

Soziale Sicherheit der Betagten in der Schweiz

H. K. Güpfer

Aus dem Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern

Artikel eingegangen am 2. Oktober 1970

Zusammenfassung

Erste Aufgabe der Sozialen Sicherheit der Betagten ist die Existenzsicherung. Die seit dem Ersten Weltkrieg viel stärkere Zunahme der alten Leute im Verhältnis zur aktiven Bevölkerung bringt ein demographisch bedingtes Ansteigen der Belastung der aktiven Bevölkerung durch die Altersversicherung, die sich mit den Leistungsverbesserungen kumuliert. Schwerwiegende finanzielle und soziologische Folgen hätte ferner die Herabsetzung der Altersgrenze für den Rentenbezug.

Ein weiteres wichtiges Altersproblem stellen die Sicherstellung der Krankenpflege und der Schutz vor den wirtschaftlichen Folgen der Krankheit und Gebrechlichkeit dar. Die Vergütung der Krankenkosten im Rahmen der Ergänzungsleistungen zur Altersversicherung füllt eine empfindliche Lücke auf diesem Gebiet aus. Die Einführung der obligatorischen Spitalkosten- oder eventuell Grobrisikoversicherung wird studiert.

Eine vollwertige Hilfe könnte den Betagten nur mit der Förderung von Aktivierungsmaßnahmen geboten werden, wie sie z. B. die Invalidenversicherung mit der beruflichen und gesellschaftlichen Eingliederung bis zur Erreichung der Altersgrenze vorsieht.

1. Die Existenzsicherung

Spricht man von der Sozialen Sicherheit der Betagten, so denkt man zuerst an die Altersversicherung. Die Existenzsicherung der nicht mehr im Erwerbsleben Stehenden ist die Grundlage der Sozialen Sicherheit. Die Altersversicherung ist in unserem Lande verhältnismäßig jung. Sie wurde aber in den 22 Jahren ihres Bestehens sehr stark ausgebaut. Sie hat den Zweck, den durch das Alter bedingten Erwerbsausfall zu decken. Im Grunde geht sie aber weiter, weil sie Altersrenten auch für Personen vorsieht, die während der Aktivitätsperiode von 20 bis 64 Jahren keiner Erwerbstätigkeit nachgingen.

Ein Merkmal der schweizerischen Altersversicherung ist das 3-Säulen-System. Die Rente der staatlichen Altersversicherung, der ersten Säule der Altersvorsorge, deckt nicht den ganzen Existenzbedarf. Um nach der Aufgabe der Berufstätigkeit ein standesgemäßes Auskommen zu erhalten, bedarf es zusätzlicher Mittel, zum Beispiel in Form der

Rente einer Betriebs- oder Berufsversicherung. Wir bezeichnen diese als die zweite Säule der Altersvorsorge. Eine eidgenössische Kommission für die Förderung der betrieblichen Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenversicherung hat ihre Arbeiten kürzlich abgeschlossen und sich mit großer Mehrheit für ein Obligatorium der betrieblichen Pensionsversicherung für Arbeitnehmer ausgesprochen. Die Selbständigerwerbenden sollen einer freiwilligen Versicherung zu ebenso günstigen Bedingungen wie die Arbeitnehmer beitreten können.

Zur ersten und zweiten Säule der Altersvorsorge gesellt sich noch eine dritte, die alte Form der Selbsthilfe. Es geht um die Sicherung der Existenz aus dem Ertrag und allenfalls Verzehr eines Vermögens, der Nutzung von Grundbesitz oder den Bezug der Rente einer Privatversicherung.

Das Bild der drei Säulen zeigt deutlich, daß mindestens zwei – nämlich die erste und zweite oder die erste und dritte zusammen – die Existenz im Alter sichern sollen. Trotz aller Anstrengungen wird aber noch für längere Zeit eine beträchtliche Zahl betagter Mitbürger – ungefähr 200 000 – im Alter vollständig oder fast ausschließlich auf die staatliche Altersrente als Einkommen angewiesen sein.

Die AHV ist daher heute schon so weit ausgebaut, daß jedem schweizerischen Altersrentner wenigstens ein bescheidener Existenzbedarf garantiert wird. Dies wurde erreicht durch die Einführung sogenannter *Ergänzungsleistungen* im Jahre 1966. Jeder Altersrentner, dessen Einkommen eine gesetzliche Einkommensgrenze nicht erreicht, erhält eine Ergänzungsleistung in der Höhe des Unterschieds zwischen der Einkommensgrenze und seinem Einkommen, das er in Form einer Rente oder eventuell eines bescheidenen zusätzlichen Einkommens aus Erwerb, Vermögen oder andern Quellen bezieht. Die Höhe der Einkommensgrenze ist so an-

gesetzt, daß sie einem bescheidenen durchschnittlichen Existenzbedarf entspricht.

In jüngster Zeit werden Anstrengungen gemacht, die Renten der AHV so hoch anzusetzen, daß Ergänzungsleistungen in der Regel nicht mehr notwendig sein sollten. Die Kenner der Sozialversicherung zweifeln aber daran, ob dies in absehbarer Zeit möglich sein wird. Die Ergänzungsleistungen sind so differenziert, daß sie Sonderfällen wie hohen Krankheits- oder Mietzinskosten individuell Rechnung tragen können. Würde man die Renten der AHV aber so weit erhöhen, daß die meisten Spezialfälle aufgefangen würden, so hätte das eine ungeheure Kostensteigerung zur Folge für Renten, die in vielen Fällen in dieser Höhe gar nicht benötigt würden und zudem die betriebliche oder berufliche sowie die Selbstvorsorge für das Alter eher hemmten.

Wir kommen hier auf einen Kernpunkt der staatlichen Altersversicherung und der Altersvorsorge überhaupt. Eine umfassende Altersvorsorge der Bevölkerung erfordert sehr große Mittel, Gelder, die von der aktiven Bevölkerung und vom Steuerzahler in Form von Beiträgen oder Zinsen aufgebracht werden müssen. Der Ausbau der Altersversicherung verlangt große Vorsicht, weil der Bestand der Betagten in der Schweiz seit dem Ersten Weltkrieg sehr rasch angewachsen ist – doppelt so rasch wie der der Beitragspflichtigen – und diese Entwicklung weitergeht. Selbst wenn die Altersrenten nicht stärker ansteigen würden als die Löhne, werden bis gegen Ende des Jahrhunderts wesentlich höhere Beiträge in Lohnprozenten für die Deckung der Renten aufgebracht werden müssen. Weite Kreise unseres Volkes – wir sehen es an den drei Initiativbegehren für den Ausbau der AHV, die jüngst eingereicht worden sind – verlangen aber eine Steigerung der Leistungen der AHV, die weit über die Entwicklung der Löhne hinausgeht. Die aktive Generation müßte in Zukunft Beiträge

für die Altersrenten der Betagten aufbringen, die ein Mehrfaches der heutigen Aufwendungen betragen. Die Leistungen der AHV belaufen sich aber heute schon auf rund 3 Milliarden Franken. Die Frage ist daher berechtigt, in welchem Maße der künftigen Generation Aufwendungen für staatliche Altersrenten zugemutet werden können, die ein Teil der Rentner gar nicht benötigt, weil sie ohnehin über genügende Mittel verfügen.

Eine besondere Rolle spielt in der Altersversicherung die sogenannte *Altersgrenze*, das heißt das gesetzliche Alter, von dem an dem Versicherten das Recht auf eine Altersrente zusteht. Für Männer ist diese Grenze auf 65 Jahre, für Frauen auf 62 Jahre angesetzt. Würde man diese Grenze tiefer ansetzen, so würde der Bestand der Rentenbezüger erhöht und der der Beitragspflichtigen verringert. Die Folge wäre ein sehr beträchtliches Anwachsen der Belastung für den einzelnen Beitragspflichtigen und die ganze Volkswirtschaft. Die Altersgrenze ist selbst in westeuropäischen Ländern sehr verschieden angesetzt. In Italien zum Beispiel liegt sie tiefer als bei uns. Die skandinavischen Staaten kennen Altersgrenzen von 67 und 70 Jahren.

Die Heraufsetzung der Altersgrenze wäre bei uns angesichts des Mangels an Arbeitskräften aber auch aus wirtschaftlich-finanziellen Gründen durchaus vertretbar, politisch aber nicht zu verwirklichen. Eine Herabsetzung der Grenze ist für Frauen bereits zweimal erfolgt, nämlich von 65 auf 63 und dann auf 62 Jahre. Gegen eine Herabsetzung der Grenze für Männer sprechen indessen nicht nur die schwerwiegenden finanziellen Folgen, sondern auch arbeitsmarktpolitische Gründe.

Die Änderung des Grenzalters einer Altersversicherung hat aber auch Auswirkungen für den Einzelnen. Der Begriff überträgt sich irgendwie auf den allgemeinen Begriff des Altseins. In unserer institutionalisierten Gesellschaft wird die Erreichung der Alters-

grenze nur allzusehr mit dem Rückzug aus dem Berufsleben verbunden, gleichgültig ob der Versicherte noch arbeitsfähig oder arbeitswillig ist oder nicht.

2. Die Erhaltung der Gesundheit

Die Sicherung der Existenz der alten Leute ist bei uns auf gutem Wege. Ebenso wichtig, wenn nicht wichtiger, sind Maßnahmen, die es dem Betagten ermöglichen, den Lebensabend würdig zu genießen. Ich brauche hier nicht besonders zu betonen, daß in der Krankheitsanfälligkeit und Gebrechlichkeit einer der größten Schatten des letzten Lebensabschnittes zu erblicken ist. Selbst einer reichlich veralteten und nicht sehr repräsentativen Morbiditätsstatistik nach dem Alter der Bezüger — neuere Angaben stehen uns leider nicht zur Verfügung — müssen wir entnehmen, daß die Krankenpflegekosten pro Betagten sich etwa auf das Doppelte der Kosten eines Aktiven belaufen. Im Jahre 1968 zählten wir 5 348 800 für Krankenpflege versicherte Personen bei vom Bund anerkannten Krankenkassen. Das sind rund 87 Prozent der fortgeschriebenen Wohnbevölkerung. Rechnet man dazu die bei nicht anerkannten Krankenkassen und privaten Versicherungsgesellschaften für Krankenpflege Versicherten, so kann mit einer noch größeren Versicherungsdichte gerechnet werden. Dies ist beachtlich, wenn man bedenkt, daß die Krankenversicherung von Bundes wegen nicht obligatorisch vorgeschrieben ist.

Dieses rosige Bild trägt aber. Nach einer Erhebung im Kanton Neuenburg muß geschlossen werden, daß die Versicherungsdichte im Alter stark abnimmt. Auch hat die Freiwilligkeit der Krankenversicherung besonders für die ältere Generation gewisse Nachteile. Der Solidarität der Jüngern für die Ältern, der Reichen für die Armen sind sehr enge Grenzen gesetzt. Insbesondere müssen sich die

Krankenkassen davor schützen, daß Leute erst in hohem Alter, wenn sie ein großes Krankheitsrisiko bieten, der Kasse beitreten. Trotzdem hat in letzter Zeit auch die Deckung des Krankheitsrisikos im Alter beachtliche Fortschritte gemacht. Die erste entscheidende Besserung zeichnete sich über den Weg der Ergänzungsleistungen ab. Nach den Vorschriften für die Gewährung solcher Leistungen können Kosten für Krankheit sowie für Hilfsmittel bei der Berechnung der Höhe der Ergänzungsleistung vom anrechenbaren Einkommen abgezogen werden. Das heißt nichts anderes, als daß sich die Leistung um den Betrag dieser Kosten erhöht. Die Öffentlichkeit, das heißt der Bund und der Kanton, übernimmt indirekt die Krankenkosten. Gewisse Mängel, die sich in der Einführungszeit der Ergänzungsleistungen zeigten, werden von Beginn des nächsten Jahres an behoben sein. Es wird nur noch selten vorkommen, daß Fürsorgebehörden oder Verwandte für die Krankenkosten von Altersrentnern aufkommen müssen.

Eine weitere wichtige Neuerung wird im Hinblick auf eine neue Gesetzgebung studiert: die Versicherung für hohe Spitalkosten, eventuell in weiterer Form die sogenannte Großrisikoversicherung. Daß eine besondere Anstrengung auf diesem Gebiet sich allmählich aufdrängt, zeigt das galoppierende Ansteigen der Heilanstaltskosten von 166 Franken je Einweisungsfall im Jahre 1959 auf 524 Franken im Jahre 1968. Sie haben sich also in wenigen Jahren fast verdreifacht. Die Einweisungen in Heilanstalten haben in diesem Zeitraum von 227 000 auf 389 000 zugenommen. Dabei darf nicht vergessen werden, daß sich diese Zahlen nur auf die Versicherung bei anerkannten Krankenkassen beziehen. Die Einführung einer obligatorischen Versicherung für hohe Spitalkosten hätte den Vorteil, daß die aktive Bevölkerung für die Deckung dieser bei Betagten sehr hohen Kosten vermehrt herangezogen werden könnte.

3. Eingliederungsprobleme

Eine bedeutende Lücke in unserem Sozialversicherungssystem besteht noch darin, daß versicherungsmäßig für die gesellschaftliche Eingliederung invalider Betagter noch zuwenig vorgekehrt werden kann. Unsere Invalidenversicherung fördert vor allem die berufliche Eingliederung Invalider in vorbildlichem Maße. Sie hört aber mit ihren Leistungen auf, wenn der Versicherte die Altersgrenze erreicht hat. So kommt es, daß zum Beispiel vom Moment an, da ein Invalider das 65. Altersjahr überschritten hat, der Kanton über den Umweg der Ergänzungsleistung oder die Stiftung Für das Alter aus ihrem Bundeskredit oder aus eigenen Mitteln für die Kosten der Reparatur oder der Anschaffung von Hilfsmitteln aufkommen müssen. Die Erhaltung und Weckung der Aktivität Gebrechlicher jeden Alters muß aber vornehmstes Ziel der Sozialversicherung sein. Dies wird zuständigenorts auch erkannt. Dem Bund fehlt aber im Moment noch eine eindeutige verfassungsmäßige Grundlage, um vollständig durchzugreifen. Was erreicht wurde, ist nur die Gewährung von Hilfslosen-

entschädigungen an pflegebedürftige Altersrentner, weil es sich hierbei um eine Geldleistung handelt. Ein Anfang auf dem Wege ist also gemacht. Als nächstes Ziel gilt es nun, die verfassungsmäßige Grundlage auszubauen für Maßnahmen zur Verhütung und Einschränkung der Altersinvalidität.

Literatur

Botschaft des Bundesrates vom 16. September 1963 an die Bundesversammlung betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung. BBl 1963 II 517.

Die *Altersfragen* in der Schweiz; Bericht der Kommission für Altersfragen. Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale, Bern 1967.

Bericht der Eidg. Expertenkommission für die Förderung der beruflichen Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenvorsorge (zweite Säule: Pensionsversicherung) vom 16. Juli 1970. Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale, Bern 1970.

Saxer Arnold: Die Soziale Sicherheit in der Schweiz. 2. Auflage, Paul Haupt Bern 1970.

Adresse des Autors:

Dr. *Hugo K. Güpfert*, Bundesamt für Sozialversicherung, Chef der Sektion Ergänzungsleistungen und Altersfragen, Effingerstraße 33, 3003 Bern