

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: 83 (1986)

Heft: 11

Artikel: Unsere Sozialversicherung : Entwicklungen und Streitfragen

Autor: [s.n.]

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-838606>

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: 22.01.2025

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

Unsere Sozialversicherungen: Entwicklungen und Streitfragen

Anlässlich der Delegiertenversammlung 1986 der PRO INFIRMIS erläuterte der stellvertretende Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherungen, Claude Crevoisier, in einem instruktiven Referat die wichtigsten Probleme, die bei den Diskussionen um die Revision der Sozialversicherungen einer Lösung harren.

Die Red.

Wenn ich diesen Vortrag mit «*Unsere Sozialversicherungen: Entwicklungen und Streitfragen*» überschrieben habe, so deshalb, weil diese beiden Worte für die gegenwärtige Lage bezeichnend sind. Tatsächlich hat unser Sozialversicherungssystem in den vergangenen zwanzig Jahren eine beachtliche Entwicklung durchgemacht und einen Stand erreicht, um den uns viele Länder beneiden. Es ist deshalb normal, dass in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, da die Auswirkungen der jüngsten Krisen noch nicht vollständig beseitigt sind, in gewissen Kreisen Überlegungen über Grenzen und zukünftige Entwicklung angestellt werden.

Der Bundesrat ist sich der gegenwärtigen Schwierigkeiten bewusst. In seinem Bericht vom Januar 1984 über die Richtlinien der Regierungspolitik 1983–1987 umschreibt er die Stossrichtung wie folgt: «In den nächsten Jahren soll das Erreichte konsolidiert werden. Zudem sind die noch bestehenden Lücken zu schliessen.» Er denkt dabei auch an die Hilfe für besonders benachteiligte Gruppen unserer Gesellschaft, will aber der wirtschaftlichen Lage und, muss heute mehr denn je beigefügt werden, dem Zustand der Bundesfinanzen Rechnung tragen.

Es wäre jedoch falsch zu glauben, nur unser Land unterliege diesen Einflüssen. Ganz im Gegenteil. In einem Ende 1983 veröffentlichten Bericht haben internationale Experten erklärt, dass die soziale Sicherheit insbesondere in den Industrieländern stark umstritten sei. Es geht hier im wesentlichen um den alten Streit zwischen jenen, die den Sozialstaat ausbauen möchten, und den Beitragspflichtigen, die diese Massnahmen finanzieren müssten (La sécurité sociale à l'horizon 2000, BIT 1984). Wir können davon ausgehen, dass unser Land auch in Zukunft einen vernünftigen Weg finden wird.

Neues EL-Gesetz

Im Rahmen dieser Politik ist das Gesetz über die Ergänzungsleistungen einer (2.) wichtigen Revision unterzogen worden, die ab 1. Januar 1987 Verbesserungen für Betagte und Behinderte bringen wird. Der Bundesrat wird demnächst die entsprechende Verordnungsänderung beschliessen. Mit dem Erlass der letzten Weisungen werden die Kantone und die Durchführungsstellen rechtzeitig über die notwendigen Unterlagen verfügen.

Wichtigster Punkt der 2. Revision des EL-Gesetzes ist die Erhöhung der Einkommensgrenze um ein Drittel für die Rückerstattung von Krankheits-, Heimaufenthalts- und anderen Kosten. Kantone, die sich grosszügig zeigen wollen, und die gibt es, können diese Grenze um ein weiteres Drittel erhöhen. Neben weiteren unwichtigeren Änderungen, die sich aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre aufdrängten, ist darauf hinzuweisen, dass pro Person 3600 Franken zur Deckung von behinderungsbedingten Mehrkosten (Hauspflegekosten, Transportkosten usw.) vom anrechenbaren Einkommen abgezogen werden können. In der Vernehmlassung hat diese Neuerung allerdings nicht die Zustimmung aller Kantone gefunden. Eine Erhöhung der Beiträge an Pro Infirmis und Pro Senectute wäre vorgezogen worden. Aus diesem Grund sind die Ausführungsbestimmungen etwas zurückhaltender ausgefallen.

Die Kantone können den Mietzinsabzug für Alleinstehende auf höchstens 6000 Franken (bisher 4000) und für Ehepaare auf höchstens 7200 Franken (bisher 6000) festlegen. Der Gesetzgeber hat vielleicht diese Verbesserungen dazu benutzt, um gewisse Korrekturen am geltenden System anzubringen: Er hat eine Höchstgrenze für die EL vorgesehen und hat sie auf einen Betrag festgelegt, der dem Vierfachen des jährlichen Mindestbetrages der einfachen Altersrente, d. h. 34 560 Franken pro Jahr, entspricht. Er hat im weiteren den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt, anstatt eines Zehntels einen Fünftel des Vermögens von Altersrentnern in Heimen und Anstalten als Einkommen anzurechnen. Glücklicherweise hat er den geltenden Zehntel für Behinderte beibehalten.

Der Beitrag der IV an Pro Infirmis für die Gewährung von Leistungen an Behinderte ist von 5,2 auf 8 Mio. Franken pro Jahr im Maximum erhöht worden. Dies ist eine Geste, die das Vertrauen des Gesetzgebers in die Arbeit von Pro Infirmis unterstreicht. Eine erste Anpassung erfolgte bereits für 1986. Der Beitrag wird aber nicht mehr automatisch angepasst; der Bundesrat entscheidet darüber nach Bedarf, gleichzeitig mit der Erhöhung der AHV/IV-Renten.

Wenn ich in Erinnerung rufe, dass die Kosten der EL 1985 702 Mio. Franken betragen haben, 1987 voraussichtlich die Milliardengrenze überschreiten werden und dass seit 1986 die Kantone ungefähr 80 anstatt rund 50 Prozent der Kosten tragen, wird man der Ansicht zustimmen, dass damit eine beachtliche Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der 130 000 EL-Bezüger erzielt werden konnte.

Revision des Gesetzes über die IV

Wo stehen wir mit der Revision des Gesetzes über die IV?

Das betreffende Projekt ist Gegenstand eines sehr breit angelegten Vernehmlassungsverfahrens. Die verschiedenen Stellungnahmen sind sehr eingehend analysiert worden, und die zuständigen Bundesstellen haben ihren Bericht zu Händen des Bundesrates bereinigt.

Bei der Förderung der Invalidenhilfe zeichnet sich ein Festhalten am Status quo ab, vielleicht mit Ausnahme der Baubeiträge an die Sonderschulen

und eines neuen Finanzierungsmodus für berufliche Eingliederungsstätten (Einzeltarife). Diese Neuigkeit ist erfreulich. Die Schaffung von IV-Vollzugsstellen wird dagegen wahrscheinlich weiter abgeklärt. Es handelt sich hier um ein neues Gebilde, das Kommission, Sekretariat und IV-Regionalstelle unter dem gleichen Dach vereinigen soll. Soll daraus ein vollständig unabhängiger Dienst entstehen, oder soll dieser einer kantonalen Ausgleichskasse angeschlossen werden? Diese Frage wird voraussichtlich 1987 geprüft und in einer Botschaft des Bundesrates über Änderungen der geltenden Gesetzesbestimmungen behandelt werden. Auch für die Anpassung der Ausführungsbestimmungen ist eine gewisse Zeit einzuräumen. Ein neues System kann im besten Fall zu Beginn der 90er Jahre in Kraft treten.

Was die 2. Revision des Gesetzes über die IV anbetrifft, beschränke ich mich auf das Wichtigste. Das Hauptproblem, an welchem sich die manchmal diametral entgegengesetzten Meinungen entzünden, ist die feinere Abstufung der IV-Renten. Die Idee ist nicht neu; sie ist zu Beginn der 80er Jahre entstanden (Forum Davos). Es geht darum, die Auswirkungen eines abrupten Übergangs von der ganzen zur halben Rente und von der halben Rente zu null (Ausnahme: Härtefälle) abzuschwächen. Zwar ist es leicht, Zustimmung zum Prinzip zu finden; die Schwierigkeiten beginnen mit der Ausarbeitung der Ausführungsbestimmungen.

Vier Stufen

In seiner Botschaft an die eidgenössischen Räte hat der Bundesrat vier Stufen mit einer bestimmten logischen Symmetrie vorgeschlagen: Invaliditätsgrad 35–50%: Viertelsrente; 50–65%: Halbe Rente; 65–80%: Dreiviertelsrente; ab 80%: Ganze Rente. Diese Variante (Mehrkosten 55 Mio. Franken pro Jahr) bringt die gewünschte Abstufung, benachteiligt aber die Versicherten mit einem Invaliditätsgrad von zwischen $66\frac{2}{3}$ und 80%. Diese beziehen heute eine ganze Rente, hätten in Zukunft nur noch Anspruch auf eine Dreiviertelsrente. Diese Verschlechterung wurde von der Öffentlichkeit und den Politikern nicht gut aufgenommen. Der Ständerat hat den Bereich zwischen 50 und 70% zweigeteilt: Zwischen 50 und 60%: Halbe Rente; zwischen 60 und 70%: Dreiviertelsrente. Er ergänzte seine Wahl durch die Beibehaltung der halben Rente in Härtefällen zwischen 30 und 50%. Mehrkosten: 43 Mio. Franken pro Jahr. Ende April wurden der Kommission des Nationalrates 17 Varianten unterbreitet. Diese hat sich schliesslich für folgende Lösung ausgesprochen: Viertelsrente zwischen 40 und 50%; halbe Rente zwischen 50 und $66\frac{2}{3}$ %; anschliessend ganze Rente; Beibehaltung der halben Rente in Härtefällen zwischen 40 und 50%. Mehrkosten: Rund 135 Mio. Franken pro Jahr.

Schade ist, dass keine Dreiviertelsrente zwischen 60 und 70% vorgesehen wurde, auch wenn diese zusätzliche Mehrkosten von 30 bis 40 Mio. Franken pro Jahr verursacht hätte! Der Nationalrat hat das Geschäft vor einigen Tagen behandelt. Weil er sich dem Vorschlag des Ständerates nicht anschliessen konnte, bleibt eine gewichtige Differenz, die frühestens in der Septemberses-

sion bereinigt werden kann. Das Schicksal der IV-Renten ist also noch nicht endgültig festgelegt.

Die Gewährung von Taggeldern für in der Ausbildung stehende und für minderjährige Versicherte, die noch nicht erwerbstätig waren, dürfte auf keinerlei Opposition mehr stossen. Es handelt sich hier um eine willkommene Neuerung, die die berufliche Eingliederung junger Behinderter erleichtern sollte. Interessant ist, dass die Nationalratskommission auch eine Erweiterung der Kompetenzen der Regionalstellen im Bereich der beruflichen Eingliederung vorschlägt. In der Zwischenzeit hat der Nationalrat diesem Antrag zugestimmt. Das ist eine wohlverdiente Anerkennung der Tätigkeit der Regionalstellen. Sie dürfte eine Beschleunigung der Plazierungen, der Eingliederungs- und Abklärungsmassnahmen erlauben. In die gleiche Richtung gehen die Vorschläge betreffend die Weiterführung der IV-Beiträge an Institutionen für Behinderte, wenn die Behinderten nach Erreichen des AHV-Alters in der Institution verbleiben. Soviel zum Wesentlichen!

Die IV ist unterfinanziert

Es wäre angenehm, die Neuerungen und Verbesserungen im Rahmen einer Revision zu kommentieren, wenn die Versicherung über die zur Finanzierung dieser neuen Leistungen unabdingbaren finanziellen Mittel verfügen würde. Unglücklicherweise ist dem heute nicht so. Die IV ist unterfinanziert, d. h. chronisch defizitär. Zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts schlägt der Bundesrat eine Erhöhung des IV-Beitrags um 2 Promille vor. Auf 1000 Franken Erwerbseinkommen würde somit der IV-Zuschlag von 10 auf 12 Franken ansteigen. Ist das zuviel verlangt von denjenigen, die das Glück haben, normal leben und arbeiten zu können? Jeder möge sich diese Gewissensfrage selber stellen und beantworten.

Die Schwierigkeiten, die wir soeben beschrieben haben, werden fatalerweise zu einem verspäteten Inkrafttreten des revidierten Gesetzes führen. Vorsichtige Prognose: 1. 1. 1988, mit Möglichkeit des vorzeitigen Inkraftsetzens gewisser Bestimmungen. Gedacht ist dabei vor allem an die Taggelder, an die Beschleunigung des Verfahrens und nicht an die Erhöhung der Beiträge!

Unklarer ist der Stand der 10. AHV-Revision

Man muss sich in Erinnerung rufen, dass Ende 1983 die Eidgenössische AHV/IV-Kommission ihre letzten Vorschläge unterbreitet hat. Der Bundesrat sollte in den nächsten Monaten die Hauptlinien festlegen und präzisieren, was er dem Parlament zu Beratung und Beschluss unterbreiten will. Die Aufgabe ist nicht einfach. Sie wird in erster Linie durch die demographische Entwicklung der nächsten 20 bis 30 Jahre erschwert, welche infolge Überalterung der Bevölkerung zu einer Erhöhung der Zahl der Rentner und zu einer Verminderung der Zahl der Erwerbstätigen führen wird. Diese Entwicklung wird

nicht durch eine einzige Gesetzesrevision in den Griff zu bekommen sein. Sie wird dauernd überwacht werden, die sich aufdrängenden Massnahmen zu gegebener Zeit getroffen werden müssen, ohne dabei die anderen Aspekte des Problems zu vernachlässigen. Es handelt sich also um ein Werk, das einen langen Atem voraussetzt, dessen erste Bausteine im Rahmen der 10. Revision gesetzt werden könnten.

Gegenwärtig steht eine allgemeine Senkung des AHV-Rentenalters zur Debatte. Die 1983 eingereichte POCH-Initiative, die u. a. eine Senkung des Rentenalters für Männer auf 62 Jahre und desjenigen für Frauen auf 60 Jahre verlangt, wird voraussichtlich noch in diesem Jahr vom Parlament abgelehnt und anschliessend Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden. Das Abstimmungsdatum ist noch nicht festgelegt. Hauptgrund für die Ablehnung: Neue Ausgaben von rund 2 Milliarden Franken im ersten Jahr. Man kann sich auch mit Fug und Recht fragen, ob eine solche, auf den ersten Blick grosszügige Massnahme den wirklichen Bedürfnissen unserer Erwerbstätigen entspricht.

Andererseits, und aus verschiedenen, achtenswerten Gründen (2. Säule, wirtschaftliche Lage, Arbeitslosigkeit, vorzeitige Abnützung durch die Arbeit), steht weiterhin die Idee des Rentenvorbezugs (flexibles Rentenalter) zur Diskussion. Aufgrund eines Postulats ist der Bundesrat beauftragt, vor Ablauf von 12 Monaten einen Bericht über den ganzen Fragenkomplex vorzulegen. Abgesehen von der Finanzierung einer solchen Aktion, die einige Schwierigkeiten verursachen würde, besteht das Grundproblem der vorgezogenen Rente darin, dass sie, um gerecht zu sein, um rund 7 Prozent pro Jahr gekürzt werden müsste. Damit würden genau diejenigen ausgeschlossen, die den Rentenvorbezug am ehesten brauchen könnten, weil ihnen ihre übrigen Einkünfte ein Auskommen mit einer derart reduzierten AHV-Rente nicht erlauben würden.

Schon seit einigen Jahren bemüht sich der Gesetzgeber, die Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen zu beseitigen. Die 10. AHV-Revision sollte einige wichtige Schritte in dieser Richtung bringen. Man muss aber auch einmal auf das Problem des AHV-Rentenalters der Frau zu sprechen kommen. Hier liegt die grösste Ungleichheit. Die Anhebung von 62 auf 65 Jahre in einem Schritt wäre vermutlich unangebracht. Eine Änderung dieser Diskrepanz müsste sich, um die Auswirkungen abzuschwächen, über einige Zeit erstrecken können. Die Einsparungen die damit erzielt werden könnten, würden die Finanzierung praktisch aller durch die Revision verursachten zusätzlichen Kosten erlauben. Wenn noch vor einigen Jahren die Erhöhung des Rentenalters der Frauen als Utopie betrachtet wurde, scheinen die am meisten interessierten Kreise heute zur Diskussion über diesen Aspekt bereit. Das ist ein gutes Zeichen.

Damit sind kurz die wichtigsten Elemente, die die Grundlage für die 10. AHV-Revision bilden werden, skizziert. Das vorsichtige Vorgehen der Behörden mag zwar bei Versicherten Ungeduld auslösen. Es dient aber dem Erhalt einer starken, gut durchdachten und seriös finanzierten AHV.

Und die Krankenversicherung?

Ein Überblick über die jüngste Entwicklung der Sozialversicherung wäre ohne Hinweis auf die Entwicklung auf dem Gebiet der Krankenversicherung, deren Gesetz gegenwärtig Gegenstand parlamentarischer Beratungen ist, unvollständig. Man scheint sich einer Lösung zu nähern, die die Realisierung eines Sofortprogramms vorsehen würde. Dieses würde in einem *Gesetz A* die Krankenpflegeversicherung inklusive Ausweitung der Leistungen bei Mutterschaft **und**, in einem *Gesetz B*, die obligatorische Taggeldversicherung inklusive Taggelder bei Mutterschaft beinhalten.

Im April 1986 hat sich die Kommission des Ständerates grundsätzlich den Ideen des Nationalrates angeschlossen, mit Ausnahme des Projektes B. Sie hat die Verwaltung beauftragt, in Anlehnung an das EO-System eine Lösung für die Finanzierung der vom Gesetz B vorgesehenen Taggelder bei Mutterschaft zu suchen. Diese Lösung käme dann zum Zug, wenn die obligatorische Taggeldversicherung nicht verwirklicht würde. Der Vorschlag wird im Moment ausgearbeitet.

Es ist zu hoffen, dass unser Parlament über den Grossmut verfügt, im gleichen Gesetzestext nicht Entschädigungen für Militärdienstpflichtige und bei Mutterschaft zu vereinigen.

AHV-Beiträge an Alters- und Pflegeheime: Ende Feuer

Mit dem Inkrafttreten des ersten Pakets der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen endete am 1. Januar 1986 die Möglichkeit, Beiträge aus Mitteln der AHV an den Bau und die Einrichtung von Alters- und Pflegeheimen auszurichten. Die Einrichtungsbeiträge wurden bereits auf Ende 1985 aufgehoben. Für Baubeiträge gilt eine Übergangsregelung (Art. 155 AHVG). Beitragsberechtigt bleiben Projekte, welche vor dem 1. Januar 1986 beim Bundesamt für Sozialversicherung angemeldet worden sind, sofern die Bauarbeiten spätestens am 30. Juni 1988 aufgenommen werden. Damit findet eine Übung ihren Abschluss, welche wesentlich dazu beigetragen hat, in der ganzen Schweiz das Angebot an Plätzen in Alters- und Pflegeheimen der ständig steigenden Nachfrage anzugleichen.

Die Bau- und Einrichtungsbeiträge wurden mit der achten AHV-Revision am 1. Januar 1975 eingeführt. An bereits im Bau befindliche Heime konnten gar Beiträge rückwirkend bis 1. Januar 1973 ausgerichtet werden. Vorangegangen waren die Veröffentlichung des Berichts «Die Altersfragen in der Schweiz» (1966) und die Volksabstimmung über die Neufassung von Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung (1972). Seit 1975 hat die AHV Beiträge im Gesamtbetrag von 750 Mio Franken ausbezahlt (siehe Tabelle 1). Ende 1985 waren noch 417 Beitragsgesuche mit Anlagekosten von 2600 Mio Franken hängig (siehe Tabelle 2). Dies entspricht einer AHV-Beitragsleistung von 550 Mio