

BUNDESRAHMENGESETZ

Eine Sicht aus der Romandie

Nationale SKOS-Tagung
12. März 2009 – Biel

SIMON DARIOLI

Einleitung

1905 forderte die SKOS die Ausarbeitung eines eidgenössischen Armengesetzes. Hundertvier Jahre später organisierte die gleiche SKOS, wenn auch mit anderen Leuten an der Spitze, eine nationale Tagung über die Notwendigkeit eines Bundesrahmengesetzes zur Existenzsicherung. Heisst das, dass sich in einem Jahrhundert nichts geändert hat? Nein. Inzwischen hat die Schweiz die Illusion eines einzig auf der Abdeckung von definierten Risiken basierenden sozialen Schutzes aufgebaut und dann verloren. 1905 entsprach der Gedanke an ein Bundesgesetz über die Sozialhilfe einem Wunsch, heute jedoch drängt er sich auf als eine Notwendigkeit, als einzig möglichen Ausweg aus der Sackgasse, in die wir geraten sind.

Die verschiedenen Referate heute haben die diversen Argumente für eine solche Massnahme aufgezeigt und werden sie noch deutlicher machen. Ich will hier nicht die Westschweiz vertreten, sondern einen Standpunkt einbringen, der zwangsläufig geprägt ist von der sozialen, beruflichen und politischen Realität der Westschweiz, in der ich engagiert bin. Dies bringt es mit sich, dass ich vieles, was heute schon von anderen Referierenden gesagt wurde, nochmals sagen werde. Und ich entschuldige mich nicht dafür. In Sachen sozialer Schutz ist die Schweiz wahrscheinlich Weltmeister im Wiederholen, Nachdoppeln und Neuaufrollen. Als Bürger dieses Landes und dazu noch Beamter kann ich kaum von dieser Regel abweichen.

1 Aufbau des sozialen Schutzes in der Schweiz: ein Rückblick

Ich habe ganz bewusst das Jahr 1905 erwähnt, denn zu Beginn des 20. Jahrhunderts gab es die öffentliche Sozialhilfe schon, zumindest in Ansätzen. Das gesamte Sozialversicherungssystem musste allerdings noch ausgearbeitet werden, ein Unterfangen, das sich über das ganze 20. Jahrhundert erstreckte und auch heute noch nicht vollständig abgeschlossen ist.

Das gesamte System baut auf einer gesellschaftlichen Vorstellung auf, die einer Wirklichkeit entspricht, oder zumindest einer Ideologie betreffend Arbeit, Familie, Gesellschaft, geografische und kulturelle Mobilität, einem überall gleichen und stabilen Modell, das zumindest dem Anschein nach eine einheitliche Definition von Normalität rechtfertigte.

Auf dem Hintergrund dieser homogenen Vorstellung des Gesellschaftsmodells war es möglich, die einzelnen objektivierbaren und nicht durch eigenes Verschulden verursachten Risiken zu definieren, die von einer Sozialversicherung abgedeckt werden mussten. Diesbezüglich ist es übrigens interessant festzustellen, dass die zeitliche Abfolge im Aufbau der Sozialversicherungen nicht zufällig ist. Sie fällt zusammen mit dem Entstehen der Grenze zwischen dem sozialen Risiko, das auf gesamtschweizerischer Ebene anzugehen ist, und der individuellen Verantwortung, die auf die Ebene der unteren Gemeinwesen – Kantone, Gemeinden, Familien – abgeschoben wird. Krankheit, Unfall, Alter, Behinderung, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Familienzulagen – diese summarische Chronologie beweist, falls überhaupt nötig, wie eng die Entwicklung der Gesetzgebung und die der Bezugswerte, die dem politischen Handeln zugrunde liegen, miteinander verknüpft sind.

Von dieser einheitlichen Vorstellung des Gesellschaftsmodells und des objektivierbaren Risikos aus mochte es legitim scheinen, alle nicht als

Einkommensmangel definierten Ursachen der Verantwortung des Einzelnen und seiner Familie und subsidiär dem nächstliegenden Gemeinwesen, das heisst der Gemeinde und dann dem Kanton, zu überlassen.

- Doch dieses Modell enthält gewaltige Fallen, wie Sie sich denken können. Wenn das Risiko objektiv definiert werden kann, dann können es auch die Bedingungen für den Anspruch auf Versicherungsschutz. Wenn ausserdem jedes Risiko für sich allein betrachtet und im Rahmen einer spezifischen Sozialversicherung geregelt wird, überrascht es nicht, dass die gesamte Gesetzgebung und Regelung über den sozialen Schutz in der Schweiz ein Werk von über zehntausend Seiten bildet, das niemand vollständig kennt.
- Die zweite Falle liegt darin, dass das dem Aufbau der sozialen Sicherheit zugrunde liegende Gesellschaftsmodell eine theoretische Vorstellung ist, eine Art virtuelle Realität, die je länger je weniger mit der Biographie der Menschen übereinstimmt. Im 21. Jahrhundert bilden die Familie, die Arbeitsorganisation, die geografische Mobilität, das Zusammenleben der Kulturen, die Globalisierung und die gegenseitige Abhängigkeit aller Systeme eine Gesellschaft, die nur noch eine vage Ähnlichkeit hat mit der Definition von Normalität und Unfall, auf der die Sozialversicherungen aufbauen. Diese Verzerrung führt zu einer gewaltigen Ausweitung der nicht definierten, damit nicht objektivierbaren und entsprechend auch nicht abgedeckten Risikobereiche.

Der Gesetzgeber versucht zwar, diesen Rechnung zu tragen und sie ins Versicherungssystem zu integrieren. Aber da jeder Bereich gesondert behandelt wird, führt dies zu einer surrealistischen Komplexifizierung des Systems.

Unter unzähligen anderen Beispielen nehme ich das aus dem letzten Monatsdossier der ARTIAS von März 2009, das von Dr. jur. Philippe Nordmann erstellt wurde. Es betrifft die Komplexität, die aus der Interaktion zwischen Arbeitsrecht und Privat- und Sozialversicherungsrecht im Krankheitsfall resultiert.

Aufgepasst, schnallen Sie sich an, halten Sie sich fest und versuchen Sie, mir zu folgen!

- Während einer bestimmten Zeit schuldet der Arbeitgeber dem kranken Angestellten den Lohn.
- Dieser Arbeitgeber wird erst dann von seiner Lohnzahlungspflicht entbunden, wenn der Versicherer effektiv seine Leistungen erbringt.
- Bei länger dauernder Abwesenheit kommt es zu zahlreichen Streitfällen bezüglich Weiterführung oder Auflösung des Arbeitsvertrags.
- Wenn das Arbeitsverhältnis aufgelöst wird, können die Leistungen gekürzt oder nur durch Abschluss einer teuren Einzelversicherung durch den Angestellten beibehalten werden.
- Es können sich Probleme mit der Solvenz des Arbeitgebers stellen (vor allem bei kleinen Unternehmen).
- Dazu kommt die Kausalität im Krankheitsfall: Bestand die Krankheit nicht schon vor dem Arbeitsverhältnis? Wenn ja, stellt sich nicht das Problem der Verletzung der Informationspflicht im Sinn des Gesetzes über den Versicherungsvertrag?
- Selbst ohne Verletzung der Informationspflicht: Ist das Risiko abgedeckt?
- Ein weiteres häufiges Problem: Gibt es eine Interaktion zwischen Unfall- und Krankenversicherung?

- Interaktion zwischen Lohnausfallversicherung im Krankheitsfall und Invalidenversicherung?
- Interaktion zwischen Lohnausfallversicherung im Krankheitsfall und beruflicher Vorsorge?
- Wenn es sich bei der Krankheit um einen Rückfall handelt, welche Versicherung ist leistungspflichtig: die des jetzigen Arbeitgebers oder die des früheren Arbeitgebers?
- Und schliesslich, wenn alle Probleme gelöst sind, besteht nicht die Gefahr einer Übererschädigung, und welche Obergrenze ist festzulegen? Der versicherte Lohn, der ausfallende angenommene gegenwärtige Lohn, der von der IV oder der Unfallversicherung definierte Invaliditätsgrad oder noch ein anderer, der aus einem Privatversicherungsvertrag resultiert?

Das ist nur ein Beispiel. Es gibt Hunderte von weiteren, im Vergleich zu denen Franz Kafka geradezu ein Vorbild für Einfachheit und Klarheit ist!

Wenn man dazu noch bedenkt, dass all diese Phänomene verstärkt werden durch den Zwang zur finanziellen Sanierung in jedem einzelnen Teilsystem, was nur erfolgen kann, wenn die Anspruchsbedingungen neu definiert werden und die Leistungspflicht auf andere Versicherungen oder andere Gemeinwesen abgeschoben wird, versteht man besser, dass die Sozialhilfe, welche das Existenzminimum garantieren (das heisst nicht definierte und nicht abgedeckte Risiken auffangen) muss, vor einem unmöglichen Auftrag steht. Und es wird offensichtlicher, dass alle Hexenjagden bezüglich unrechtmässigem Leistungsbezug und Sozialhilfemissbrauch nur erbärmliche Propaganda ist, der Versuch, hinter einer armseligen von einem Spaziergänger vergessenen Konservendose eine industrielle Müllhalde zu verbergen. Der Spaziergänger wird zu Recht zur Ordnung gemahnt, doch wenn er seine Konservendose aufgelesen hat, bleibt das Problem der industriellen Müllhalde in ganzem Umfang weiter bestehen.

2 Die Folgen...

Wer bezahlt die Rechnung für das Funktionieren, die Aussetzer und die Reparaturen dieser gigantischen Tinguely-Maschine? Wir alle. Aber da ich von der kantonalen Verwaltung komme und wir von Sozialhilfe sprechen, beginnen wir ganz unten.

Zuerst bei den betroffenen Menschen. Diese wähnen sich zu Recht geschützt gegen alle Risiken, die irgendwo in den zehntausend Seiten über die Regelung der sozialen Sicherheit definiert sein müssten. Aber sie täuschen sich. Sie stellen bestürzt und oft viel zu spät fest, dass ihre persönliche Geschichte aus dem Vorgesehenen und Definierten herausfällt. Sie sind völlig am Ende, aber sie entsprechen weder den Kriterien der Kranken- oder Unfallversicherung noch denen der IV oder der ALV und schon gar nicht denen der Anstellbarkeit. Sie werden von einem Amt zum andern, von einem Formular zum andern geschickt, bis sie sich fragen, ob das ein Albtraum sei, ob sie überhaupt existieren. Und wenn sie endlich bei der Sozialhilfe anklopfen, werden sie gefragt, ob auch wirklich alle Aspekte der Subsidiarität abgeklärt worden seien... Wie soll man ihnen erklären, dass ein Arbeitsunfähigkeitszeugnis die Vermittlungsfähigkeit ausschliesst, aber deswegen noch nicht die Voraussetzung für die Anerkennung einer Erwerbsunfähigkeit schafft? Klingt das für Sie chinesisches? Dabei verwenden wir solche Sprüche fast jeden Tag.

Die betroffenen Menschen und ihre Familien bezahlen die Rechnung für die Widersprüchlichkeiten und Ungereimtheiten. Die Gemeinden und Kantone auch. Je

präziser und restriktiver das Risiko und der Anspruch auf Versicherungsleistungen definiert sind, desto grösser sind die Bereiche der nicht definierten und nicht abgedeckten Risiken, in denen die Menschen in ressourcenabhängige Systeme oder in die Sozialhilfe fallen gelassen werden. Doch diese Systeme werden teilweise oder vollständig von der kommunalen oder kantonalen Öffentlichkeit finanziert. Unter diesen Bedingungen ist es unvermeidlich, dass die soziale Rechnung exponentiell ansteigt. Die Mechanismen für das Abwälzen der Lasten auf die Gemeinwesen der unteren Ebene können ganz besonders hinterhältig sein.

Ein paar Beispiele dafür gab es im Rahmen der Verhandlungen über den NFA.

- Ich wähle zunächst eines, das die AHV- und IV-Ergänzungsleistungen betrifft. Bei der neuen Lastenaufteilung übernimmt der Bund den Teil der Ergänzungsleistungen, der dem Existenzminimum entspricht, das heisst, gemäss den Zahlen von 2005, 5/8 der Ergänzungsleistungen. Die restlichen 3/8 werden als Gesundheits- oder Arbeitsvermittlungsausgaben betrachtet und sind ausschliesslich von den Kantonen zu tragen. Diese Aufteilung 5/8 – 3/8 ist korrekt, wenn man sich auf die Realität der Zahlen in den Jahren 2004-2005 abstützt.
Doch wie sieht es in Zukunft aus? Die vom Bund zu tragenden Kosten für das Existenzminimum werden entsprechend dem Lebenskostenindex, das heisst in relativ vorhersehbarem Umfang zunehmen. Der von den Kantonen zu übernehmende Kostenanteil hingegen, das heisst die Ergänzungsleistungen für Arbeitsvermittlungs- und Gesundheitsausgaben werden entsprechend dem mit der Bevölkerungsalterung verbundenen Abhängigkeitsgrad zunehmen und ausserdem der Entwicklung der Gesundheitskosten folgen.
- Zweites Beispiel aus dem KVG. Bei länger dauernder Pflege sind 20% der Kosten vom Versicherten zu tragen, was für die Krankenversicherer eine Einsparung in der Grössenordnung von 200 Millionen bedeutet. Ein grosser Teil der über einen längeren Zeitraum behandelten Versicherten sind ältere Menschen, die auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind. Die Ergänzungsleistungen bezahlen die Ausgaben, die von den Versicherten nicht übernommen werden können, doch diese Rechnungen gehören in den Teil Pflege- und Arbeitsvermittlungskosten, der ausschliesslich von den Kantonen zu tragen ist.

Diese zwei Beispiele zeigen, wie die Transfer-Mechanismen aufgebaut sind und welche Tendenz sich abzeichnen scheint: Die statischen Kosten bleiben auf der Bundesebene, die dynamischen Kosten werden auf die Ebene der Kantone und der Gemeinden übertragen. Dieses Phänomen geht weit über die Sozialhilfe hinaus. Es muss analysiert und im Rahmen der vierjährigen Verhandlungen über die Anpassungen des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen aufgezeigt werden.

Die Menschen zahlen, die Kantone zahlen, die Versicherungen zahlen ebenfalls. Diese werden sich bewusst, dass die Komplexität der Organisationen Doppelspurigkeiten, Blockierungen und Verzögerungen schafft, welche die Effizienz der Versicherung erheblich reduzieren. Um dem zu begegnen, werden Koordinationsmechanismen und neue Arbeitsmethoden eingeführt: IIZ, IIZ+, MAMAC, Case Management, Früherkennung, Frühintervention... lauter Begriffe, die Sie kennen.

Und jetzt wird der Ruf nach der dringenden Schaffung eines Gesetzes zur Harmonisierung der Sozialversicherungssysteme immer lauter. All diese Instrumente

sind nützlich, das gebe ich gerne zu, aber ich werde das Gefühl nicht los, dass man Mauern mit Brettern vernagelt, damit sie nicht einstürzen, aber dass man das Zunehmen der Sprünge nicht verhindern kann, solange die Fundamente nicht konsolidiert werden.

Die Menschen zahlen, die Kantone zahlen, die Versicherungen zahlen. Wer gewinnt denn überhaupt?

Die Wirtschaft, die Arbeitgeber? Auch nicht, wenn man den Erklärungen glaubt, die der Vertreter des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes Roland Müller an der Tagung der Städteinitiative am 16. Mai 2008 abgegeben hat *„Die zum Teil massiven strukturellen Veränderungen des Erwerbslebens, welche hinter und vor uns liegen, haben dazu geführt bzw. können dazu führen, dass ganze Bevölkerungsteile neue Arbeit suchen mussten bzw. müssen. Bisher konnten wir die soziale und gesellschaftliche Stabilität in der Schweiz bewahren. Doch sind vermehrte Anstrengungen nötig, auch denjenigen zu helfen, welchen es bisher nicht gelungen ist, sich - mindestens teilweise – in den Arbeitsprozess zu integrieren. Die Arbeitgeber sind bereit, ihren Beitrag zu leisten. Nur wenn Sozialhilfe und Wirtschaft gemeinsam auf eine nachhaltige Arbeitsintegration hinwirken, kann das Risiko eines zunehmenden Ausschlusses von Teilen der Bevölkerung vom Erwerbsleben gemildert und die Sozialhilfe spürbar entlastet werden.“*

Roland Müller schloss sein Referat mit den Worten: *„Bevor also grosse institutionelle Veränderungen postuliert werden, sind die praktischen Bedürfnisse und Möglichkeiten der Akteure direkt an der Basis abzuklären, um gestützt darauf die Vor- und Nachteile verschiedener institutioneller Ausgestaltungen realistisch evaluieren zu können. Dabei kann dann auch die Frage auf den Tisch kommen, ob ein Bundesrahmengesetz für Sozialhilfe in Erwägung zu ziehen wäre.“*

3 Eine Erkenntnis

Jedermann scheint sich bewusst zu sein, dass das System grundlegend überdacht werden muss. Vorhin habe ich Roland Müller vom Schweizerischen Arbeitgeberverband zitiert.

Ich möchte auch auf die Medienmitteilung der SODK von Juni 2008 zum Nationalen Dialog Sozialpolitik Schweiz hinweisen.

Ich zitiere: *„Mit der Unterzeichnung der Vereinbarung für den Nationalen Dialog Sozialpolitik Schweiz durch den Bundespräsidenten und die Präsidentin der SODK wurde der Grundstein für eine neue Zusammenarbeit der öffentlichen Hand auf allen drei Ebenen gelegt. Ziel ist es, eine präventive Sozialpolitik als horizontale (Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Sozialwerken) und vertikale Verbundaufgabe (Bund, Kantone, Städte und Gemeinden) zu etablieren, welche den demografischen Entwicklungen Rechnung trägt und sich nicht nur der Existenzsicherung, sondern auch der beruflichen, sozialen und kulturellen Integration verpflichtet“.*

Die Leiterin des Projekts MAMAC Céline Champion ihrerseits schlug im November 2008 in einem Arbeitspapier am Ende einer rund zwanzigseitigen Analyse über das Funktionieren des Projekts MAMAC verschiedene Massnahmen vor in Erwartung einer tiefgreifenden Reform der sozialen Sicherheit.

„Zu diesen Massnahmen gehört die Schaffung eines eidgenössischen Rahmengesetzes über die Sozialhilfe, wenn das System funktionieren soll“.

Es stimmt, dass es sehr schwierig ist, Zusammenarbeitsmechanismen zu definieren und eine echte Partnerschaftsbeziehung aufzubauen, wenn an einer Seite des Tisches

zwei Bundesämter mit einer auf nationaler Ebene etablierten gesetzgeberischen und organisatorischen Struktur sitzen und auf der anderen Seite die mehr oder weniger versplitterten und mehr oder weniger hilflosen Vertreter von sechsundzwanzig Kantonen oder sogar von dreitausend Gemeinden.

Gut, jedermann ist sich der Dringlichkeit des Problems bewusst. Und man sollte es lösen können, wenn man es frontal anpackt, was jedermann einstimmig zu verlangen scheint. Dies versuchte Nationalrat Stéphane Rossini in einer 2007 eingereichten parlamentarischen Initiative: *„Es ist eine Revision der verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen des schweizerischen Systems der sozialen Sicherheit in Angriff zu nehmen, mit der das Konzept und die Organisation dieses Systems grundlegend überprüft werden.“*

Endlich ein ehrgeiziges Projekt, das und weiterhelfen wird!

Vor ein paar Tagen hat die nationalrätliche Kommission beschlossen, diese Initiative zu verwerfen. Damit hat sie keine Chance in der Vollversammlung.

Es lohnt sich jedoch, die Argumentation des Kommissionspräsidenten Claude Ruey ein wenig genauer anzuschauen. Er gibt zu, dass die Initiative ein echtes Problem aufwirft und dass sie in der Kommission ausführlich diskutiert wurde. Die Mehrheit der Mitglieder war jedoch der Meinung, das Projekt sei zu ehrgeizig und könne im Rahmen eines Milizparlaments nicht zufriedenstellend behandelt werden: *„Wir sollten es vermeiden, ein Kamel zu machen“*.

Wissen Sie, was *„ein Kamel“* im Bundeshaus bedeutet? Ich wusste es auch nicht, aber Claude Ruey hat die Antwort gegeben: Ein Kamel ist ein von einer parlamentarischen Kommission gezeichnetes Pferd. Ich erfinde nichts, Sie können auf der Internetseite des Parlaments nachlesen!

4 Schlussfolgerung

Die Schweiz bleibt die Schweiz, und solange sie nicht völlig in die Enge getrieben wird, reagiert sie nur zögerlich. Wenn Sie daran zweifeln, brauchen Sie nur das Hin und Her dieser Tage über die Beziehungen zwischen dem Bund, den USA und Europa bezüglich Steuerflucht und Steuerhinterziehung zu verfolgen.

Ein Grund zum Verzweifeln? Nein.

Wenn das Bollwerk der festen Überzeugungen erschüttert ist und die umfassende Reform des Systems nicht schon morgen auf der Tagesordnung steht, gibt es einen Raum für die Neubestimmung der Rolle der Sozialhilfe und ihres Platzes innerhalb des gesamten Schweizer Systems für soziale Sicherheit.

Wenn wir das erreichen und diese alte Maschine, die nicht mehr richtig mithalten kann und an ihre Grenzen stösst, wieder etwas in Fahrt bringen wollen, brauchen wir unbedingt ein Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung.

Wir sind nicht mehr im Jahr 1905, es ist Zeit, furchtlos die Initiative für die Auseinandersetzung zu ergreifen und die nötigen Allianzen für deren Erfolg zu suchen. Das können wir nur, wenn wir unsere eigenen Vorurteile und Gemeinplätze über die Sozialhilfe überwinden.

Wir haben die Mittel dafür, davon bin ich überzeugt, und wenn wir alle es sind, war diese Tagung nicht umsonst.