

Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes
Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Band: 46 (1954)
Heft: 12

Artikel: Die Frage der Einführung einer kantonalen Invalidenfürsorge in Basel
Autor: Burckhardt, E.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-353666>

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: 14.03.2025

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

GEWERKSCHAFTLICHE RUNDSCHAU

MONATSSCHRIFT DES SCHWEIZERISCHEN GEWERKSCHAFTSBUNDES
ZWEIMONATLICHE BEILAGEN: «BILDUNGSARBEIT» UND «GESETZ UND RECHT»

HEFT 12 - DEZEMBER 1954 - 46. JAHRGANG

Die Frage der Einführung einer kantonalen Invalidenfürsorge in Basel

Wir veröffentlichen nachstehend das Exposé, das Herr Dr. E. Burckhardt, Basel, an der Generalversammlung der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik gehalten hat. Man mag — vor allem im Hinblick auf die Schaffung einer eigentlichen Invalidenversicherung — nicht mit allen Feststellungen und Schlußfolgerungen des Referenten einig gehen. Wertvoll scheint uns aber vor allem, daß man sich in Basel mit den schwierigen Problemen der Invalidenfürsorge und -versicherung ernsthaft auseinandersetzt. Die gewonnenen Erkenntnisse verdienen bekanntgemacht und diskutiert zu werden.

Redaktion «Gewerkschaftliche Rundschau».

1. Einleitung

Von allen Zweigen der Sozialversicherung bietet die Regelung und namentlich die praktische Durchführung der Invalidenversicherung wohl die größten Schwierigkeiten, und zwar vor allem deshalb, weil der Versicherungsanspruch nicht von einem leicht feststellbaren *objektiven* Tatbestand, wie die Erreichung eines bestimmten Altersjahres oder des Eintrittes des Todes, abhängt, sondern weil die *subjektive* Einstellung und die innere Haltung des Versicherten in weitem Umfang mitentscheidend sind. Deshalb ist auch die Gefahr des Mißbrauches besonders groß. Die Sucht, eine Rente zu erhalten, werden wir nie aus der Welt schaffen, aber die Ausgestaltung der Invalidenversicherung muß sorgfältig überlegt werden und schließlich in einer Form erfolgen, daß sich die Fehlerquellen in einem tragbaren Rahmen halten. Bei dieser Sachlage liegt es nahe, daß zunächst einmal auf *kantonalem* Boden praktische Erfahrungen gesammelt werden, und zwar auf dem Wege der Einführung einer *Invalidenfürsorge*. Diese läßt sich weniger starr und schroff gestalten als eine Versicherung und bietet mehr Möglichkeiten der Anpassung an die Bedürfnisse des Einzelfalles. Genf hat seit zwei Jah-

ren einen solchen Versuch unternommen; in Solothurn sind ähnliche Pläne vorhanden. Nun will auch Basel-Stadt an die praktische Verwirklichung einer Invalidenfürsorge herantreten. Zweifellos werden die Erfahrungen in den Kantonen wertvolles Material für eine spätere Regelung auf eidgenössischem Boden zu Tage fördern.

2. Zweck

Wenn von Invalidenversicherung oder -fürsorge gesprochen wird, so denkt man im allgemeinen in erster Linie an eine *finanzielle* Hilfe für Behinderte, die sich in einer Notlage befinden. Das ist aber eine Fehlreaktion. Im Vordergrund muß die Frage stehen, auf welche Weise und mit welchen Mitteln kann der Behinderte in Stand gesetzt werden, die ihm verbliebenen physischen und psychischen Kräfte so zu verwenden, daß er in der Lage ist, seinen Lebensunterhalt ganz oder mindestens teilweise *aus eigener Kraft* zu erwerben, seinem Leben einen möglichst reichen Inhalt zu geben und von den Mitmenschen im Rahmen des Möglichen *unabhängig* zu werden. In allererster Linie kommen deshalb die Probleme der *Eingliederung bzw. Wiedereingliederung* oder Umschulung in Betracht. Hierauf ist das Hauptgewicht zu legen. Der Staat hat deshalb alle solchen Maßnahmen zu fördern, sei es durch Beihilfen an die Invaliden, damit sie solche Möglichkeiten ergreifen können, sei es durch Gewährung von Beiträgen an Institutionen, die sich die Eingliederung und Umschulung von Invaliden zum Ziele setzen. Es muß den Behinderten der *Besuch geeigneter Kurse* ermöglicht werden, es muß während der Umschulung der *Lebensunterhalt garantiert sein*. Bei Anlernung in Betrieben sind temporäre *Lohnzuschüsse* zu gewähren. Es ist mitzuhelfen bei der Beschaffung von Prothesen, Apparaten und technischen Kompensationen. Dabei ist aber zu beachten, daß die Eingliederung nach einem sorgfältig ausgearbeiteten Plan und nicht unüberlegt erfolgt. Großes Gewicht ist darauf zu legen, daß der *Selbsthelfewille* nicht geschwächt, sondern möglichst wachgehalten und gefördert wird. Die staatlichen Beihilfen sollten deshalb in der Regel von angemessenen Leistungen des Betreffenden oder von dritter Seite abhängig gemacht werden. Die praktische Durchführung wird manche Schwierigkeiten bringen, und wir werden wohl manchmal erst durch Schaden klug werden. Es wird oft schwierig sein, den Willen und die Wünsche der Behinderten mit dem in Uebereinklang zu bringen, was vernünftig und auf weitere Sicht erfolversprechend ist.

Erst in zweiter Linie, das heißt, wenn der Behinderte trotz Umschulung nicht in der Lage ist, seinen Unterhalt selbst zu verdienen oder — was nicht selten der Fall sein wird — wenn eine Umschulung wegen des Alters oder der Art des Gebrechens nicht möglich

ist, kommt die Ausrichtung einer finanziellen Beihilfe für den Lebensunterhalt, das heißt eine sogenannte *Invalidenrente*, in Betracht.

3. Zahl der Invaliden

Art und Umfang der Invalidenbeihilfe hängt u. a. von der Anzahl der Behinderten ab, die auf eine solche Hilfe angewiesen sind. Die immer wieder angeführte Zahl von 200 000 Invaliden in der Schweiz ist sehr fragwürdig, bezieht sich vor allem nicht nur auf die erwerbsunfähigen Behinderten und ist ohne wirkliche solide Unterlagen einmal zu Propagandazwecken in die Diskussion geworfen worden. Man hat anlässlich der Volkszählung 1950 durch eine Sonderfrage versucht, eine konkrete Zahl zu erhalten. Das Ergebnis ist aber leider sehr *unzuverlässig*, wie eine nähere Ueberprüfung im Kanton Basel-Stadt gezeigt hat. Das Statistische Amt hat auf Grund der Erhebungsbogen eine Auswertung des Materials vorgenommen, wobei nur die Invaliden von weniger als 65 Jahren in die Statistik einbezogen wurden. Unberücksichtigt blieben dabei die Blinden, die Tauben und die geistig Behinderten. Als Grundzahl für die Gliederung im einzelnen verblieben 652 Invalide, das heißt solche, die sich als Invalide bezeichnen. Darunter befinden sich 192, die von der eidgenössischen Volkszählung gar nicht als Behinderte erfaßt worden waren. Wie fragwürdig die Erhebung ist, zeigt auch der Umstand, daß sich von 300 wegen Invalidität pensionierten Staatsbediensteten nur sechs als invalid gemeldet haben. Auch haben 350 bis 450 Suva-Rentner die Frage der Invalidität bei der Volkszählung verneint. Die zahlenmäßige Unterlage für die Einrichtung einer kantonalen Invalidenfürsorge ist somit mehr als dürftig. Da es sich aber nur um ein kleines Kantonsgebiet mit einer Bevölkerung von rund 200 000 Personen handelt, kann die Ungewißheit über die Zahl der Behinderten in Kauf genommen werden, weil anzunehmen ist, daß eine gewisse obere Grenze nicht überschritten wird.

Auf die einzelnen interessanten Ergebnisse in bezug auf die *Ursache*, die *Art* und den *Beginn* der Invalidität können wir nicht näher eintreten. Von besonderer Bedeutung scheint uns zu sein, daß von den 652 erfaßten Invaliden — abgesehen von den Kindern und Ehefrauen — nur 195 *völlig* erwerbsunfähig sind und daß nur 61 *ausschließlich* und 54 *teilweise* von der öffentlichen Fürsorge unterstützt werden. Daraus geht doch hervor, daß die Zahl der wirklich *bedürftigen* Invaliden in Basel wesentlich geringer ist, als allgemein angenommen wird. Dabei ist allerdings nicht zu übersehen, daß es zweifellos noch eine Anzahl Gebrechlicher gibt, die sich in Not befinden, aber aus irgendwelchen Gründen die Armenbehörden nicht in Anspruch nehmen.

4. Begriff der Invalidität

Wir haben bisher von Invaliden und Behinderten gesprochen und zunächst die Frage offen gelassen, was unter Invalidität verstanden sein soll. In der Diskussion über die Invalidenfürsorge wird ein sehr *verschwommener* Invaliditätsbegriff verwendet; es wird weder zwischen dauernder und vorübergehender noch zwischen teilweiser und gänzlicher Invalidität unterschieden; auch wird die Unfall-, Krankheits- oder Altersgebrechlichkeit nicht auseinandergehalten, und schließlich wird nicht danach gefragt, ob ein körperliches oder geistiges Gebrechen vorliegt. Wenn man aber schon bestimmte Maßnahmen zugunsten der Invaliden ins Auge fassen will, so muß man sich über die Umschreibung des Kreises der Invaliden *Klarheit* zu verschaffen suchen.

Es ist von vorneherein klar, daß eine Umschreibung des Begriffes der Invalidität auf große Schwierigkeiten stößt, und zwar schon deshalb, weil es eine Unmenge von einzelnen Invaliditätsfällen gibt, die nach ihrer Entstehung, ihrem Verlauf, ihrer Dauer und ihrer wirtschaftlichen Auswirkung völlig verschieden sind. Im übrigen ist mit einem allgemeinen, *generellen* Invaliditätsbegriff, der beispielsweise nur auf die Beeinträchtigung der körperlichen oder geistigen Integrität abstellen würde, *praktisch nichts gewonnen*. Entscheidend ist, ob und welche Nachteile einer vorliegenden Invalidität der Gesetzgeber in irgendwelcher Weise beheben oder mildern will. Der Begriff der Invalidität hat sich somit nach dem *Ziel* zu richten, das der Gesetzgeber erreichen will. Bei verschiedener Zielsetzung ergeben sich somit auch verschiedene Begriffsbestimmungen.

Aber auch wenn über Ziel und Zweck der Invaliditätsgesetzgebung eine gewisse Klarheit besteht, stößt die begriffliche Erfassung der Invalidität doch noch auf erhebliche Schwierigkeiten. Dies hat sich neuerdings mit aller Deutlichkeit gezeigt, als das Internationale Arbeitsamt eine Erhebung über die Wiedereingliederung der Invaliden durchführte und für diesen Zweck den Mitgliedstaaten eine Umschreibung des Invaliditätsbegriffes vorschlug und von 35 Regierungen 20 Abänderungsvorschläge unterbreitet wurden. Interessant ist, daß die Schweiz die Frage, ob eine Definition der Invalidität erwünscht sei, wie folgt beantwortete: « Oui, en tant qu'une telle définition puisse être trouvée » (ja, sofern eine solche Definition gefunden werden kann).

Wie wir oben ausgeführt haben, zerfällt die Invalidenfürsorge in zwei Teile, nämlich die *Eingliederungsmaßnahmen* und die Ausrichtung einer *Invalidenrente*. Für die Eingliederung wird ein *weiterer*, für die Rente ein *engerer* Invaliditätsbegriff zur Anwendung gelangen müssen.

Die staatliche Hilfe bei der Eingliederung soll grundsätzlich jeder bedürftigen Person zugute kommen, die an einem die Erwerbsfähigkeit wesentlich einschränkenden Gebrechen leidet, sofern eine Hebung der Erwerbsfähigkeit erwartet werden darf. In bezug auf diese Maßnahmen ist somit jede Person als invalid zu betrachten, deren Möglichkeiten, eine Erwerbstätigkeit auszuüben, infolge Herabsetzung der körperlichen oder geistigen Fähigkeiten *erheblich vermindert* sind. Diese Formulierung entspricht der Empfehlung der Internationalen Arbeitskonferenz in Genf vom Juli 1954 mit der Abweichung, daß der Ausdruck: «Beschäftigungsmöglichkeiten» durch «Möglichkeiten, eine Erwerbstätigkeit auszuüben» ersetzt worden ist. Dies ist deshalb notwendig, weil die Invalidenfürsorge in der Schweiz nicht nur die Arbeitnehmer, sondern auch die Selbständigerwerbenden umfassen muß.

Die Umschreibung des Begriffes der Invalidität als Voraussetzung für einen Rentenanspruch stößt auf größere Schwierigkeiten, wobei vor allem die Abgrenzung gegenüber dem Begriff der Krankheit schwer zu treffen ist. Wenn die Erwerbsunfähigkeit auf eine Krankheit zurückzuführen ist, die mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit zum Tode führen muß, so kann wohl nicht ohne weiteres von Invalidität gesprochen werden, auch wenn der Zustand der Erwerbsunfähigkeit längere Zeit andauert.

Ferner erhebt sich die Frage, ob die *geistig* Behinderten in die Invalidenfürsorge einbezogen werden sollen. Man kann sich ernsthaft fragen, ob es nicht angezeigt wäre, alle diejenigen auszuschließen, die wegen einer geistigen Alteration nicht erwerbsfähig sind oder deren Eingliederung in die soziale Gemeinschaft derart erschwert ist, daß sie nicht imstande sind, dauernd und regelmäßig ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Andererseits läßt sich weder logisch noch sozial noch medizinisch ein Ausschluß aller Geisteskranken begründen, weil sie ebenso bedauernswert sind wie die körperlich Behinderten. Man könnte höchstens einwenden, daß die Geisteskranken teilweise nicht mehr in der Lage sind, sich die finanzielle Situation überhaupt zu realisieren, so daß es unerheblich ist, ob die Kosten durch die Armenbehörden oder eine spezielle Fürsorge getragen werden. Allerdings darf auch nicht außer acht gelassen werden, daß die Verwandten bei der Versorgung Geisteskranker zu namhaften Leistungen herangezogen werden müssen, und daß deshalb eine gewisse Entlastung nicht unangebracht wäre.

In Genf sind Personen ausgeschlossen, deren Invalidität auf «*manque du caractère ou de l'intelligence*» zurückzuführen ist. Dieser Mittelweg ist uns von medizinischer Seite als gangbar bezeichnet worden, erscheint aber doch irgendwie etwas willkürlich.

Unbestritten ist, daß ein *bestimmter Grad* der Invalidität die Voraussetzung eines Rentenanspruches sein muß, und zwar können nur

die Schwerinvaliden in Betracht kommen. Genf verlangt eine Invalidität von 80 Prozent. Es dürfte aber wohl eine solche von *zwei Dritteln* angemessen sein, wie sie die meisten Länder in ihrer Invalidenversicherung vorsehen. Wir glauben, daß damit doch viel Not behoben oder wenigstens gemildert werden kann. Die Erfahrungen werden in einigen Jahren zeigen, ob sich eine Herabsetzung des Invaliditätsgrades aufdrängt.

Nun erhebt sich aber eine weitere Frage, nämlich: was ist unter dem Begriff des Invaliditätsgrades zu verstehen? Der Grad der Invalidität bezeichnet nicht den Prozentsatz der Einbuße der physischen und geistigen Kräfte, sondern *die voraussichtliche Verminderung der wirtschaftlichen Verwertbarkeit* gegenüber den vor der Invalidität vorhandenen physischen und geistigen Kräfte; es wird somit die *zukünftige* Erwerbsmöglichkeit *im Verhältnis zur bisherigen* festgesetzt. Als Maßstab hierfür kann aber nicht einfach die Differenz zwischen dem bisherigen tatsächlichen Erwerbseinkommen und dem voraussichtlich zu erwartenden zukünftigen Erwerbseinkommen angewandt werden; sie kann höchstens ein *Anhaltspunkt* sein. Vielmehr ist das Alter, die ganze geistige und körperliche Konstitution, die berufliche Ausbildung usw. mitzubersichtigen. Bei der unabsehbaren Vielfältigkeit des Lebens lassen sich keine *objektiven* Maßstäbe für eine sogenannte gerechte Beurteilung in jedem Einzelfalle gewinnen. Wohl haben sich im Laufe der jahrzehntelangen Anwendung der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen gewisse Erfahrungszahlen ergeben, die namentlich in der Unfallversicherung zu bestimmten Invaliditätstabellen geführt haben. Diese sehen teils einen bestimmten Prozentsatz, teils ein Minimum und ein Maximum vor, variieren aber von Land zu Land. Auch diese Tabellen können nur als Anhaltspunkte dienen und entbinden die entscheidende Instanz nicht von der verantwortungsvollen Aufgabe, eine alle Faktoren in billiger Weise berücksichtigende Schätzung vorzunehmen.

5. Höhe der Fürsorgeleistungen

Bei der Festsetzung der Höhe der Unterstützungsansätze müssen folgende drei Faktoren beachtet werden:

- a) die Leistungen sollen eine wirkliche Hilfe für den bedürftigen Invaliden darstellen;
- b) die Unterstützung darf nicht größer sein als die Leistungen der Altersversicherung und -fürsorge;
- c) die Ansätze sind so zu gestalten, daß der Selbsthilfewillen des Invaliden nicht gelähmt wird, aber auch die engeren Blutsverwandten nicht von vorneherein von jeder Unterstützungspflicht enthoben werden.

6. Schlußfolgerungen

Daß irgendeine Hilfe für die Invaliden notwendig ist, dürfte unbestritten sein; dabei möchten wir die Frage der Ausgestaltung, das heißt die Einführung einer Versicherung oder einer bloßen Fürsorge zunächst offen lassen. Mag man aber an die Lösung der Aufgabe so oder so herantreten, auf alle Fälle werden erhebliche Schwierigkeiten zu überwinden sein. In unsern kurzen Ausführungen wollten wir auf einige der wichtigsten Punkte aufmerksam machen und auf die ganze Problematik hinweisen, die mit der Einführung einer Invalidenhilfe zusammenhängt.

Dr. Ed. Burckhardt, Basel.

Probleme der Einheit und der Grenzstreitigkeiten in den USA

I. Kommt die Einheit?

Gegen Ende des letzten Jahres kam *Georg Meany*, der Vorsitzende des Amerikanischen Gewerkschaftsbundes (AFL), in einem Interview auf die Ursachen der Gründung eines «Komitees für Industrieorganisationen» im Jahre 1935 sowie auf die nachfolgende Errichtung des Bundes für Industrieorganisationen (CIO) zu sprechen. Er wies darauf hin, daß dabei nicht nur Bestrebungen zugunsten der Schaffung von Industrieverbänden, sondern auch «politische Motive» eine Rolle spielten. Es kann in der Tat nicht bestritten werden, daß damals eine Kampagne gegen die angebliche «konservative Leitung der AFL» im Gange war, und daß sie insbesondere von Linkselementen, darunter auch Kommunisten, ausging, deren Aufnahme *John Lewis*, die treibende Kraft des CIO, nicht scheute, weil er sich zutraute, diese Elemente «verdauen» oder auf alle Fälle im Zaum halten zu können. *J. P. Frey*, der damalige Vorsitzende der Metallarbeiterabteilung der AFL, machte in einem Bericht an ein Senatskomitee sogar zahlenmäßige Angaben und legte dar, daß, obwohl der CIO, soweit die Mitglieder in Betracht kommen, keine kommunistische Organisation sei, «284 Mitglieder der Kommunistischen Partei im bezahlten Dienst der CIO stehen oder gestanden haben» und «weitere 230 Kommunisten aktiv im CIO tätig sind». Mit dem Ausschluß von elf unter kommunistischer Leitung stehenden Organisationen des CIO im Jahre 1950 erhielt die politische Frage eine radikale Lösung, so daß von dieser Seite der Annäherung zwischen dem CIO und der AFL keine Hindernisse mehr entgegenstanden, was sich u. a. sofort darin zeigte, daß im Jahre 1950 ein gemeinsames Komitee des CIO und der AFL, das «United Labor Policy Committee», zustande