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: 8

Artikel: Die Schweizerische AHV/IV in den achziger Jahren (2. Teil)

Autor: Tuor, Rudolf

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-838662

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: 11.08.2025

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

Die Schweizerische AHV/IV in den achtziger Jahren

(2. Teil)

Dr. iur. *Rudolf Tuor,* Luzern

2. Die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen

2.1 Leitideen zur Aufgabenteilung im Bereich der Sozialen Wohlfahrt

Die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen stellt wohl eine der politisch umfassendsten Aufgaben unseres Jahrzehnts dar. Grundlage bildet der Bericht einer Studienkommission über «Erste Vorschläge zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen» vom 31. Juli 1979, welcher auf einem Vernehmlassungsverfahren bei den Kantonen 1977/78 basierte. Für den uns interessierenden Bereich der Sozialen Wohlfahrt schwebte der Studienkommission «als *Leitidee* vor, dass die *kollektive soziale Sicherheit in der Regel Sache des Bundes* sein sollte, während die ergänzende *individuelle Unterstützung und Betreuung vor allem als Aufgabe der Kantone* betrachtet werden muss» (Bericht vom 31. Juli 1979, S. 65).

Am 28. September 1981 hat der Bundesrat eine *Botschaft über erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen*[6] veröffentlicht. Der Ständerat befasste sich mit diesem Geschäft in der Dezember-Session 1982, während die entsprechende Debatte im Nationalrat in der März-Session 1984 stattfand. In diesem Zusammenhang werden u.a. die *Kompetenzen im Bereich der AHV und der Ergänzungsleistungen* neu geregelt, während die Neuordnung der Zuständigkeiten für die *Invalidenversicherung im Rahmen des zweiten Paketes der Aufgabenteilung* behandelt werden soll.

Im Rahmen seiner *Postulate zur Neuverteilung* sozialer Aufgaben, hat der Schweizerische Katholische Anstaltenverband an der Generalversammlung vom 4. Mai 1983 gefordert, dass der Empfang von rechtlich garantierten Leistungen vom Beigeschmack der «Armengenössigkeit» zu befreien sei; der Versicherungscharakter der Rechtsansprüche zur Deckung des Existenzbedarfs im Alter sei noch vermehrt zu betonen. Diese Postulate haben direkten Bezug zur zukünftigen Gestaltung der AHV und der Ergänzungsleistungen, aber auch zur Invalidenversicherung[7].

2.2 Die Aufgabenteilung im Bereich der Alters- und Hinterlassenenversicherung

In der *Botschaft des Bundesrates* zur Aufgabenteilung wird bezüglich der Alters- und Hinterlassenenversicherung u.a. folgendes ausgeführt:

«Die Beteiligung der Kantone hat historisch ihren Grund in der Ablösung kantonaler Fürsorgeaufgaben durch die AHV. Die AHV hat sich aber seit ihrer Entstehung als nationales Versicherungswerk derart verselbständigt, dass die Beiträge der Kantone heute dem Grundsatz der Übereinstimmung von Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit widersprechen. Weder haben die Kantone einen Einfluss auf die Entwicklung der AHV, noch werden deren Leistungen auf regio-

nale Gegebenheiten ausgerichtet. Der Beitrag der Kantone dient zu 99 Prozent der Finanzierung der Renten, zu deren Ausgestaltung sie wenig zu sagen haben. Diese Art von Verflechtung ist kaum sinnvoll. Eine Entlastung der Kantone von der Mitfinanzierung an der AHV gibt ihnen die Möglichkeit zu eigenen sozialpolitischen Massnahmen und ist daher sachgerecht. Die Erfüllung dieses seit Jahren aufgestellten Postulates für eine neue Aufgabenteilung ist ein zentraler Punkt dieser Botschaft. Die AHV wird nicht geschwächt, da der Bund die ausfallenden Kantonsbeiträge voll übernimmt. Die heute ebenfalls von der AHV subventionierten Massnahmen der Altershilfe könnten wenigstens teilweise ohne Umweg über den Bund zur selbständigen Erfüllung den Kantonen übertragen werden. Dies gilt sowohl für die Altersheime gemäss Ziffer 4.07.2 der Botschaft als auch für die ‹offene› Altershilfe, die im Rahmen des zweiten Paketes der Neuverteilung der Aufgaben behandelt wird. Unter offener Altershilfe versteht man die Massnahmen zugunsten Betagter, die nicht in Heimen leben.» (Botschaft, S. 800/801)

Demzufolge werden die *Kantone aus der finanziellen Verantwortung für die Alters- und Hinterlassenenversicherung voll entlassen.* Bis zum Jahre 1986 ergibt sich daher eine Entlastung der Kantone in der Grössenordnung von rund 800 Millionen Franken. Anders als bei den Versicherungsleistungen, sollen *die Kantone im Bereich der Altersheime vermehrt Zuständigkeiten* erhalten. Der Bundesrat führt dazu folgendes aus:

«Die Beiträge der AHV an Altersheime waren als Starthilfe für den Ausbau dieser Einrichtungen gerechtfertigt. Wie bereits erwähnt, hat das Engagement des Bundes in diesem Bereich der Altershilfe es erlaubt, Lücken in Kantonen zu füllen, die über zuwenig Altersheime verfügten, und stossende Unterschiede zwischen den verschiedenen Landesgegenden zu beheben. In gewissen Fällen hat die Bundeshilfe den Anstoss zu einer zielstrebigen Politik der Unterbringung von Betagten gegeben. Auch wenn in gewissen Kantonen noch Lücken bestehen, ist heute anzuerkennen, dass die wichtigsten Bedürfnisse gedeckt sind und dass ein dauerndes Engagement der AHV nicht gerechtfertigt ist. Im übrigen ist jede Starthilfe ihrem Wesen nach zeitlich zu begrenzen.

Der Bau und der Betrieb von Altersheimen und anderen Einrichtungen für Betagte sind ein integrierender Bestandteil der Massnahmen zur individuellen Unterstützung und Betreuung, die traditionsgemäss von den Kantonen und Gemeinden ausgehen. Es handelt sich dabei um ein Gebiet, das sich seiner Natur nach für die Dezentralisierung eignet. Das heutige System der Subventionierung durch die AHV gibt dem Bund Einflussmöglichkeiten auf Standort und Konzeption dieses Typs von Einrichtungen, was sachlich nicht zwingend nötig ist. In diesem Zusammenhang muss auch an die wichtige Rolle der Kantone in der Spitalpolitik und im Gesundheitswesen erinnert werden. Wenn man die vielfältigen Schwierigkeiten bedenkt, die durch die Abgrenzung von Heilstätten und Pflegeheimen entstehen, und insbesondere auch die finanzielle Benachteiligung in gewissen Fällen in Betracht zieht, scheint es wünschenswert, diese zwei Heimarten ein und demselben Gemeinwesens zuzuordnen. Eine folgerichtige Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen erfordert deshalb eine Rekantonalisierung der Förderung des Altersheimbaus nach Ablauf der Startphase. Eine solche Übertragung entspricht auch den Vorschlägen im verwandten Gebiet der Wohnbauförderung (vgl. Ziff. 4.10).

Diese Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bei den Altersheimen fügt sich im übrigen in die Gesamtheit der AHV-Politik ein. Wenn man berücksichtigt, dass die überwiegende Mehrheit der Kantone den Wunsch nach Entlastung von den Beiträgen an die AHV geäussert hat (vgl. Ziff. 4.07.1), scheint es richtig, dass die AHV sich auf ihre Hauptaufgabe konzentriert, nämlich auf die Ausrichtung individueller Leistungen. Sie wird in diesem Sinne eine vermehrte Zurückhaltung gegenüber zusätzlichen Aufgaben beachten, die nach dem Subsidiaritätsprinzip von Kantonen, Gemeinden und privaten Institutionen wahrgenommen werden können. Das Auslaufen der Bundeshilfe wird kaum zu interkantonalen Koordinationsproblemen führen, weil die Altersheime dezentralisiert sind. In den Grenzen der einzelnen Stände kann eine sinnvolle Verteilung dieser Einrichtungen und der Lasten, die sie verursachen, durch die kantonalen Koordinationsstellen für die Altershilfe gewährleistet werden, die vor kurzem eingerichtet wurden.» (Botschaft, S. 803)

Der Schweizerische Katholische Anstaltenverband hat 1983 ein *gesamtschweizerisches Leitbild der Betagtenhilfe* gefordert und ein verbindliches Leitbild des Bundes vorgeschlagen. Zudem sollen die Übergangsfristen für Kantone, die sich über einen besonderen Nachholbedarf ausweisen können, differenziert ausgestaltet werden können[8].

2.3 Die Aufgabenteilung im Bereich der Ergänzungsleistungen

Obwohl bei der Schaffung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen dargelegt wurde, dass die *Ergänzungsleistungen ein Teil der eidgenössischen Versicherung* seien und die *Aufwendungen dafür als solche der AHV und IV gälten*[9], hat der Bundesrat beantragt, *bei den Ergänzungsleistungen die Kantone vermehrt zu belasten.* Er führt dazu folgendes aus:

«Die Ergänzungsleistungen stehen in einem engen Zusammenhang mit den Leistungen der AHV und der IV, sind aber als Bedarfshilfen ausgestaltet. Ihrem Wesen nach gehören sie sowohl zur kollektiven sozialen Sicherheit als auch zum Bereich der individuellen Unterstützung und Betreuung. Für die Verteilung der Aufgaben und Lasten sind deshalb verschiedene Möglichkeiten denkbar. Es sind folgende Modelle für eine Neuverteilung geprüft worden:
- Verfassungsmässig festgelegte Aufgabe der Kantone, Ergänzungsleistungen auszurichten. Aufhebung des Bundesgesetzes und der Bundesbeiträge nach Übergangsfrist.
- Verfassungsmässig festgelegte Aufgabe der Kantone, Ergänzungsleistungen auszurichten. Rahmengesetzgebung des Bundes ohne Beiträge.
- Rahmengesetzgebung des Bundes mit herabgesetzten Beiträgen an die Kantone.
- Kürzung der Beiträge an die Kantone, Finanzierung weiterhin ausschliesslich aus allgemeinen Mitteln.» (Botschaft, S. 805/806)

Der *Bundesrat* bezeichnet die Ergänzungsleistungen ausdrücklich auch als «Bestandteil unseres AHV/IV-Systems, das sich über das ganze Land erstreckt. Das Engagement des Bundes hat sich bewährt und als notwendig erwiesen» (Botschaft, S. 807). Er schlägt, um auch in Zukunft den Anspruch auf Ergänzungsleistungen sicherzustellen, vor, das *bisherige System weiterzuführen,* allerdings die *Leistungen der Kantone zu verstärken.* Die Beiträge des Bundes sollen neu auf 10 bis 35% (bisher 30 bis 70%) festgesetzt werden.

Während die Vorschläge des Bundesrates im Bereich der AHV weitgehend unbestritten blieben, wurden in der *Parlamentsdebatte* bezüglich der stärkeren Belastung der Kantone bei den Ergänzungsleistungen verschiedentlich Befürchtungen laut, dies würde die Möglichkeiten der einzelnen Kantone überfordern. Dem wurde entgegengehalten, es handle sich um eine bundesrechtliche Leistung, die die Kantone erfüllen würden.

Nachdem die Ergänzungsleistungen grundsätzlich als *versicherungsähnliche Leistungen im Rahmen der ersten Säule* anerkannt werden, stellt sich die Frage, ob sie angesichts der von der Studienkommission aufgestellten Leitidee[10] nicht primär als *Leistungen der kollektiven sozialen Sicherheit* betrachtet und demnach – wie die AHV – als Aufgabe des Bundes bezeichnet werden müssten; zumindest scheint die vermehrte Inanspruchnahme der Kantone hinsichtlich der Leitidee nicht zwingend gegeben zu sein.

2.4 Die Invalidenversicherung als Teil des 2. Pakets der Aufgabenteilung

Im *Vernehmlassungsverfahren zu den ersten Vorschlägen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen* waren bezüglich der Invalidenversicherung zwei Varianten zur Diskussion gestellt worden, die unterschiedlich beurteilt wurden (Botschaft, S. 752):

Invalidenversicherung (IV)

Vorschläge:

- *Variante I*
  Überführung weiterer Kompetenzen an den Bund, regionaler Vollzug ähnlich wie bei der SUVA, Entlastung der Kantone von der Mitfinanzierung
- *Variante II*
  Verstärkte Mitverantwortung der Kantone bei Durchführung und bei Finanzierung der IV. Kantone sind für Organisation, Wahl und Beaufsichtigung der IV-Kommissionen zuständig.

Ergebnis:

- Eine grosse Mehrheit unterstützt die Variante I (22 Kantone, 6 Parteien – FDP SVP LdU LP EVP PSASJ –, 16 Organisationen), während die Variante II nur 9 Vernehmlasser (darunter die NA und 4 Arbeitgeberorganisationen) auf sich vereinigen kann. 16 Vernehmlasser (UR SO FR NE / CVP SPS / 3 Arbeitnehmerverbände, 6 weitere Organisationen und die Eidg. Kommission für die AHV/IV) sind gegen beide Varianten.

Diese Stellungnahmen führten zu einer *Ausklammerung der Invalidenversicherung aus dem ersten Paket zur Neuverteilung der Aufgaben,* was der Bundesrat wie folgt begründet (Botschaft, S. 761):

Auf das zweite Paket verschoben worden ist die Neuverteilung der Aufgaben im Bereich der *Invalidenversicherung.* Wir möchten uns hier den Weg für eine sachgerechte und mit Rücksicht auf die vielfältigen Aufgaben der Invalidenversicherung vertiefte Lösung offenhalten. Hinzu kommt, dass grössere organisatorische Verbesserungen gerade im Sinne der Variante I, die im Vernehmlassungsverfahren mehr Unterstützung gefunden hat als Variante II, mehr Zeit beanspruchen als andere Massnahmen im Rahmen des ersten Paketes.

In der Zwischenzeit sind die *Vorbereitungsarbeiten für das zweite Paket der Aufgabenteilung* weitergeführt worden. Im Mittelpunkt der Vorschläge zur IV steht einerseits eine Klärung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen sowie anderseits der Vorschlag zur Schaffung einer neuen Organisationsstruktur.

Es stehen heute folgende *Vorschläge* in Diskussion:

- bezüglich der *Zuständigkeiten von Bund und Kantonen* ist davon auszugehen, dass der Bund gegenwärtig 37,5% und die Kantone 12,5% der Aufgaben der IV finanzieren. Dem Bund kommt ein umfassendes Weisungs- und Aufsichtsrecht über die Organe zu, die anderseits zwar weitgehend von den Kantonen besetzt werden, ohne dass den Kantonen bei der Durchführung substanzielle Mitwirkungsbefugnisse zustehen;
- bezüglich der *Organisation* ist davon auszugehen, dass die Invalidenversicherung eine allgemeine Volksversicherung ist; die Zusprechung der Leistungen muss daher in der ganzen Schweiz nach den gleichen Kri-

terien gewährleistet sein. Die starke Dezentralisierung der Durchführungsorgane (IV-Kommissionen, IV-Sekretariate als Abteilungen der kantonalen Ausgleichskassen, IV-Regionalstellen, medizinische Abklärungsstellen/MEDAS, berufliche Abklärungsstellen/BEFAS, verschiedene private und öffentliche Spezialstellen usw.) ist für den Versicherten oft schwer durchschaubar und führt nicht selten zu unnötigen Verzögerungen des Verfahrens. Es wird daher eine Zusammenfassung der Aufgaben des bisherigen IV-Sekretariates, der IV-Kommission und der Regionalstelle in einem einzigen Organ, einer sogenannten «IV-Vollzugsstelle», zur Diskussion gestellt.

Diese Vorschläge sind nicht unbestritten[12], da u.a. befürchtet wird, die neue Organisationsform mit verselbständigten regionalen IV-Vollzugsstellen könnte zu einer unnötigen Aufsplitterung von AHV und IV führen, welche beide Teile der gleichen eidgenössischen Versicherung und damit der ersten Säule der sozialen Vorsorge bilden; die Vorschläge dürften auch nicht geeignet sein, die Stellung des Versicherten oder das Verfahren zu verbessern. – Angesichts der vielfältigen Verflechtungen zwischen AHV und IV im Vollzug dürfte es sich wohl als richtig erweisen, im Rahmen der Aufgabenteilung vorerst die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen klar abzugrenzen und auch die Finanzierung neu zu regeln, wobei die Leitidee zur Gestaltung der Sozialen Wohlfahrt – wie bei der AHV – auch bei der IV verwirklicht werden sollte.

Zusammenfassend lässt sich zu den heute zur Diskussion stehenden Vorschlägen folgendes feststellen:

- ausgehend von der Tatsache, dass die Invalidenversicherung ebenso wie die Alters- und Hinterlassenenversicherung *Bestandteil der eidgenössischen Versicherung und damit der ersten Säule* bildet, stellt sich die Frage, ob eine finanzielle Beteiligung der Kantone von der Sache her gerechtfertigt ist, nachdem bei der AHV eine vollständige Entlastung der Kantone erwartet werden kann[13];
- aufgrund der geltenden verfassungsrechtlichen Grundlage dürfte die alleinige *Zuständigkeit des Bundes für die zukünftige Organisation der Invalidenversicherung* unbestritten sein. Wegen der bisherigen Erfahrungen sollte unbedingt eine möglichst weitgehende Anlehnung an die Struktur der AHV beibehalten werden; jede Abtrennung der Invalidenversicherung von der AHV müsste nicht nur zu unnötigen administrativen Doppelspurigkeiten und zusätzlichen Verwaltungskosten führen, sondern auch für die Versicherten den Zugang zur Sozialversicherung erneut erschweren.

Es wird erwartet, dass die Vorschläge zum 2. Paket der Aufgabenteilung im Sommer 1984 in *Vernehmlassung* gegeben werden, damit sich Kantone, Parteien, Verbände und weitere interessierte Kreise dazu äussern können.

[6] Bbl 1981, S. 737 ff.; im folgenden als «Botschaft» zitiert.
[7] Fachblatt des Schweizerischen Katholischen Anstaltenverbandes, Mai/Juni 1983, S. 203 ff.
[8] Fachblatt des Schweizerischen Katholischen Anstaltenverbandes, Luzern, Mai/Juni 1983, S. 203 ff.
[9] Bbl 1964, II. 687 f.; s. auch vorne, Ziff. 1.2.
[10] Vgl. vorne, Ziff. 2.1.
[11] Vgl. dazu u.a. ZAK 1984, S. 152.
[12] Vgl. dazu u.a.: *52. Tätigkeitsbericht 1982 des Schweizerischen Invalidenverbandes*, S. 3: «... Der vorgeschlagenen Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen stehen wir sehr misstrauisch gegenüber. Nach unserer Auffassung hat sich das System der Invalidenversicherung bewährt. Das IVG gewährleistet vor allem auf dem beruflichen Sektor eine optimale Rehabilitation. Richtig ist, wenn die IV-Sekretariate ausgebaut werden, um durch direkte Kontakte mit Arbeitgebern die Ausgliederung behinderter Arbeitnehmer zu vermeiden. ... ». – Berichterstattung in *«Le démocrate»*, Delémont, 5 mars 1984: «L'AI en question» sowie in *«Le Pays»*, Porrentruy, 5 mars 1984: «Une rationalisation de l'AI qui inquiète».
[13] Vgl. dazu die *Leitideen zur Aufgabenteilung* unter Ziff. 2.1 sowie *Aufgabenteilung im Bereich der AHV*, vorne Ziff. 2.2. Vgl. auch Dr. C. Mugglin, Fachblatt des Schweiz. Kath. Anstaltenverbandes, Luzern, Mai/Juni 1983, S. 230.

(Schluss in Nr. 9/84 dieser Zeitschrift)

AUS KANTONEN UND GEMEINDEN

Die Zusammenarbeit der Fürsorgebehörde mit dem Sozialdienst in Adliswil

Referat von *Jean Luc Zuber*, Adliswil, anlässlich der Fürsorgekonferenz des Kantons Zürich vom 15. und 29. März 1984

Zuerst einige Angaben zur Entstehung des Sozialdienstes in Adliswil. Im Oktober 1980 beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat die Schaffung einer Sozialarbeiterstelle. Von zwei Seiten vor allem kam die Initiative, einen Sozialdienst der Stadtverwaltung anzugliedern. Der Sozial- und Beratungsdienst der Reformierten Kirchgemeinde war zu diesem Zeitpunkt seit einiger Zeit an den Grenzen seiner Belastbarkeit angelangt. Bei einer Bestandesaufnahme der sozialen Dienste wurde festgestellt, dass die Bereiche Kinder/Jugendliche sowie Betagte genügend abgedeckt waren, hingegen genügte das Angebot für die persönliche Hilfe für die 16000 Einwohner zählende Stadt nicht mehr. Dazu kam noch die Ablösung des langjährigen und ehrenamtlich tätigen Alkoholfürsorgers, dessen Nachfolge auch geregelt werden musste.

Mit den folgenden beiden Arbeitsschwerpunkten trat ich die Stelle im Sozialdienst im April 1981 an: Drogen- und Alkoholberatungsstelle einerseits sowie die soziale Hilfe in wirtschaftlicher und persönlicher Hinsicht ander-