

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: 2

Artikel: Stand und Entwicklung der verschiedenen Zweige der Sozialversicherung

Autor: Crevoisier, Claude

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-838511>

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: 05.05.2025

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 (1. Teil)

Die Leitlinie eines künftigen Ausbaus der ersten Säule

Es ist unbestreitbar, dass die Entwicklung der eidgenössischen Sozialversicherung die Aufgaben der öffentlichen Fürsorge vereinfacht und ihre Aufwendungen verringert hat. Es erstaunt deshalb nicht, dass der Vorstand Ihrer Konferenz Wert auf eine Bestandesaufnahme per Ende 1984 legt, um so Gedankenanstösse für die kantonalen Ausführungsbestimmungen in dieser Materie zu erhalten, zumal gegenwärtig verschiedene Gesetzesrevisionen und deren Ausgestaltung zur Diskussion stehen. Das vorliegende Referat beschränkt sich auf das Wesentliche. Es befasst sich absichtlich nicht mit juristischen Finessen, welche für die im Alltagsleben stehenden Politiker nicht ausschlaggebend sind.

Die AHV als Herzstück der ersten Säule

Die AHV bildet das zentrale Erkennungszeichen, die sogenannte erste Säule, der Triade der sozialen Sicherheit in der Schweiz. Die Invalidenversicherung (IV) und das System der Ergänzungsleistungen (EL) bilden die beiden anderen Leitplanken. Diese 3 Elemente durchdringen sich gegenseitig in einem Ausmass, dass Veränderungen beim einen oder andern nicht mehr isoliert, sondern nur noch im Gesamtzusammenhang betrachtet werden können. Aus diesem Grund beabsichtigte die Verwaltung anfänglich, die geplanten Gesetzesrevisionen für die AHV, die IV und die EL in einem einzigen Paket zu präsentieren. Die im Verlaufe der vorbereitenden Arbeiten aufgetretenen Schwierigkeiten verschiedenster Art haben den Bundesrat dazu bewogen, das Vorgehen nach 3 Gruppen zu entflechten und eine Prioritätenordnung festzulegen: Zuerst die IV und die EL, dann die AHV, für welche zuerst der Urnengang über die Volksinitiative für eine Herabsetzung des Rentenalters auf 62 Jahre für die Männer und auf 60 Jahre für die Frauen stattfinden muss. Gleichwohl verdient die AHV eigentlich den Ehrenplatz, wenn man bedenkt, welche Bedeutung sie in den Herzen unserer Mitbürger eingenommen hat.

Die Gründe für die Revision

Nachdem der Bundesrat über die Kompetenz verfügt, die Renten der Lohn- und Preisentwicklung anzupassen – er hat dies auf den 1. Januar 1984 getan – fragt man in gewissen Kreisen nach der Notwendigkeit einer Revision. Die heutigen und die künftigen Rentner fürchten, dass selbst gewagte Neugestaltungen ihre berechtigten Hoffnungen nicht erfüllen werden. Damit sei gezeigt, wie behutsam vorzugehen ist, wenn man an den grundlegenden Prinzipien rührt.

In seiner Botschaft vom Juli 1976 über die neunte AHV-Revision hat der Bundesrat die Probleme aufgelistet, deren Studium auf eine nächste Revision hin zu Ende geführt werden müssen:

- Limitierung der flexiblen Altersgrenze im Bereich der AHV-Renten
- Eigenständiger Rentenanspruch der verheirateten Frau
- AHV-Rentenalter der Frau sowie verschiedene Verbesserungen im Hinblick auf die Anspruchsberechtigung der Frau und der Kinder.

Es handelte sich hier um ein Versprechen.

Im Juni 1981 nahmen Volk und Stände im Verhältnis 8 : 5 eine Änderung von Art. 4 der Bundesverfassung an, womit der Gesetzgeber beauftragt wurde, der Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau zum Durchbruch zu verhelfen. Die Anwendung dieses Grundsatzes bedeutet für die AHV, dass Mann und Frau sowohl in bezug auf die Leistungen wie die Prämien gleichzustellen sind. Erste Vorstudien haben gezeigt, dass eine konsequente Gleichstellung der Geschlechter zu der Vermutung Anlass gibt, dass ein sehr tiefreichendes Überdenken der Grundlagen, auf denen die AHV beruht, notwendig wird. Es handelt sich hier um eine langwierige Aufgabe, die in den nächsten Jahren wohl kaum vollendet werden kann. Der Bundesrat schlägt deshalb ein stufenweises Vorgehen vor. Mit der 10. AHV-Revision soll ein entscheidender Schritt in diese Richtung getan werden.

Hier handelt es sich um eine Verpflichtung.

Oft wird mit Nachdruck auf den Inhalt von Art. 34^{quater} der Bundesverfassung verwiesen; er schreibt u. a. vor, dass die AHV- und die IV-Renten den Existenzbedarf angemessen decken müssen. So einleuchtend die Absicht des Gesetzgebers in der abstrakten Norm zutage tritt, so zahlreichen Interpretationen ist die praktische Anwendung dieses Prinzips ausgesetzt. Der Bundesrat hat sich seinerseits schon 1971 hierzu geäußert.

In seiner Botschaft zur 8. AHV-Revision erklärte er, dass unter «Existenzbedarf» nicht nur das reine Existenzminimum zu verstehen sei, sondern ein etwas erhöhter Betrag, der in einem gewissen Umfang der sozialen Lage des Bedürftigen Rechnung trägt. Einer Schätzung der Studienkommission für die Probleme des Alters aus dem Jahre 1966 kann man entnehmen, wieviel der Existenzbedarf in Franken auf Ende 1984 ausmacht.

Schätzung des Existenzbedarfs betagter Personen in guter Gesundheit 1984

Beiträge in Franken

Personenkategorien	1966	1984	AHV-Renten		Obere Einkommensgrenze nach Kategorie
			Min.	Max.	
– Ehepaar ohne Kinder	6500	15 000	12 420	24 840	17 100
– Alleinstehende Person	4500	10 350	8 280	16 560	11 400
– Personen, welche sich in einem Heim aufhalten	4800	11 000	8 280	16 560	11 400
* 1984 = Index 2,3 der Basis 1966 (aufgerundet)					

Man muss sich allerdings davor hüten, voreilige Schlüsse aus einer solchen Zusammenstellung zu ziehen. Die erste Bemerkung, die sich aufdrängt, besteht darin, dass die Bedürfnisse der Betagten in den vergangenen 20 Jahren in Zahl und Qualität gestiegen sind. Die blossе Indexierung vernachlässigt den Umstand, dass sich zahlreiche Betagte eine neue Lebensweise zu eigen gemacht haben, die sich mehr und mehr an diejenige der jüngeren Generationen anlehnt und sich nach der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung richtet. Die angegebenen Zahlen sind deshalb als ein Minimum zu betrachten. Sie helfen uns aber trotzdem für die uns interessierende Fragestellung weiter.

Im Rahmen dieser Überlegungen ist es interessant festzustellen, dass die im Vorfeld der Revision des ELG abgegebenen Stellungnahmen oft davon ausgehen, dass die oberen Grenzen der EL dem Existenzbedarf gleichgestellt werden. Für zahlreiche Meinungsträger und Gruppen Betroffener haben die AHV- und IV-Renten ihr verfassungsmässiges Ziel noch nicht erreicht; diese Lücke gilt es aufzufüllen.

Der Vollständigkeit halber müsste man die zahlreichen parlamentarischen Vorstösse und Stellungnahmen verschiedener Organisationen erwähnen.

Die zentralen Elemente einer 10. AHV-Revision

Bereits 1979 wurden die vorbereitenden Arbeiten für eine 10. AHV-Revision aufgenommen; eine spezielle Sub-Kommission, welche aus Experten der Eidg. AHV/IV-Kommission besteht, wurde noch im gleichen Jahr eingesetzt. Verschiedene Arbeitsgruppen und Ausschüsse haben im Anschluss daran die mathematischen und finanziellen Fragen sowie die Probleme der Frau stu-

diert. Der Grossteil der Vorschläge wurde durch die Plenarkommission zurückgehalten, einige davon aus dem Verkehr gezogen. Die als realisierbar erachteten sind dem Bundesrat vorgelegt worden. Er wird sich über jene Vorschläge aussprechen, die er in die 10. AHV-Revision zu integrieren beabsichtigt. Er wird dem Parlament eine Botschaft vorlegen, so dass dieses frühzeitig nach der Abstimmung über die Initiative, welche eine Herabsetzung des Rentenalters verlangt, über die Vorschläge aussprechen kann. Wir stehen vermutlich am Anfang eines langen parlamentarischen Verfahrens; es wäre unvorsichtig, hier schon Termine festzulegen.

Aus didaktischen Überlegungen scheint es mir wichtig, Ihnen vorab die von der Eidg. AHV/IV-Komm. angenommenen und anschliessend die zurückgewiesenen Vorschläge in Erinnerung zu rufen.

Beitragspflicht für Ehegatten und Witwen ohne Erwerbseinkommen

Heute sind die Ehefrauen der Versicherten und die Witwen, welche keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, von der Prämienbeitragspflicht befreit. Diese Begünstigung sollte zur Diskussion gestellt werden, um auch in diesem Bereich der gleichen Behandlung von Mann und Frau Rechnung zu tragen. Immer mehr Ehemänner beschäftigen sich heute wenigstens teilweise als Hausmänner. Die Idee, die Hausfrau der Beitragspflicht zu unterstellen, ist eingehend diskutiert, dann aber aus praktisch unüberwindlichen Schwierigkeiten nicht mehr verfolgt worden. Man kann sich ausserdem fragen, ob eine solche Verpflichtung mit den verfassungsrechtlichen Normen über den Schutz der Familie überhaupt verträglich gewesen wäre.

Die Beitragsbefreiung wird nur für Ehegatten ohne Erwerbseinkommen gelten. Man geht von der Vermutung aus, dass der andere Partner tatsächlich aktiv erwerbstätig ist. Andernfalls sind beide Ehegatten in der Kategorie «Personen ohne Erwerbseinkommen» beitragspflichtig. Hierunter gehört z. B. der verheiratete Student ohne Erwerbseinkommen. Wenn aber seine Frau arbeitet, wird er grundsätzlich von der Beitragspflicht befreit werden, während heute beide Beiträge zahlen.

Die Witwen ohne Erwerbseinkommen sind heute von der Beitragspflicht befreit, wie gross auch ihr sonstiges Einkommen und Vermögen auch sind. Diese Regelung wird geändert werden, da sie geradezu zu schockierenden Ergebnissen führen kann. Die Witwe, welche ihren Lebensunterhalt und jenen ihrer Familie verdienen muss, zahlt Beiträge auf ihrem Arbeitseinkommen; jene, die über eine Pension oder gar ein namhaftes Einkommen aus Vermögen verfügt, braucht nicht zu arbeiten und wird so von der Beitragsbefreiung begünstigt. Dieser paradoxen Situation muss ein Ende gemacht werden.

Die Vergrösserung des Kreises der Bezugsberechtigten für eine Hilflosenentschädigung der AHV

«Hilflos» i. S. des Gesetzes ist, wer für die täglichen Verrichtungen auf die Hilfe einer dritten Person angewiesen ist. Der Grad der Hilflosigkeit ist abhängig von der Gesundheit und der Mobilität der hilfsbedürftigen Person.

Bis jetzt wurde die Entschädigung von 552 Fr. monatlich im Rahmen der AHV jenen Personen bewilligt, die unter einer schwerwiegenden Hilflosigkeit leiden – mit Ausnahme der auf Grund der IV-Gesetzgebung erworbenen Rechte – während die IV bereits eine Hilflosigkeit mittleren und schwächeren Grades kennt. Seit mehr als 15 Jahren werden Forderungen nach einer grosszügigeren Regelung der AHV, ja nach der vollen Übernahme des IV-Systems in dieser Hinsicht laut. Eine solche Verallgemeinerung wäre jedoch unvernünftig. In Wirklichkeit hat jeder Hochbetagte von einem bestimmten Augenblick an die Hilfe Dritter nötig. Falls bereits eine Hilflosigkeit leichten Grades das Recht auf eine spezielle Zulage gäbe, würde dies rasch zu einer Verallgemeinerung dieser Rentenergänzung führen. Hingegen ist vorgesehen, das Recht auf eine Zulage für AHV-Rentner mit einer Hilflosigkeit mittleren Grades auszudehnen. Wenn der Betagte möglichst lange in seiner vertrauten Umgebung verbleiben können soll, muss man ihm auch die nötigen Mittel zur Haus-Pflege und -Hilfe geben. Nur so kann eine Heimplatzierung verhindert oder verzögert werden. In diesem Bereich sind die Kantone und die privaten Organisationen sehr aktiv. Sie haben Resultate erbracht, die es verdienen, unterstrichen zu werden. Die Ausdehnung der Hilflosenentschädigung erlaubt es ihnen, die extramurale Betreuung weiter auszubauen.

Es ist nicht einfach, die Kosten dieser neuen Leistung abzuschätzen. Die der Krankheit oder dem Unfall folgende Hilflosigkeit ist verhältnismässig gut bekannt. Jene, die eine Folge des Alterns darstellt, ist es weniger. Man schätzt die zusätzlichen Aufwendungen auf 80 Mio. Fr. pro Jahr für die AHV und auf etwa 20 000 Personen die Zahl der möglichen Empfänger der Leistung.

Die Witwerrente

Es handelt sich hier um eine Neuerung, welche zu den Bemühungen zur Verwirklichung einer möglichst vollständigen Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau gehört. Die Festlegung der Witwenrente wird sich nach den das einschlägige Recht bestimmenden Prinzipien richten. Die Witwerrente ist dazu bestimmt, dem Versicherten vorübergehend finanziell zu helfen. Sie hat nicht die Eigenschaft einer Altersrente. Die Witwerrente wird zusätzlich auch dann gewährt, wenn der Witwer ein oder mehrere Kinder hat, die eine Waisenrente beanspruchen können. Diese wird bis zur Vollendung des 18. Altersjahres gewährt, für Kinder, die eine Lehre machen oder eine mittlere oder höhere Schule besuchen, bis zum 25. Altersjahr. Die hier zur Diskussion stehende Rente wird geschiedenen Witwern nicht gewährt. Es gilt hier festzustellen, dass diese Neuerung keine ungeteilte Aufnahme gefunden hat, selbst

wenn man bedenkt, dass die dafür bestimmten 50 Mio. Fr. pro Jahr für die Sozialversicherungen eine vergleichsweise bescheidene Ausgabe darstellen. Angesichts der Schwierigkeiten, welche den Witwern mit Kindern in den ersten Jahren nach dem Hinschied ihrer Gemahlin begegnen, kann man sich fragen, ob eine einmalige substantielle Abfindung nicht vorzuziehen gewesen wäre.

Die Ehepaarrente, welche je zur Hälfte an die Ehepartner ausbezahlt wird

Es würde zu weit führen, alle Gründe aufzuzählen, die für die Beibehaltung der Ehepaar-Rente sprachen. Begnügen wir uns damit, zu erwähnen, dass das «Splitting», nach welchem die Ehepaar-Rente durch zwei einfache Renten ersetzt würde, vor allem deshalb aufgegeben wurde, weil es sich für die Ehepaare bisweilen als weniger vorteilhaft erweist als das gegenwärtige System der Ehepaar-Rente.

Hingegen ist eine Änderung in der Auszahlungsart der Rente vorgesehen. Während die Ehefrau die separate Auszahlung der Hälfte der Ehepaar-Rente verlangen kann – die getrennte Auszahlung wird neu zur Regel werden – wird die Auszahlung der ganzen Rente daneben beibehalten werden.

Der einzige Nachteil besteht in einer Erhöhung der Portospesen um rund 10 Mio. Fr. Wäre hier nicht die Gelegenheit günstig, um die Auszahlung über das Post- oder Bankkonto vorzuschreiben und die Barauszahlung an den (die) Begünstigten (Begünstigte) für Ausnahmefälle vorzubehalten?

Die Kombination von Alter und Invalidität in der Ehepaarrente

Es geht hier um jene Fälle, in denen der eine Ehegatte invalide ist und der andere das AHV-Rentenalter erreicht hat.

Heute wird auf das Alter desjenigen Ehepartners abgestellt, welcher Prämienzahler ist und der gleichzeitig bestimmt, ob die Ehepaarrente über die AHV oder IV erfolgen soll. Das ist eine Verrenkung des Gleichheitsprinzips. In Zukunft ist für jene Fälle, in denen ein Ehegatte das AHV-Alter erreicht, die ganze Rente über die AHV abzurechnen und auszubezahlen. Diese Neuerung mag unwesentlich erscheinen, hat sie doch keinerlei Einfluss auf den Betrag der Rente. Dieser kommt jedoch aus verschiedenen Quellen, weshalb ein Betrag von 190 Mio. Fr. von der IV auf das Konto der AHV überwiesen werden wird.

(Fortsetzung in Nr. 3/85)