren

(Schluss)

Dr. iur. *Rudolf Tuor*, Luzern

3. Besondere Gesetzesrevisionen zu AHV, IV und Ergänzungsleistungen

3.1 Vorschläge zur 10. AHV-Revision

Im Jahre 1979 trat die 9. AHV-Revision in Kraft, welche primär der Konsolidierung der Sozialversicherung gewidmet war. Im Rahmen dieser Revision konnte es nicht darum gehen, grundsätzliche Neuerungen, wie sie unter den Stichworten «Frauenfragen» und «Flexibles Rentenalter» zur Diskussion gestellt wurden, anzugehen. Vielmehr wurden diese Problemkreise für die folgenden AHV-Revisionen zurückgestellt.

Die Eidgenössische AHV/IV-Kommission hat im Februar 1983 die Hauptlinien für die *10. AHV-Revision unter Einbezug einer Revision des IV-Gesetzes und des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen* skizziert¹⁴. Diese Vorschläge lösten verschiedene Diskussionen aus, wobei vor allem die Erhöhung des Rentenalters der Frau, die ungenügende Berücksichtigung der Frauenanliegen sowie die vorgeschlagene Kürzung beim freiwilligen Vorbezug der Altersrente kritisiert wurden. Diese Diskussionen liessen ein Zusammenfassen der 10. AHV-Revision mit der 2. IV-Revision und der ELG-Revision, wie dies ursprünglich gedacht war, als unrealistisch erscheinen¹⁵.

Der *Vorsteher des Eidgenössischen Departementes des Innern* hat die AHV/IV-Kommission beauftragt, ihre Vorschläge vom Februar 1983 zu überprüfen und dabei folgendes zu berücksichtigen:

- das vom Bundesrat aufgestellte *Prinzip der Kostenneutralität*, wonach die vorgesehenen Änderungen weder für die Beitragsleistenden noch für die öffentliche Hand neue Kosten verursachen dürfen;
- die parlamentarischen Vorstösse, wonach die *Revision der Invalidenversicherung* vor der Revision der AHV einzuleiten sei;
- den Beschluss des Bundesrates, unverzüglich eine *Revision des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen* einzuleiten, um den Bedürftigsten zu helfen;
- die allgemeine *wirtschaftliche und demographische Lage* und Entwicklung.

Die *Kommission* hat am 13./14. Dezember 1983 ihre früheren Vorschläge zu den «Frauenproblemen» bestätigt, insbesondere auch die Erhöhung des Rentenalters für die Frau von 62 auf 63 Jahre. Von einer Verwirklichung des flexiblen Rentenvorbezugs sowie der Auffüllung von Beitragslücken durch ausserordentliche Massnahmen hat sie jedoch angesichts der geforderten Kostenneutralität abgesehen. Schliesslich soll aufgrund der Prüfungen der Kommission die geltende Rentenformel nicht geändert werden; um eine gezielte Wirkung zu entfalten, sollen vielmehr die Ergänzungsleistungen ausgebaut und der Anspruch auf Hilflosenentschädigung für Altersrentner, die in mittelschwerem Grade hilflos sind, ausgedehnt werden.

Aufgrund der *neuen Beschlüsse der Kommission* soll die 10. AHV-Revision folgende *Hauptpunkte* umfassen¹⁶:

- Verbesserungen zugunsten der Frau:
 - a) Gemeinsamer *Anspruch auf Ehepaarrente* und dazugehörige Kinderrenten für das Ehepaar;
 - b) Häufige *Auszahlung der Ehepaarrente* an die beiden Ehegatten, sofern nicht ausdrücklich gemeinsame Auszahlung gewünscht wird;
 - c) Berücksichtigung der Einkommen des noch lebenden früheren Ehegatten bei der *Berechnung der einfachen Altersrente der geschiedenen Frau*;
 - d) Zuschlag bei der *Berechnung der Hinterlassenenrenten* zur «Abgeltung» eines frühzeitigen Abbruches der beruflichen Karriere.

- Gleichbehandlung von Mann und Frau:
 - a) Geschlechtsunabhängige *Beitragspflicht nicht-erwerbstätiger Ehegatten sowie Witwen und Witwer*, d.h. Beitragsfreiheit für Ehegatten, sofern der Partner erwerbstätig ist, bzw. Beitragspflicht für Witwen und Witwer;
 - b) Ausrichtung einer *Witwerrente*, wenn und solange der Witwer für rentenberechtigten Waisen sorgen muss;
 - c) Weitere Massnahmen, um die *Rentenansprüche sowie die Berechnung der Renten* «*geschlechtssymmetrisch*», d.h. unter gleichen Voraussetzungen für Mann und Frau gleich, auszugestalten.

Es ist letztlich Aufgabe des Bundesrates, zu entscheiden, ob und inwieweit die Vorschläge der AHV-Kommission im Rahmen einer *Gesetzesvorlage zur 10. AHV-Revision* berücksichtigt werden sollen. Im Zusammenhang damit wird der Bundesrat auch über die weitere *Behandlung der Volksinitiative zur Herabsetzung des Rentenalters* für Frauen auf 60 und für Männer auf 62 Jahre zu entscheiden haben. Es darf wohl angenommen werden, dass die Behandlung der Volksinitiative vorgezogen wird, da eine allfällige Annahme von grosser Auswirkung auf die AHV wäre.

3.2 Die 2. IV-Revision

Nachdem die Verwirklichung der 10. AHV-Revision noch einige Zeit auf sich warten lassen dürfte, hat der Bundesrat das Eidgenössische Departement des Innern kürzlich beauftragt, eine *Botschaft für eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung* auszuarbeiten und bis Ende 1984 vorzulegen.

Mit dieser Teilrevision soll in erster Linie die vielfach geforderte *feinere Abstufung der IV-Renten* eingeführt werden. Nach geltendem Recht kann eine ganze Rente ausgerichtet werden, wenn eine Invalidität von mehr als zwei Dritteln vorliegt; für die Ausrichtung einer halben Rente ist ein Invaliditätsgrad von 50 bis 66,6%, in wirtschaftlichen Härtefällen von 33,3 bis 50%, erforderlich. Nach der vorgesehenen Gesetzesrevision soll die Rentenabstufung wie folgt ausgestaltet werden:

| | |
|-----------------------------|-------------|
| Invaliditätsgrad 35 bis 50% | Rente 25% |
| Invaliditätsgrad 50 bis 65% | Rente 50% |
| Invaliditätsgrad 65 bis 80% | Rente 75% |
| Invaliditätsgrad über 80% | volle Rente |

Darüber hinaus soll mit der Revision erreicht werden, dass *Versicherte in erstmaliger beruflicher Ausbildung sowie minderjährige Versicherte*, die noch nicht erwerbstätig waren, *in der Eingliederung* wie andere Behinderte *Taggelder* erhalten können; bis heute wurden nur Renten zugesprochen. Die Lage für die jungen Behinderten könnte dadurch merklich verbessert werden. Schliesslich sollen bei der Gesetzesrevision einige weitere *Massnahmen zur Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens* verwirklicht werden¹⁷.

Nachdem diese *Revision der Invalidenversicherung ohne vorausgehendes Vernehmlassungsverfahren* in die Wege geleitet werden soll, darf angenommen werden, dass – je nach der Dauer des parlamentarischen Verfahrens – die entsprechenden Bestimmungen frühestens auf den 1. Januar 1986 in Kraft treten können. Es wird geschätzt, dass sich mit dieser Revision die *Zahl der Rentenbezüger* von heute knapp 130 000 *um rund 40 000 Rentner erhöhen* dürfte; die Zunahme der Zahl der Rentner sowie der mit der feineren Rentenabstufung bedingten Mutationen dürfte sich unter anderem auch in einem spürbar erhöhten *Verwaltungsaufwand* niederschlagen.

3.3 Revision des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV

Ursprünglich war vorgesehen, gleichzeitig mit der 10. AHV-Revision auch eine Revision des EL-Gesetzes zu verbinden. Nachdem die 10. AHV-Revision jedoch – wie wir bereits gesehen haben – in allernächster Zeit nicht verwirklicht werden kann, wurde von verschiedener Seite der Ruf laut, eine Revision des EL-Gesetzes unabhängig von der AHV-Revision möglichst bald zu verwirklichen. Auch wenn AHV und IV heute einen recht beachtlichen Stand erreicht haben, so wären sie nicht in der Lage, die *verfassungsmässige Zielsetzung der ersten Säule der sozialen Vorsorge* allein zu gewährleisten; werden

jedoch die *Ergänzungsleistungen als Teil der ersten Säule* anerkannt, so darf gesagt werden, dass die angemessene Deckung des Existenzbedarfs heute in der überwiegenden Zahl der Fälle erreicht werden kann. Um so stossender sind daher die *generellen Lücken*, die sich insbesondere aus den mit den heute geltenden beschränkten Ansätzen nur ungenügend abzudeckenden *Mietkosten*, den *Krankheitskosten* von Versicherten ohne Krankenkassenleistungen sowie den *Kosten in Heimen* auch heute noch ergeben können.

Die *Vorarbeiten zur Revision des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen* zur AHV und IV sind weit fortgeschritten. Am 17. Januar 1984 hat das Eidgenössische Departement des Innern im Einvernehmen mit dem Bundesrat die Kantone, Parteien, Verbände und weiteren interessierten Kreise zur *Vernehmlassung* für eine Revision des EL-Gesetzes eingeladen.

Im Vernehmlassungsverfahren werden insbesondere folgende *Revisionspunkte* zur Diskussion gestellt:

- Eine *generelle Erhöhung der Einkommensgrenzen* wird angesichts des Leistungsstandes und im Hinblick auf das Verfassungsziel der ersten Säule zu Recht zur Ablehnung empfohlen. Eine generelle Erhöhung der heute geltenden Einkommensgrenzen über die Entwicklung der Renten der AHV/IV hinaus liesse sich wegen des «Giesskannencharakters» gerade in der heutigen Situation kaum rechtfertigen.
- Anstelle der generellen Erhöhung soll eine *selektive Erhöhung der Einkommensgrenzen für die Vergütung von Krankheits-, Pflege- und Heimkosten* ermöglicht werden. Der Bundesrat soll die Kantone ermächtigen können, in diesen Fällen die Einkommensgrenzen zu erhöhen, höchstens aber zu verdoppeln.
- Weitgehend unbestritten dürfte die vorgeschlagene *Neuregelung des privilegierten Einkommens* sein, wonach lediglich noch das Erwerbseinkommen privilegiert sein soll. Die bisherige Privilegierung gewisser Einkommensbestandteile und insbesondere die Benachteiligung der Rentner, welche für ihre Vorsorge die dritte Säule gewählt haben, ist heute nicht mehr gerechtfertigt.
- Die Vernehmlassung sieht eine *Neuregelung des Mietzinses* vor. Insbesondere ist eine Erhöhung des höchstmöglichen Abzuges für Alleinstehende von 3600 Franken auf 4000 Franken und für Ehepaare von 5400 Franken auf 6000 Franken vorgeschlagen. Aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse mögen diese Ansätze nicht zu genügen; es liegen denn auch bereits erste Stellungnahmen vor, welche eine Erhöhung auf 4800 Franken für Alleinstehende und 7200 Franken für Ehepaare beantragen. Ein *erhöhter Mietzinsabzug für rollstuhlgängige Wohnungen*, wie er ebenfalls zur Diskussion gestellt wird, dürfte kaum ungeteilte Zustimmung finden. Insbesondere wenn der generelle Mietzinsabzug stärker als vorgeschlagen erhöht wird, dürfte ein entsprechend grosses Bedürfnis kaum nachgewiesen werden können. Abgesehen von den durchführungstechnischen Problemen, die eine solche Sonderregelung bedingen würde, scheinen die privaten Hilfswerke Pro Infirmis und Pro Senectute wesentlich besser in der Lage zu sein, in Härtefällen gezielt Hilfe zu leisten. Da die vorgesehene *Aufhebung*

des Selbstbehaltes beim Mietzinsabzug eine Begünstigung der EL-Bezüger mit tiefen Mieten zur Folge hätte, dürfte sie kaum realisiert werden.

- Im weiteren wird die Frage einer *differenzierten Regelung des Vermögensverzehrs* aufgeworfen. Nach der heutigen Regelung wird ein Fünftel des die Freigrenze übersteigenden Nettovermögens dem Einkommen zugerechnet. Diese Regelung ist in der Praxis weitgehend auf Verständnis gestossen; eine differenzierte Lösung liesse sich theoretisch wohl rechtfertigen, wäre jedoch mit grossem administrativem Mehraufwand und mit relativ bescheidenen finanziellen Auswirkungen verbunden.
- Eine *Streichung des Selbstbehaltes bei Krankheits- und Hilfsmittelkosten*, wie sie in der Vernehmlassung vorgeschlagen wird, dürfte wohl kaum generelle Unterstützung finden. Vielmehr wird als Massnahme zur Eindämmung der Kostenexplosion im Gesundheitswesen häufig die Einführung und Erhöhung von Selbstbehalten gefordert und damit die vermehrte Eigenverantwortlichkeit der Versicherten verlangt. Es müsste diesen Bestrebungen zuwiderlaufen, wenn für die EL-Bezüger jeglicher Selbstbehalt gestrichen würde; vielmehr dürfte ein genereller Selbstbehalt von 200 Franken, wie er bereits vor dem 1. Januar 1979 bestand, durchaus zumutbar sein.
- Die Schweizerische Vereinigung für Sozialpolitik hat vorgeschlagen, dass die Ergänzungsleistungen *behinderungs- und krankheitsbedingte Mehrkosten in Form eines zusätzlichen Abzuges berücksichtigen* sollten, um der individuellen Situation des Behinderten stärker Rechnung tragen zu können. Es erscheint zweckmässig, wenn solche Fragen durch Pro Infirmis und Pro Senectute behandelt werden, zumal die Beiträge an diese Institutionen wesentlich erhöht werden sollen; in der Vernehmlassung wird eine Verdoppelung zur Diskussion gestellt.
- Schliesslich werden einige *Massnahmen zur Verhinderung von Missbräuchen* bei der Anrechnung von Gewinnungskosten und Gebäudeunterhaltskosten sowie beim Verzicht auf Vermögen und Einkünfte vorgeschlagen, die kaum bestritten sein dürften.

Wenn alle Vorschläge realisiert würden, dürften sich daraus *geschätzte Mehraufwendungen von über 200 Millionen Franken* jährlich ergeben. Gegenüber dem Leistungsstand 1983 würde dies eine Ausweitung um einen Drittel darstellen. Da diese Mehrbelastung bei der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen noch nicht miteinbezogen wurde, ist eine gewisse Zurückhaltung der Kantone verständlich. Andererseits ist nicht zu übersehen, dass ein grosser Teil der vorgeschlagenen Verbesserungen dadurch begründet werden kann, dass die Leistungen der ersten Säule das verfassungsmässige Leistungsziel noch nicht immer in angemessener Weise erreichen, so dass ernsthaft geprüft werden müsste, ob nicht ein entsprechender *Beitrag aus dem Ausgleichsfonds der AHV/IV an die Ergänzungsleistungen* geleistet werden kann, *solange AHV und IV ihre verfassungsmässige Zielsetzung nicht selber erfüllen können*; die verfassungsmässige Grundlage dazu dürfte in Art. 34quater Abs. 7 der Bundesverfassung gegeben sein, zumal es sich bei den Revi-

sionsvorschlägen weitgehend um selektive Leistungsverbesserungen und nicht um generelle Rentenleistungen handelt.

Nachdem in den letzten Jahren in allen Kantonen die Höchstansätze des EL-Gesetzes übernommen wurden, dürfte es dem Charakter der Ergänzungsleistungen als Bedarfsleistungen im Rahmen der ersten Säule viel eher entsprechen, wenn für die gesamte Schweiz *einheitliche Minimalleistungen* festgelegt würden. Den Kantonen steht es ohnehin frei, über das Bundesgesetz hinausgehende Leistungen auszurichten, die allerdings nicht den Auflagen des Bundesgesetzes unterliegen und vom Bund nicht subventioniert werden können.

4. Schlussbemerkung

Die vorstehenden Ausführungen mögen gezeigt haben, dass auch im Rahmen der ersten Säule unserer Sozialen Vorsorge trotz des beachtlichen Leistungsstandes noch *Lücken* bestehen und *Anpassungen an die veränderten sozialen Bedürfnisse* erforderlich sind. Andererseits kann es gerade in den achtziger Jahren nicht darum gehen, grundlegende Veränderungen ohne Rücksicht auf das wirtschaftlich Realisierbare vorzunehmen.

Wichtiger als grundlegende Veränderungen im Rahmen der ersten Säule erscheint uns aus der Sicht der Praxis die *Koordination* innerhalb der verschiedenen Bereiche der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, aber auch mit den übrigen Sozialversicherungen. Gerade die neuesten Entwicklungen haben unsere historisch gewachsenen – und damit unkoordinierten – Sozialversicherungen in vielen Bereichen an die *Grenzen der Praktikabilität* geführt. Um das Vertrauen in die Sozialversicherungen, das gerade heute für die Gestaltung der gesellschaftlichen Zukunft eine der wesentlichsten Voraussetzungen ist, auch weiterhin zu gewährleisten, muss der Vollzug auf allen Ebenen – vom Beitragspflichtigen über die Versicherungsorgane bis zum Leistungsempfänger – wieder überschaubarer gestaltet werden können.

Wenn es gelingt, bei den bevorstehenden *Revisionen unserer Sozialversicherungen im Sinne einer echten Solidarität* wieder vermehrt die tatsächlichen Bedürfnisse mit den gesamten wirtschaftlichen Realitäten in Einklang zu bringen und Gruppen- oder Einzelinteressen als solche dem Gesamtinteresse unterzuordnen, dann dürfte unser Sozialversicherungswesen auch in kommenden Jahrzehnten Bestand haben. Dass diese Aufgabe nicht leicht ist, zeigen zwar die vielen hängigen Revisionen; dass es möglich ist, zeigt aber gerade die Geschichte der schweizerischen AHV, die seit 1948 aus bescheidenen Anfängen zum wohl grössten Sozialwerk unseres Landes heranwachsen konnte.

¹⁴ ZAK 1983, S. 66.

¹⁶ ZAK 1984, S. 3 f.

¹⁵ ZAK 1984, S. 152.

¹⁷ ZAK 1984, S. 164 f.