

Das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung und die Altersfürsorge = La loi sur l'assurance-invalidité et l'aide à la vieillesse

Autor(en): **Saxer, A.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Pro Senectute : schweizerische Zeitschrift für Altersfürsorge,
Alterspflege und Altersversicherung**

Band (Jahr): **37 (1959)**

Heft 4

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-721948>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung und die Altersfürsorge

Referat von Dr. A. Saxer, Bern,
Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung,
anlässlich der Abgeordnetenversammlung der Schweizerischen
Stiftung «Für das Alter» am 19. Oktober 1959 in Zürich

A. Einleitung

Am 19. Juni 1959 haben die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) verabschiedet. Die Referendumsfrist ist am 23. September unbenützt abgelaufen und unmittelbar danach hat der Bundesrat das Gesetz auf den 1. Januar 1960 in Kraft gesetzt.

Er hat zudem am 13. Oktober 1959 einen besonderen Bundesratsbeschluss über die Einführung der Versicherung gefasst und darin die wichtigsten organisatorischen Vorkehren getroffen, die zur Bereitstellung des Verwaltungsapparates nötig sind. So sind nun vor allem die Kantone verpflichtet,

bis zum 30. November dieses Jahres die Bestimmungen über die kantonalen IV-Kommissionen zu erlassen und dem Bund zur Genehmigung zu unterbreiten;

ferner wird den Kantonen und privaten Organisationen, die eine Regionalstelle zu errichten wünschen, die Pflicht auferlegt, bis zum genannten Datum einen Errichtungsbeschluss zu fassen und das Gesuch um Bewilligung zur Führung der Regionalstelle einzureichen.

Da im übrigen die Ausgleichskassen der AHV funktionsbereit sind, sollte es bis Ende des Jahres möglich sein, alle Organe der Versicherung bereitzustellen, damit im kommenden Jahre die Anmeldungen der Invaliden ordnungsgemäss behandelt werden können.

Im folgenden soll nun kurz ein Ueberblick über die kommende Invalidenversicherung (IV) gegeben und hierauf in einem besonderen Kapitel auf jene Punkte hingewiesen werden, die für die *Altersfürsorge* von speziellem Interesse sind. Es wird nämlich zu zeigen sein, dass der Versicherungsschutz für Invalide wenigstens mittelbar auch auf die Fürsorge und Betreuung der Alten seine Auswirkungen haben wird.

I. Allgemeines

Das Bundesgesetz über die IV steht gleich wie das Bundesgesetz über die AHV auf dem Boden des allgemeinen *Volksobligatoriums*. Der Versicherungsschutz soll der gesamten Wohnbevölkerung, also den Arbeitnehmern, den Selbständigerwerbenden und den Nichterwerbstätigen gewährt werden.

Dieser Versicherungsschutz erstreckt sich auf die wirtschaftlichen Folgen der Invalidität und ist in verschiedener Hinsicht umfassend. Vor allem gilt als versichertes Risiko nicht nur die *körperliche*, sondern auch die *geistige* Invalidität, gleichgültig, ob sie durch ein Geburtsgebrechen, eine Krankheit oder einen Unfall verursacht worden ist. Ferner ist nicht nur die bleibende Erwerbsunfähigkeit, sondern auch die sogenannte langdauernde Krankheit gedeckt. Nicht versichert ist allerdings die körperliche oder geistige Beeinträchtigung, die keine wirtschaftlichen Folgen hat, also der reine Integritätsschaden.

Der umfassende Schutz der IV kommt auch in der *Ausgestaltung der Leistungen* zum Ausdruck: Die Versicherung gewährt nicht nur Renten, sondern auch Eingliederungsmassnahmen, das heisst, alle jene Leistungen, die es dem Behinderten ermöglichen, wirtschaftlich wieder aktiv zu werden und seinen Lebensunterhalt ganz oder teilweise aus eigener Kraft zu erwerben. Früher erblickte man die Aufgabe einer IV in erster Linie darin, Ersatz für den eingetretenen Schaden zu bieten; demgemäss bestanden ihre Leistungen vor allem in Renten. Heute wird allgemein anerkannt, dass eine sozialpolitisch wertvolle IV nicht nur die Gewährung von Renten, sondern auch Massnahmen für die Eingliederung Invaliden ins Erwerbsleben vorsehen muss. Das Bundesgesetz verfolgt deshalb in erster Linie das Ziel, die Invaliden in die Lage zu versetzen, ihre verbliebenen Fähigkeiten in der Volkswirtschaft zu verwerten; nur soweit dies nicht oder in ungenügender Masse erreicht werden kann, werden Renten gewährt.

II. Die Leistungen

Wie erwähnt, sieht das Bundesgesetz grundsätzlich zwei Gruppen von Leistungen vor, die Eingliederungsmassnahmen und die Renten.

1. Die Eingliederungsmassnahmen

Um die Eingliederung Invaliden möglichst erfolversprechend zu gestalten, sieht das Gesetz eine Vielfalt individueller und allgemeiner Massnahmen vor, die geeignet sind, die Erwerbsfähigkeit wieder herzustellen, zu verbessern oder zu erhalten. Demgemäss umfasst das Gebiet der Eingliederung:

medizinische Massnahmen;

Massnahmen beruflicher Art (Berufsberatung, erstmalige berufliche Ausbildung, Umschulung, Arbeitsvermittlung);

Massnahmen für die Sonderschulung und für bildungsunfähige Minderjährige;

die Abgabe von Hilfsmitteln und

die Ausrichtung von Taggeldern.

Die *medizinischen Massnahmen* erstrecken sich *nicht* auf die *eigentliche Heilbehandlung*, sondern umfassen lediglich medizinische, hauptsächlich chirurgische Eingriffe, die nach abgeschlossener Behandlung für die Verbesserung der Erwerbsfähigkeit vorgenommen werden. Eine besondere Regelung ist einzig für die *Geburtsgebrechen* vorgesehen. Minderjährige Versicherte haben Anspruch auf die volle medizinische Behandlung solcher Leiden.

Der Bundesrat wird eine *Liste* der Geburtsgebrechen aufstellen, für deren Frühbehandlung die Versicherung in vollem Umfang aufkommt. Zudem steht der Anspruch auf Behandlung eines Geburtsgebrechens während der Dauer von fünf Jahren seit dem Inkrafttreten des Gesetzes auch *volljährigen Versicherten* zu, sofern das Gebrechen durch eine zeitlich beschränkte medizinische Massnahme behoben oder dauernd gemildert werden kann.

Unter *beruflichen Eingliederungsmassnahmen* versteht die IV eine Reihe von Leistungen, die den Invaliden die Berufswahl, die Ausbildung im geeigneten Beruf und die Stellensuche ermöglichen sollen. Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang ist die Umschulung eines Invaliden auf einen neuen Beruf oder seine Wiedereinschulung in den bisherigen Beruf, die beide auf Kosten der Versicherung vorgenommen werden können. Für jugendliche Invaliden ist vorgesehen, dass die Versicherung die zusätzlichen Kosten, die ihnen infolge der Invalidität bei der erstmaligen beruflichen Ausbildung erwachsen, übernimmt, sofern die Ausbildung den Fähigkeiten des Versicherten entspricht.

Einem ähnlichen Ziel dienen die Leistungen der Versicherung für die *Sonderschulung gebrechlicher Kinder*. Die IV gewährt in weitherziger Weise Beiträge an das *Schul- und Kostgeld* solcher Kinder. Diese Leistungen kommen insbesondere in Betracht für taubstumme, blinde und bildungsfähige geistesschwache Kinder sowie für schwer bewegungsbehinderte Kinder. Sogar bildungsunfähigen Kindern in Anstalten gewährt die IV Kostgeldbeiträge.

Von erheblicher Bedeutung sowohl für den Versicherten wie auch für die Versicherung wird die Gewährung von *Hilfsmitteln* sein, d. h. von Prothesen, Fahrstühlen, Hörapparaten usw. Solche Hilfsmittel werden Invaliden abgegeben, die sie für ihre *Erwerbstätigkeit* benötigen. Der Bundesrat wird eine Liste der Hilfsmittel aufstellen, die auf Kosten der Versicherung zur Abgabe gelangen werden.

Als Ergänzung der Eingliederungsmassnahmen erhalten die Invaliden, die sich Eingliederungsmassnahmen unterziehen und während mindestens drei aufeinanderfolgenden Tagen keinem Erwerb nachgehen können oder zu mindestens fünfzig Prozent arbeitsunfähig sind, *Taggelder*. Das Taggeldsystem der IV lehnt sich an dasjenige der Erwerbsersatzordnung an, doch werden die Taggelder der Versicherung um einen sogenannten Eingliederungszuschlag von zehn bis dreissig Prozent verbessert.

2. Die Renten

Neben den Eingliederungsmassnahmen bilden die *Renten* die finanziell wichtigste Leistung der IV. Durch eine periodische Geldleistung soll der nicht eingliederungsfähige Versicherte gegen die wirtschaftlichen Folgen der Invalidität in gewissem Umfange geschützt werden.

Während der Eingliederungsanspruch nicht von der Schwere der Behinderung abhängig gemacht wird, sollen die Renten nur Invaliden gewährt werden, deren Erwerbsfähigkeit beträchtlich eingeschränkt ist. Das Gesetz sieht vor, dass ein Rentenanspruch bei mindestens hälftiger Invalidität besteht, und zwar soll eine *halbe Rente* ausgerichtet werden, wenn der Versicherte mindestens zur Hälfte aber weniger als zu zwei Dritteln invalid ist, und eine *ganze Rente*, wenn der Invaliditätsgrad zwei Drittel erreicht oder übersteigt. In *Härtefällen* kann eine Rente schon bei einer Invalidität von mindestens zwei Fünfteln ausgerichtet werden. Um den Grad der Invalidität zu bestimmen, muss der Verdienst, den

der Versicherte als Gesunder erzielen könnte, dem Einkommen gegenübergestellt werden, das er nach Eintritt der Invalidität und nach Durchführung von Eingliederungsmassnahmen in einem zumutbaren Beruf noch verdienen kann. Besondere Bedeutung kommt im übrigen der Regelung über den Beginn des Rentenanspruchs zu. Einerseits soll die Rente gewährt werden, sobald die mindestens hälftige Erwerbsunfähigkeit einen bleibenden Charakter angenommen hat und weder Heil- noch Eingliederungsmassnahmen eine Besserung herbeiführen können, andererseits soll die Rente auch zur Ausrichtung gelangen, sobald ein Leiden mindestens 360 Tage ohne Unterbruch gedauert hat und eine mindestens hälftige Erwerbsunfähigkeit nur noch für absehbare Zeit weiterbesteht.

Das *Rentensystem* der IV ist demjenigen der AHV nachgebildet. Sowohl die wichtigsten Rentenarten (einfache Rente und Ehepaarrente) wie auch Höhe und die Bemessung der Rente richten sich nach den Grundsätzen der AHV. So wird beispielsweise ein alleinstehender Vollinvalid eine ordentliche einfache Invalidenrente (Vollrente) von mindestens 900 und höchstens 1850 Fr. im Jahr beanspruchen können. Eine Besonderheit gegenüber der AHV bilden lediglich die *Zusatzrenten* für Angehörige und die *Hilflosenentschädigung*. Die *Zusatzrenten* werden gewährt für die nichtinvalid Ehefrau eines Versicherten (vierzig Prozent der einfachen Invalidenrente) und für jedes Kind eines Invaliden, das bei dessen Tod eine Waisenrente beanspruchen könnte; diese Kinderrente ist ähnlich wie die Waisenrente der AHV abgestuft und beträgt vierzig oder sechzig Prozent der einfachen Invalidenrente.

Einen wichtigen Platz im Rahmen der Geldleistungen wird der *Hilflosenentschädigung* zukommen, die als Akzessorium zur Rente oder als selbständige Leistung ausgerichtet werden kann. Anspruch auf diese Entschädigung haben bedürftige invalide Versicherte, die derart hilflos sind, dass sie besondere Pflege und Wartung benötigen. Die jährliche *Hilflosenentschädigung* beträgt mindestens 300 und höchstens 900 Franken im Jahr.

Eine letzte Besonderheit des Rentensystems der IV besteht darin, dass für jüngere Invalide eine bestimmte Aufbesserung des durchschnittlichen Jahresbeitrages vorgesehen ist. Damit soll dem Umstand, dass der jüngere Invalide im allgemeinen keine ausreichende Vorsorge treffen konnte, Rechnung getragen werden. 104

III. Die Organisation

Für die Durchführung der IV wird weitgehend der bestehende Verwaltungsapparat der AHV herangezogen. So haben vor allem die Ausgleichskassen der AHV die Leistungen zuzusprechen und — soweit es sich um Geldleistungen handelt — auszuzahlen. Auf zwei Gebieten erwies sich jedoch die Schaffung besonderer Durchführungsorgane als notwendig: für die Invaliditätsbemessung und Anordnung von Eingliederungsmassnahmen werden besondere kantonale *IV-Kommissionen* eingesetzt und für die Durchführung der beruflichen Eingliederung sind sogenannte *Regionalstellen* vorgesehen.

Wie eingangs erwähnt, werden die Kantone die IV-Kommissionen noch vor Ende dieses Jahres bestellen müssen. Jede Kommission muss nach Gesetz aus fünf Mitgliedern bestehen, die alle ein bestimmtes Fachwissen besitzen müssen. Mindestens ein Kommissionsmitglied muss weiblichen Geschlechts sein.

Die *Regionalstellen* führen die Eingliederungsmassnahmen beruflicher Art durch. Befugt zu ihrer Errichtung sind Kantone und gemeinnützige private Organisationen. Es dürfte heute feststehen, dass für die ganze Schweiz *zehn* solcher Regionalstellen tätig sein werden. Zum Teil bestehen diese Regionalstellen heute schon, doch muss auch hier die förmliche Errichtung noch vor Ende des Jahres erfolgen. Die Regionalstellen werden ihrerseits Spezialstellen der privaten und öffentlichen Invalidenhilfe beziehen müssen und speziell die Dienste von sogenannten Eingliederungsstätten, wie sie heute beispielsweise die «Milchsuppe» in Basel oder das «Centre de formation in Morges» darstellen, in Anspruch nehmen müssen.

Es ist vorgesehen, die Führung der Regionalstellen folgenden *bestehenden oder in Gründung begriffenen Berufsberatungs- und Arbeitsvermittlungsstellen für Invalide* zu übertragen, die zusammen das ganze Gebiet der Schweiz umfassen werden:

<i>Regionalstellen</i>	<i>Oertlicher Tätigkeitsbereich (Kantone)</i>
1. Verein «Regionalstelle Zürich-Glarus-Schaffhausen»	Zürich, Glarus, Schaffhausen
2. Verein «Bernische Arbeitsvermittlungsstelle für Behinderte»	Bern

3. Interkantonale Regionalstelle Zentralschweiz	Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug
4. Association fribourgeoise pour l'aide aux invalides	Freiburg
5. Interkantonale Regionalstelle der Nordwestschweiz	Solothurn, Baselstadt, Basel-Landschaft, Aargau
6. Verein «Ostschweizerische Re- gionalstelle für die berufliche Eingliederung Behinderter»	Appenzell AR, Appen- zell IR, St. Gallen, Thurgau
7. Verein «Bündnerische Regio- nalstelle für berufliche Ein- gliederung Behinderter»	Graubünden
8. Kantonale Regionalstelle Tessin	Tessin
9. Office romand d'intégration professionnelle pour handicapés	Waadt, Wallis, Neuenburg
10. Office régional de Genève	Genf

IV. Die Förderung der Invalidenhilfe

Neben der Gewährung der Versicherungsleistungen sieht das Gesetz eine sehr betonte Förderung der Invalidenhilfe vor. Diese erfolgt namentlich durch Beiträge an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung von öffentlichen und gemeinnützigen Anstalten und Werkstätten für Invalide. Ferner kann die Versicherung Beiträge gewähren an den Betrieb von Anstalten, die Eingliederungsmassnahmen durchführen, sowie an sogenannte geschützte Werkstätten für die Dauerbeschäftigung von Invaliden. Schliesslich kann die Versicherung die Errichtung und den Ausbau von Wohnheimen für Invalide unter bestimmten Voraussetzungen fördern.

Um die Mitwirkung der bestehenden Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe zu sichern, gewährt die Versicherung diesen Organisationen sowie den Ausbildungsstätten für Fachpersonal für die Eingliederung besondere Subventionen.

V. Die Finanzierung

Die Kosten der Versicherung werden sich voraussichtlich auf rund 150 Millionen Franken jährlich belaufen. Diese Kosten sollen nach dem Umlageverfahren zur Hälfte durch Beiträge der

Versicherten und ihrer Arbeitgeber und zur Hälfte durch solche der öffentlichen Hand gedeckt werden. Die Versicherten und ihre Arbeitgeber müssen einen Zuschlag von einem Zehntel zum AHV-Beitrag entrichten. Die öffentliche Hand wird ihrerseits die rund 75 Millionen Franken zu zwei Dritteln durch Beiträge des Bundes und zu einem Drittel durch Beiträge der Kantone aufzubringen haben. Dieses reine Umlageverfahren macht die Bildung eines Fonds überflüssig.

C. Invalidenversicherung und Altersfürsorge

Nachdem das System der IV kurz dargelegt worden ist, soll nun speziell erörtert werden, inwiefern das neue Versicherungswerk der Altersfürsorge — und damit namentlich auch der Stiftung für das Alter — Entlastung oder neue Aufgaben bringt.

Dies bedingt vorerst einige allgemeine Bemerkungen über das *Verhältnis der IV zur AHV*.

Für die Ausgestaltung der IV waren in den einzelnen Staaten zwei grundsätzlich verschiedene Konzeptionen wegleitend: Die Versicherung wurde entweder als Fortsetzung der Krankenversicherung oder als Vorwegnahme der Altersversicherung aufgefasst. In der schweizerischen Sozialversicherung stand, zufolge der besonderen Struktur unserer Krankenversicherung, nur die zweite Möglichkeit offen. Die kommende IV ist grundsätzlich eine vorweggenommene Altersversicherung. Nur liess man es nicht dabei bewenden, dem Invaliden lediglich die Altersrente vorzeitig zu gewähren, sondern man hat im Sinne moderner sozialpolitischer Postulate die Eingliederung des Invaliden ins Erwerbsleben in den Vordergrund gerückt und damit eine Reihe von Sachleistungen geschaffen, die der Altersversicherung unbekannt sind. Ueberdies sind auch die Geldleistungen den besonderen Bedürfnissen des Invaliden angepasst worden: man schuf Zusatzrenten für die Angehörigen und Hilflosenentschädigungen, die beide im System der Altersrenten nicht enthalten sind. Schliesslich fördert die Versicherung in grosszügiger Weise verschiedene Massnahmen mehr fürsorgerischen Charakters.

Diese speziellen Leistungen der IV fallen zum Teil mit der Entstehung des Altersrentenanspruchs dahin oder sie werden jedenfalls alten Leuten, die erst als Altersrentner gebrechlich werden, nicht gewährt. Dies ist der Grund, weshalb die kommende IV

der Altersfürsorge im weitesten Sinn einige *neue Aufgaben* bringen wird. Im folgenden sollen nun die Verhältnisse auf dem Gebiete der Eingliederung, der Renten und der Invalidenfürsorge kurz beleuchtet werden.

I. Die Eingliederungsmassnahmen

Wie schon dargelegt, umfassen die Eingliederungsmassnahmen der IV eine Reihe von Vorkehren, die es dem Invaliden ermöglichen sollen, wiederum einen Platz im Erwerbsleben einzunehmen. Diese spezifischen Leistungen haben in der Altersversicherung kein Gegenstück. Der AHV-Gesetzgeber ging bekanntlich davon aus, dass der Versicherte, der eine bestimmte Altersgrenze überschritten hat, keinen oder nur noch einen geringen Erwerb erzielt, und dass ihm deswegen, gleichsam als Ersatz für das ausfallende Erwerbseinkommen, die Altersrente gewährt werden muss. Eine Eingliederung alter Leute ins Erwerbsleben würde somit mit der Grundkonzeption der AHV im Widerspruch stehen. Das IVG sieht daher vor, dass der Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen mit der Entstehung des Anspruchs auf Altersrente erlösche und dass lediglich die in diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossenen Eingliederungsmassnahmen zu Ende zu führen sind. Der Altersrentner kann also keine Berufsberatung, keine Umschulung und Arbeitsvermittlung und auch keine Hilfsmittel mehr beanspruchen.

Namentlich auf dem Gebiete der *Hilfsmittel*, der Prothesen, Fahrstühle und dergleichen kann diese Regelung unter Umständen als Härte empfunden werden. Der invalide Mann, der vor dem 65. Altersjahr von der IV im Hinblick auf seine *Erwerbstätigkeit* einen Fahrstuhl oder einen Hörapparat erhalten hat, kann nach Vollendung des 65. Altersjahres nicht verlangen, dass ihm die Versicherung das Hilfsmittel erneuere oder ergänze, selbst wenn er weiterhin zu arbeiten wünscht. Die Altersversicherung, die nun an die Stelle der IV getreten ist, kann ihm keinen Fahrstuhl und keinen Hörapparat mehr zur Verfügung stellen. Ähnliches gilt für Altersrentner, die zwar in jüngeren Jahren nie ein Hilfsmittel der Invalidenversicherung bezogen haben, nun aber gebrechlich werden und auf ein solches Hilfsmittel angewiesen sind. Auch in diesen Fällen wird die Altersversicherung keine Leistungen erbringen können.

Es wird daher eine wichtige Aufgabe aller jener Fürsorgestellten sein, die sich alter und gebrechlicher Leute annehmen, allfällige Härten auf diesem Gebiete zu mildern und bedürftigen alten Leuten, die auf ein Hilfsmittel angewiesen sind, dessen Anschaffung zu erleichtern.

II. Die Renten

Die Ausrichtung von Invalidenrenten wird ohne Zweifel die Altersfürsorge nicht unerheblich entlasten. Recht häufig hat beispielsweise die Stiftung für das Alter altersgebrechlichen Leuten, die die Altersgrenze der AHV noch *nicht* erreicht haben, aus stiftungseigenen Mitteln Zuschüsse gewährt. Diese Hilfeleistung dürfte nun in zahlreichen Fällen überflüssig werden, weil die vorzeitig Altersgebrechlichen eine Rente der IV beziehen können. Ferner ist auch auf dem Gebiete der Renten der reibungslose Uebergang von der IV zur Altersversicherung gewährleistet. So werden in der IV vorgesehene *Ergänzungsleistungen*, wie die *Zusatzrenten für die Angehörigen* und die *Hilflosenentschädigung* einem Invaliden, der das 63. oder 65. Altersjahr erreicht, weiter gewährt. Das Gesetz enthält für alle diese Fälle eine Besitzstandgarantie. Andererseits ist allerdings nicht zu übersehen, dass der Versicherte, der erst als *Altersrentner gebrechlich wird*, solche Ergänzungsleistungen nicht beanspruchen kann. So gelangt beispielsweise ein Mann, der erst mit 66 Jahren hilflos wird, nicht in den Genuss einer Hilflosenentschädigung. Auch hier wird es Aufgabe der Altersfürsorge sein, die aus dieser Ordnung allenfalls entstehenden Härten auszugleichen.

III. Invalidenhilfe

Die IV wird die Invalidenfürsorge in grosszügigem Masse fördern und namentlich Beiträge an die *Errichtung*, den *Ausbau* und teilweise auch an den *Betrieb* von *Eingliederungsstätten*, *Dauerwerkstätten* und *Wohnheimen* für Invalide gewähren und die *Dachorganisationen der Invalidenhilfe* mit Beiträgen in ihrer fürsorgerischen Tätigkeit unterstützen. Demgegenüber sind die Leistungen des Bundes an die Institutionen der Altersfürsorge ihrer Zweckbestimmung nach begrenzter. Vor allem ist — wie der Bundesrat in seiner Botschaft vom 9. Juni 1958 über die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge ausdrücklich bestätigt hat — die wichtige Aufgabe des Baues und Unterhaltes

von Altersheimen weiterhin den Kantonen, Gemeinden und privaten Institutionen überlassen, und es besteht auch kaum die Aussicht, dass diese finanziell sehr belastenden Bestrebungen von der AHV oder vom Bund in ähnlich larger Weise gefördert werden könnte wie dies nun auf dem beschränkten Gebiete der IV geschieht. Es wird vielmehr Sache der Kantone und Gemeinden, aber auch der Stiftung für das Alter bleiben, dem Bau und Ausbau von Altersheimen ihre volle Aufmerksamkeit zu schenken, nicht zuletzt um zu vermeiden, dass auf die Dauer die Invaliden besser untergebracht und betreut sind als die alten Leute. Was schliesslich die *Förderung der Betreuung und Beratung alter Leute* betrifft, so ist auch hier ein schöner Anfang gemacht. Der Stiftung wurde aus dem Isler-Fonds ein Beitrag für den Ausbau des *Haushalthilfedienstes* gewährt; ferner soll sie in Zukunft die weiteren Massnahmen zugunsten alter Menschen gleichsam als *Zentralstelle* prüfen und koordinieren. Es besteht daher die begründete Hoffnung, dass die Altersfürsorge mit der durch die IV geförderten Invalidenfürsorge wird Schritt halten können.

* * *

Damit dürften die wichtigsten Aspekte der IV, welche für die Stiftung von besonderem Interesse sind, dargelegt sein. — Der Altersfürsorge wird, das dürften diese Ausführungen gezeigt haben, die kommende IV *neue Aufgaben*, aber auch *neue Impulse* bringen. Im übrigen wird die Zukunft weisen, wieweit die Ausgestaltung der IV zu einem weiteren Ausbau der AHV und der Altersfürsorge Anlass geben wird.

La loi sur l'assurance-invalidité et l'aide à la vieillesse

Résumé de l'exposé de M. A. Saxer, directeur, Berne

A. Introduction

La loi sur l'assurance-invalidité, votée par les Chambres fédérales le 19 juin 1959, entrera en vigueur le premier janvier 1960. Le Conseil fédéral vient de prendre un arrêté sur l'introduction de l'assurance, aux termes duquel des dispositions devront être décidées jusqu'au 30 novembre 1959 par les cantons en ce qui

concerne les commissions de l'AI et par les organisations privées et les cantons sur la création d'offices régionaux. Comme, d'autre part, les caisses de compensation sont déjà prêtes à fonctionner, les demandes de prestations pourront être abordées dès le début de l'année prochaine.

B. Les grandes lignes de l'assurance-invalidité

I. Généralités

Comme l'AVS l'assurance-invalidité sera obligatoire pour *toute la population* de résidence. Le risque couvert par l'assurance est l'empêchement permanent de gagner sa vie à cause d'une invalidité *physique* ou *mentale*, sans égard à l'origine de cette invalidité (infirmité congénitale, maladie ou accident). La longue maladie est assimilée à une invalidité permanente. Conformément aux tendances modernes des assurances sociales, les prestations ne comprendront pas seulement des rentes, mais au premier chef des mesures de réadaptation à la vie professionnelle, afin de prévenir autant que possible les conséquences économiques de l'invalidité.

II. Les prestations

1. Les mesures de réadaptation

Elles sont destinées à restituer la capacité de gain, à l'améliorer ou à la sauvegarder en cas de menace certaine et imminente. Elles comprennent:

des mesures médicales;

des mesures d'ordre professionnel (orientation professionnelle, formation professionnelle initiale, reclassement professionnel, service de placement);

des mesures pour la formation scolaire spéciale et en faveur des enfants inaptes à recevoir une instruction;

l'octroi de moyens auxiliaires;

l'octroi d'indemnités journalières.

Par *mesures médicales* on vise seulement des interventions, principalement chirurgicales, propres à améliorer ou restituer la capacité de gain. Mais les *enfants* auront droit au traitement complet des *infirmités congénitales* qui, vu leur genre, peuvent entraîner une atteinte à leur future capacité de gain (selon liste

qu'établira le Conseil fédéral). A titre transitoire, *les adultes* atteints d'infirmités congénitales auront droit pendant cinq ans depuis l'entrée en vigueur de la loi à des mesures médicales propres à supprimer en peu de temps l'infirmité ou à l'atténuer durablement.

Les mesures d'ordre professionnel doivent faciliter à l'invalidé le choix et l'apprentissage d'un métier, et la recherche d'un emploi. Par reclassement professionnel on entend aussi bien la formation à une nouvelle profession que la rééducation au métier appris et pratiqué avant la survenance de l'invalidité. Les jeunes seront aidés en ce sens que l'assurance prendra à sa charge les frais supplémentaires qui leur sont occasionnés par l'invalidité dans leur formation professionnelle initiale (frais spéciaux pour se rendre au lieu d'apprentissage ou d'études, par exemple).

L'assurance poursuit un but identique en *participant aux frais d'éducation* d'enfants sourds-muets, aveugles, paralytiques ou arriérés (*formation scolaire spéciale*). Mais elle va même plus loin en allouant des subsides aux frais de pension d'enfants totalement incapables de recevoir une formation, qui sont placés dans des établissements.

Les moyens auxiliaires (prothèses, véhicules, appareils acoustiques, etc.), seront fournis gratuitement dans la mesure où ils sont indispensables à l'exercice d'une activité lucrative.

Enfin, les assurés en stage de réadaptation recevront des *indemnités journalières* analogues aux allocations servies aux militaires. Les taux de ces dernières sont majorés d'un supplément dit de réadaptation allant de dix à trente pour cent.

2. *Les rentes*

Destinées à atténuer les conséquences de l'incapacité de gain, elles ne sont allouées, contrairement aux mesures de réadaptation, que lorsque l'invalidité est d'une certaine gravité. On *évalue* l'invalidité en comparant le gain que l'assuré aurait pu obtenir s'il n'était pas invalide à celui qu'il pourrait réaliser dans l'exercice d'une activité convenable, après exécution éventuelle de mesures de réadaptation et compte tenu d'une situation équilibrée du marché du travail. Si la différence entre ces deux revenus est inférieure aux deux tiers mais au moins égale à la moitié du gain normal, l'invalidé reçoit une *demi-rente*; il reçoit la *rente entière* si cette différence est des deux tiers au moins. Dans les *cas pénibles*, la demi-rente peut être allouée jusqu'à

une invalidité des deux cinquièmes. La rente est allouée dès qu'il est acquis que l'invalidité sera permanente ou lorsqu'une incapacité de gain de la moitié au moins subsiste après qu'une incapacité totale de travail a duré 360 jours sans discontinuer.

Le *système des rentes* d'invalidité est repris de celui de l'AVS, aussi bien quant aux différents genres de rentes que dans leurs montants. Mais il s'y ajoute *les rentes complémentaires*, en faveur de l'épouse et des enfants de l'invalidé.

En outre, les assurés qui ont besoin d'aide et de soins spéciaux et qui sont nécessiteux ont droit à *l'allocation pour impotent* (de 300 à 900 francs par an).

Enfin, les jeunes invalides bénéficient d'une majoration de la cotisation annuelle moyenne, de façon à compenser quelque peu la modicité du revenu des premières années de toute carrière professionnelle.

III. L'organisation

Les organes chargés d'appliquer l'assurance seront, outre les caisses de compensation de l'AVS, les commissions (cantonales) *de l'assurance-invalidité*, à qui incomberont d'ordonner les mesures de réadaptation et d'évaluer l'invalidité, d'une part, et les *offices régionaux*, d'autre part, qui devront exécuter les mesures de réadaptation. A cette fin, on fera appel au concours des services sociaux des œuvres philanthropiques d'aide aux invalides et aux centres de réadaptation, comme la «Milchsuppe» à Bâle, ou le «Centre de formation» à Morges.

IV. L'encouragement de l'aide aux invalides

Il se fera par l'octroi de subventions à la construction et à la rénovation d'établissements et d'ateliers publics ou privés, ainsi qu'à l'exploitation d'ateliers de réadaptation ou d'occupation permanente. La construction de homes pour invalides sera aussi facilitée.

Des subventions sont en outre prévues en faveur des associations centrales d'aide aux invalides et des centres de formation du personnel spécialisé.

V. Le financement

Les dépenses de l'assurance sont supportées à 150 millions de francs par année. Elles seront couvertes moitié par les assurés et leurs employeurs (suppléments d'un dixième aux cotisations AVS), moitié par les pouvoirs publics.

Avant de voir quels seront les effets de l'assurance-invalidité sur l'aide à la vieillesse, étudions rapidement les *rappports entre cette assurance et l'assurance-vieillesse*.

A l'étranger, l'assurance-invalidité se présente soit comme une prolongation de l'assurance-maladie (prestations en espèces) soit comme une préfiguration de l'assurance-vieillesse. Vu la structure de l'assurance-maladie en Suisse, nous ne pouvons adopter que la seconde éventualité, mais en assortissant cette assurance-vieillesse anticipée de prestations en nature qui ont le pas sur les rentes et de prestations en espèces particulières, comme les rentes complémentaires en faveur des proches et les allocations pour impotents. En outre l'assurance-invalidité prévoit diverses mesures ayant un caractère d'aide et de secours.

Plusieurs des prestations spécifiques de l'assurance-invalidité cessent d'être allouées au moment où s'ouvre le droit à la rente de vieillesse ou même ne sont pas servies du tout aux personnes qui deviennent infirmes alors qu'elles sont déjà bénéficiaires de rentes de vieillesse. C'est pourquoi l'assurance-invalidité sera la cause de *nouvelles tâches* pour l'aide à la vieillesse prise dans son acception la plus large.

I. Les mesures de réadaptation

Ces mesures sont destinées à permettre à l'invalidé de retrouver sa place dans la vie professionnelle.

Ces prestations n'ont pas leur pendant dans l'AVS. Les rentes de vieillesse ont en effet été conçues comme devant remplacer le gain que cesse d'obtenir, en tout ou en partie, l'assuré qui atteint un certain âge. La réadaptation de vieillards à la vie professionnelle serait donc en contradiction avec les directives fondamentales de l'AVS. L'assuré cessant d'avoir droit aux mesures de réadaptation dès le moment où il reçoit une rente de vieillesse, il ne peut plus demander à être orienté, reclassé et placé, ni à recevoir un moyen auxiliaire.

C'est dans ce domaine des moyens auxiliaires, surtout, que des rigueurs pourront se présenter. Ainsi, l'invalidé qui a reçu un véhicule ou un appareil acoustique pour pouvoir *exercer sa profession* ne pourra plus exiger, passé l'âge de 65 ans, que l'assurance répare ou améliore son appareil, même s'il veut encore travailler. En effet, l'AVS, dont il dépend dès lors uniquement,

ne prévoit pas l'octroi de véhicules ou d'appareils acoustiques. Il en ira de même des bénéficiaires de rentes de vieillesse, qui n'ont jamais eu besoin de moyens auxiliaires de l'AI et qui deviennent infirmes: l'AVS ne pourra pas leur fournir les moyens auxiliaires qui leur font défaut.

Ce sera là une des tâches des œuvres d'aide à la vieillesse. Elles devront faciliter l'acquisition de moyens auxiliaires aux personnes âgées qui ne peuvent se les procurer elles-mêmes.

II. Les rentes

L'octroi de rentes d'invalidité ne manquera pas d'alléger les charges de l'aide à la vieillesse. La Fondation pour la Vieillesse a, par exemple, bien souvent apporté de ses propres fonds une aide à des personnes dont l'organisme était usé prématurément mais qui n'avaient *pas encore l'âge* de la rente AVS. Dans de nombreux cas cette aide deviendra superflue, la rente AI étant versée en cas d'infirmité due à l'usure prématurée de l'organisme.

Vu le respect des droits acquis, consacré par la loi, les prestations supplétives de l'AI, comme les *rentes complémentaires en faveur des proches* et les *allocations pour impotents*, sont maintenues après l'ouverture du droit à la rente de vieillesse. En revanche, l'assuré qui tombe invalide après avoir atteint l'âge de la rente de vieillesse ne peut pas prétendre ces prestations supplétives. L'assuré, par exemple, qui devient impotent à l'âge de 66 ans ne recevra pas l'allocation pour impotent. Là aussi, l'aide à la vieillesse aura pour tâche d'adoucir les cas rigoureux.

III. L'aide aux invalides

L'assurance soutiendra l'aide aux invalides en allouant des subventions pour la *construction, l'agrandissement* et, dans certains cas, pour l'*exploitation d'ateliers de réadaptation ou d'occupation permanente* et de *homes* pour invalides. En outre, elle fournira un appui financier aux activités sociales des *associations centrales de l'aide aux invalides*. Mais les prestations de la Confédération en faveur de l'aide à la vieillesse sont au contraire plus étroitement délimitées, en vertu même des dispositions légales sur lesquelles elles reposent. Dans son message du 9 juin 1958 sur l'aide complémentaire à la vieillesse et aux survivants, le Conseil fédéral a en effet rappelé que la construction et

l'entretien d'asiles de vieillards est une tâche importante qui doit être laissée aux cantons, aux communes et aux œuvres philanthropiques. On ne peut guère compter voir le Fonds de compensation de l'AVS ou la Confédération favoriser de telles entreprises — qui sont fort coûteuses — d'une manière aussi large qu'il a été possible de le faire dans le domaine restreint de l'AI. Ce sera bien plutôt l'affaire des cantons et des communes, mais aussi de la Fondation pour la Vieillesse, de prêter toute leur attention à la construction et au développement d'asiles de vieillards. Il ne faudrait pas, en effet, qu'à la longue les invalides soient mieux traités et logés que les vieillards.

Enfin, l'*encouragement des secours et des soins* apportés aux vieillards a pris un bon départ. La Fondation pour la Vieillesse a reçu une subvention du «Fonds Isler» en faveur de son *service d'aides familiales*. Elle jouera en outre le rôle d'*office central* chargé d'examiner et de coordonner d'autres mesures en faveur des vieillards. Il y a ainsi de bons espoirs de voir l'aide à la vieillesse marcher de pair avec l'aide aux invalides encouragée par l'AI.

* * *

Cet exposé vous aura montré les particularités de l'AI qui ont le plus d'importance pour votre Fondation. Cette assurance apportera des *tâches nouvelles* à l'aide à la vieillesse, mais aussi lui donnera de *nouvelle impulsions*. Et l'avenir nous dira jusqu'où le développement de l'AI se répercutera sur l'AVS et l'aide à la vieillesse.

Freizeiteinrichtungen für jung und alt

Unter diesem Motto führte die Nationale Schweizerische Unesco-Kommission vom 29. September bis 2. Oktober 1959 in Vitznau am Vierwaldstättersee ein von rund vierzig Personen aus der Schweiz, Schweden und England besuchtes Seminar durch. Die im schönen Ferienheim des Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeiterverbandes untergebrachten Teilnehmer stammten aus ganz verschiedenen Berufen; neben den Vertretern und Vertreterinnen der Fürsorge hatten sich Pfarrer, Lehrer, Redaktoren, Architekten, Spielplatzleiter und Gärtner eingefunden, um eines der wichtigsten soziologischen Probleme unserer Zeit zu besprechen: dasjenige einer sinnvollen Gestaltung der Freizeit.