

Für eine neue Vision der sozialen Sicherheit

Autor(en): **Rossini, Stéphane**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **86 (2008)**

Heft 1

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-342073>

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.

Für eine neue Vision der sozialen Sicherheit

Vorbemerkungen

Die Geschichte der sozialen Sicherheit ist die Geschichte der sich entwickelnden Solidarität. Die Solidarität wurde zum tragenden und charakteristischen

Stéphane Rossini

Element der Sozialversicherungen. Diese entwickelten sich punktuell, unzusammenhängend und etappenweise. Die grossen Etappen der schweizerischen Sozialpolitik sind insbesondere:

- Die Geburt der Sozialversicherungen in Deutschland während der 1880er Jahre: Bismarck reagierte damit auf die Forderungen der Arbeiterinnen und Arbeiter.
- Der Social Security Act von 1935 in Grossbritannien: In diesem Dokument wurde das erste Mal dargelegt, wie die ökonomischen Mechanismen und die sozialen Probleme zusammenhängen. Damit wurde offen angesprochen, dass die sozialen Probleme eine Folge der Marktideologie sind.
- Der Beveridge-Bericht aus dem Jahre 1942. Dieser gilt als die erste Grundlage eines globalen und kohärenten sozialen Sicherungssystems, wobei insbesondere das Prinzip des Universalismus der sozialen Sicherheit durch einen echten Service public formuliert wird.
- Die Konvention 102 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) von 1952:

Sie bestimmt den spezifischen Rahmen der sozialen Sicherheit und öffnet den Weg zu einer Reihe von internationalen Normen, welche die Bevölkerung vor den sozialen Risiken der Arbeiterschaft oder anderer Bevölkerungsgruppen schützen sollen.

Von diesen unverzichtbaren Referenzpunkten abgesehen, haben alle Länder ihr eigenes soziales Sicherungssystem eingeführt. Jenes der Schweiz wird von folgenden Grundsätzen bestimmt: Föderalismus, Subsidiarität, Dezentralisierung, direkte Demokratie. Diese vier Elemente prägen die Debatte um die Sozialwerke sowie deren Ausgestaltung seit dem Ende des 19. Jahrhunderts bis heute: von der Einführung der Krankenversicherung 1914 über die AHV 1948, die Invalidenversicherung 1960 und die obligatorische Arbeitslosenversicherung 1984 bis zur beruflichen Vorsorge 1985. Das System hat sich Schritt für Schritt entwickelt – ohne Gesamtvision. Wegleitend waren stattdessen die jeweils aktuellen politischen Forderungen und Debatten, die internationalen Erfahrungen sowie die Entstehung und Entwicklung der sozialen Probleme.

Die neuste Entwicklung liegt noch nicht lange zurück. Als Folge der Wirtschaftskrise der 1990er Jahre wurden die kantonalen Sozialhilfeordnungen auf eine neue Grundlage gestellt. Neue Formen der Intervention wie Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration oder

der Praxis der Gegenleistung fassten Fuss. Die Budgetbeschränkungen seit 2000 und die demografische Entwicklung lösten schliesslich eine neue Serie von Gesetzesrevisionen aus. Kein Sozialversicherungswerk bleibt davon verschont. Interkantonale Vereinbarungen, internationale Verträge, Koordination- und Harmonisierungsgesetze, neue Verwaltungsmethoden machten das eh schon komplexe System in den letzten Jahren immer komplizierter.

Es ist notwendig geworden, die Struktur der sozialen Sicherheit zu überdenken, um dem ganzen System wieder Kohärenz zu verleihen und dabei über partielle Korrekturen hinauszugehen.

Die Herausforderung des Versicherungsgedankens

Wenn wir über die Grundsätze und die Definition von sozialer Sicherheit nachdenken, müssen wir uns mit dem gegenwärtig stärksten Entwicklungstrend auseinandersetzen: der Schwächung des Versicherungsgedankens zugunsten der Stärkung des Hilfsgedankens. Dieses Phänomen wird zu oft nur theoretisch betrachtet, ist jedoch essenziell. Denn von dieser Gewichtung hängen die Formen der Solidarität und damit der soziale Zusammenhalt ab.

Es konnte nachgewiesen werden, dass die Bestimmung von Sozialleistungen nach Zielgruppen (Bedarfsleistungen) zwar «gut gemeint», im Endeffekt jedoch kontraproduktiv ist. Sie geht von einem a priori gegebenen «gesunden Menschenverstand» aus. Zwar erlauben entsprechende Massnahmen es, jene gezielt zu begünstigen, denen es am schlechtesten geht, indem die Leistungen speziell für diese als alleinige Empfänger ausgerichtet werden; gleichzeitig verursachen diese Leistungstypen aber einen beachtlichen

administrativen Aufwand und hohe symbolische Kosten. Die Leistungsbestimmung nach Zielgruppen privilegiert das Prinzip der Bedürftigkeit gegenüber jenem der Gleichheit der Bürger, wie es bei Versicherungen gilt. Dadurch schlägt sie eine Bresche in die Einheit des sozialen Zusammenhalts. Sie schafft zwei Kategorien von Bürgern: jene, die staatliche Hilfe benötigen und diese, die ihr Schicksal und das ihrer Familie alleine bewältigen können. Damit kommt es erneut zu einer Spaltung der Gesellschaft in zwei verschiedene Gruppen, die sich in Bezug auf Fähigkeiten und Würde unterscheiden. Doch welche gesellschaftlich repräsentative Instanz kann diese Spaltung rechtfertigen zwischen jenen, die Unterstützung vom Kollektiv benötigen und diesen, die das nicht tun? Der Universalismus, d. h. das allgemeine Anrecht auf Leistungen der Sozialversicherungen, der am besten von der AHV verkörpert wird, hat es ermöglicht, die Stigmatisierung und die Schande zu beseitigen, die damit verbunden sind, wenn man die Mittel zum Überleben von jemand anderem bekommt. Die Leistungsbestimmung nach Zielgruppen ist daher ein Rückfall der Sozialpolitik in Richtung Fürsorge und nicht ein Schritt in Richtung eines offenen und modernen Verständnisses der Sozialrechte, die zum Erhalt des sozialen Friedens beitragen.

Ein erster Ansporn, die grundsätzliche Diskussion über die Struktur des schweizerischen Sozialsystems neu zu lancieren, besteht darin, das Prinzip der Solidarität zu stärken. Die Reformen müssen deshalb bei den Sozialversicherungen und nicht bei der Sozialhilfe ansetzen. In einer zunehmend individualisierten und individualisierenden Gesellschaft laufen wir Gefahr, nicht mehr über das Zusammenspiel zwischen sozialer Gerechtigkeit, Gleichheit, Solidarität und Staatsbürgerschaft nachzudenken. Ungerechtigkeiten, Ungleichheiten, Diskriminierungen sind das Produkt von Reichtum und der damit

Die Leistungsbestimmung nach Zielgruppen ist ein Rückfall der Sozialpolitik in Richtung Fürsorge.

Die Modernisierung des schweizerischen Sozialstaates ist die essenzielle Herausforderung der Zukunft.

einhergehenden Macht. Jene, die Profit schaffen und akkumulieren, provozieren gleichzeitig Ausschluss und Prekarisierung. Obwohl sie diese Prozesse verursachen, weigern sie sich, dessen Folgen zu tragen. Deshalb rückt die Diskussion, nach welchen Prinzipien und mit welchen Instrumenten die verfügbaren Ressourcen eingesetzt werden und damit die Frage der Umverteilung, wieder ins Zentrum der Debatte. Diese zielgerichtet zu führen, wird solange nicht möglich sein, als es an einer Gesamtschau fehlt und nur eine Teilrevision auf die andere folgt. Zumal alle diese Teilrevisionen in der Logik angegangen werden, die Leistungen zu reduzieren und damit das soziale Risiko zu privatisieren.

Ein komplexes System

Die Entwicklung der Lebens- und Produktionsweisen sowie jene der sozialen Probleme verlangen nach einer Anpassung des Systems der sozialen Sicherung. Die Bedürfnisse der Bevölkerung müssen besser berücksichtigt werden. Unser Sozialsystem ist zwar qualitativ hochstehend, aber auch sehr komplex und deshalb immer schwieriger zu verstehen und zu leiten. Seine Ausweitung, Koordination und Harmonisierung löst Kontroversen aus. Dabei geht oft vergessen, dass diese Reformen sich in erster Linie durch neue Bedürfnisse als Folge neuer Lebensformen aufdrängen. Das Risiko ist gross, die anstehenden Revisionen nur mit einem Ziel anzugehen: Ausgabensenkungen! Die kürzlich erfolgten Revisionen der IV, des KVG oder der AHV lassen grüssen.

Modernisieren setzen viele mit Streichen von Leistungen gleich, um Kostensteigerungen zu vermeiden. Ein solcher Ansatz bleibt jedoch oberflächlich und lückenhaft. Und es ist auch ein politischer Fehler. Denn andere, ehrgeizigere Schritte sind möglich. Die strukturelle

Neubegründung und damit die tatsächliche Modernisierung des schweizerischen Sozialstaates ist die essenzielle Herausforderung der Zukunft. Wenn wir uns die Mühe nehmen und darüber nachdenken, wie das soziale Gefüge funktioniert, werden wir auf dynamische und innovative Antworten stossen. Wenn wir uns die Vielfalt der Kompetenzen und Regelwerke, die Unterschiede in Verwaltung und Betrieb, die Lücken in Bezug auf Transparenz, Gesamtsicht, Steuerung oder Entscheidungsprozesse vor Augen halten, erkennen wir, wie akut und gross der Koordinationsbedarf ist. Um die drängendsten Koordinationsprobleme zumindest oberflächlich zu lösen, wurden in den 90er Jahren den spezifischen Gesetzen der einzelnen Sozialversicherungen ein Gesetz über den allgemeinen Teil der Sozialversicherungen zur Seite gestellt. Damit die Beziehungen zwischen den Sozialversicherungen sowie zwischen diesen und den kantonalen Sozialwerken funktionieren, sind spezifische Koordinationsstrukturen geschaffen worden. Um zu entscheiden, ob eine Leistung von der Unfall- oder der Krankenversicherung zu übernehmen sei, wendet man sich immer häufiger an die Gerichte. Integration betreibt man in Pilotprojekten der Arbeitslosen- wie der Invalidenversicherung und auch der Sozialhilfe. In einer Kommission wird das Rentenalter erhöht und der Zugang zur IV erschwert, in einer anderen bekämpft man die Arbeitslosigkeit älterer Arbeiter mit manchmal entgegengesetzten Massnahmen. Die politische Abgrenzung zwischen den institutionellen Ebenen, aber auch innerhalb der Ebene, sowie die Abgrenzung zwischen Verwaltung und der konkreten Anwendung, sind immer schwieriger zu vollziehen.

Damit ist es schwierig geworden, das schweizerische System der sozialen Sicherung zu bewegen, ihm eine Richtung zu geben. Es geht deshalb bei der Modernisierung des Sozialstaates darum, die

Mauern zu überwinden und die Fesseln zu sprengen, indem Lücken geschlossen, die Organisation vereinfacht und die Gesamtsicht wie die Kohärenz der Leistungen erleichtert werden.

Eine Ausrichtung unter anderen

Die Idee, die aktuellen Gesetze in vier Hauptsystemen oder -zweigen der sozialen Sicherung zu bündeln, wie ich sie in einem parlamentarischen Vorstoss fordere, ist nicht zufällig. Sie ergibt sich zum einen aus der Praxis und dem Betrieb der Sozialversicherungen und zum andern aus der Entwicklung der Bedürfnisse der Bevölkerung sowie der geradezu perversen Auswirkungen des Systems auf die Versicherten. Jede Änderung des Systems weckt Ängste und ruft Widerstände hervor. Dadurch darf man sich aber nicht vom Nachdenken darüber abhalten lassen! Es geht darum, nicht von Anfang an in Kategorien von «Verlust und Gewinn», «Vor- und Nachteil» zu denken. Diese blockierende «Buchhaltermentalität» bestimmt bereits das Handeln der herrschenden bürgerlichen Mehrheiten. Die Linke sollte nicht den selben Fehler machen. Sie muss die Fähigkeit aufbringen, weiter zu sehen.

Der folgende Weg könnte als Diskussionsbasis dienen. Eine Reform könnte auf folgenden vier Pfeilern aufgebaut werden:

1. «Alter»: fasst die Leistungen der AHV, der beruflichen Vorsorge und der Ergänzungsleistungen zusammen.
2. «Gesundheit und Pflege»: fasst Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung zusammen.
3. «Verdienstaufschlag, Rehabilitation, Wiedereingliederung»: bündelt die Massnahmen zur Wiedererlangung der Er-

werbsfähigkeit aus der Arbeitslosen-, Invaliden-, Unfall- und Mutterschaftsversicherung sowie der privaten Krankentaggeldversicherung, wobei mit diesem letzten Element eine fundamentale (und in den entwickelten Ländern einmalige) Lücke im schweizerischen Sozialversicherungssystem geschlossen wird.

4. «Familie»: stellt auf kohärente Weise sicher, dass sich Familienbeihilfen und Armutsbekämpfung (Bundesprojekt der Ergänzungsleistungen für Familien), kantonale Massnahmen betreffend Alimenteninkasso und -bevorschussung sowie Unterstützungsleistungen an familienergänzende Betreuungsstrukturen gegenseitig ergänzen.

Eine solche Neuaufteilung besässe den Vorteil, die Ungleichheiten in der Behandlung von Versicherten zu beseitigen, die sich für ein soziales Problem desselben Typs (z. B. Beeinträchtigung der Gesundheit oder Verlust des Arbeitsplatzes) heute verschiedenen Kostenträgern und ungleichen Leistungen gegenübersehen. An konkreten Beispielen fehlt es nicht. Eine Hospitalisierung hat, je nachdem ob sie unfall-, krankheits- oder invaliditätsbedingt erfolgt, nicht dieselben Konsequenzen – und zwar sowohl betreffend der Behandlungskosten, der Kostenübernahme durch den Versicherten sowie der Übernahme der Kosten des Erwerbsausfalls. Es gibt hier Ungerechtigkeiten. Ein Verdienstaufschlag durch Arbeitslosigkeit hat eine Reduktion des Einkommens von 10 oder 20% zur Folge; derselbe Verdienstaufschlag kann im Falle von Invalidität und bei Bewilligung einer Rente eine weit höhere Einkommenseinbusse nach sich ziehen. Die Beispiele liessen sich vervielfachen und die Abweichungen beziffern. Damit wäre aber die heikle Trennung noch nicht gelockert, die für jene, die ihnen zum Opfer fallen, oft sehr ungerecht sind.

Die «Buchhaltermentalität» bestimmt bereits das Handeln der herrschenden bürgerlichen Mehrheiten. Die Linke sollte nicht den selben Fehler machen.

Politische Voraussetzungen

Ein solches Vorhaben realisiert sich nicht von alleine. Ambitioniert, wie es ist, verlangt es die Bereitschaft zur Öffnung und zur konstruktiven Diskussion. Nun sind die Schweiz und ihre Behörden zwar selten bereit, den Wandel zu wagen. Aber sie haben dies trotzdem getan: beim Finanzausgleich und bei der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. Daran sollten wir uns orientieren.

**Angesichts der
Tendenzen des
Individualismus
und der Eigenver-
antwortung gilt
es, die soziale
Kohäsion zu stär-
ken und politisch
durchzusetzen.**

Gleichwohl drängen sich zwei Voraussetzungen auf. Sie beziehen sich auf die Wahrung der erworbenen Rechte und auf die Arbeitsplätze. Eine derartige Reform wäre illusorisch, würde sie verlangen, dass beim Übergang vom einen zum andern System Rechte infrage gestellt und Leistungen gekürzt werden sollten. Weiter darf die daraus folgende institutionelle Reorganisation nicht zum Abbau von Arbeitsplätzen führen. Auf mittlere Sicht werden es die Synergieeffekte erlauben, die Belastung durch neue oder angepasste Leistungen durch Organisations- und Produktivitätsgewinne zu kompensieren.

Schliesslich muss ein solches Vorhaben unter strenger wissenschaftlicher Begleitung unternommen werden. Von einem strikt ökonomischen Standpunkt aus gesehen empfiehlt es sich, die finanziellen Planwerte von einer weniger pessimistischen Grundlage aus zu entwickeln, nicht wie bei der AHV! Ansonsten trägt nur der Katastrophismus Früchte und verhindert jedwede objektive Diskussion.

Die soziale Sicherheit wird sich den Veränderungen in der Gesellschaft nicht entziehen können. Neue Lebensformen stellen neue Anforderungen an die Solidarität und damit an unsere Sozialver-

sicherungen. Angesichts der Tendenzen des Individualismus und der Eigenverantwortung gilt es, die soziale Kohäsion zu stärken und politisch durchzusetzen. Unsere Sozialversicherungen sind in dieser Hinsicht ein Lehrstück. In mehr als einem Jahrhundert der Kämpfe aufgebaut, müssen sie sich an neue Herausforderungen anpassen und auf diese antworten. Es liegt an uns, ihnen Sinn und Inhalt zu verleihen. Ohne dies werden wir Revision um Revision beschliessen und damit Opfer an Opfer reihen. Zurückbleiben wird ein Scherbenhaufen, angerichtet von jenen, die vorgeben Wohltätigkeit und Sozialhilfe neu erfinden zu wollen. Um dies zu verhindern, müssen wir die Erneuerung der sozialen Sicherheit angehen.

Literatur

Rossini, Stéphane: Au nom de la solidarité. Vevey: Ed. de l'Aire 2007. 168 S.

Rossini, Stéphane; Favre-Baudraz, Brigitte: Les oubliés de la protection sociale ou le non-sens du ciblage des prestations. Lausanne: Réalités sociales 2004. 150 S.

Rossini, Stéphane: Défis et débats sociaux. A propos des réformes de la politique sociale en Suisse. Lausanne: Réalités sociales 1999. 316 S.

Stéphane Rossini, Jg. 1963, ist Professor an der Fachhochschule für Sozialarbeit (Haute école de travail social HES-SO/EESP) in Lausanne sowie an der Universität Genf. Er ist SP-Nationalrat (VS) seit 1999 und seit März 2008 Vizepräsident der SP Schweiz.