

Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO
Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, SKOS
Band: 110 (2013)
Heft: 4

Artikel: "Es ist eine Raison d'être der Sozialversicherung, dass sie die Sozialhilfe entlastet"
Autor: Riemer-Kafka, Gabriela / Fritschi, Michael
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-839719>

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: 18.02.2025

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

«Es ist eine Raison d'être der Sozialversicherung, dass sie die Sozialhilfe entlastet»

Die Sozialversicherungsrechtlerin Gabriela Riemer-Kafka hat das Schweizer Sozialversicherungssystem umfassend analysiert und wird in nächster Zeit Vorschläge für eine Strukturreform präsentieren. Im Gespräch erläutert sie ihre Beweggründe und wo sie dringenden Handlungsbedarf sieht.

Frau Riemer-Kafka, wie beurteilen Sie die sozialpolitische Entwicklung in der Schweiz in den letzten Jahren?

Über alles hinweg betrachtet geht es dem Sozialstaat immer noch gut. Die Konjunkturprognosen sind nicht schlecht und die Arbeitslosenquote ist stabil tief. Wir verfolgen in der Schweiz einen pragmatischen Ansatz und sind grundsätzlich nicht gewillt, mehr auszugeben als einzunehmen. Bei den Sozialwerken sind die Gesamteinnahmen immer noch beträchtlich höher als die Gesamtausgaben. Bei der Invaliden- und der Arbeitslosenversicherung wurde ein Weg in Richtung Leistungsabbau eingeschlagen, bei der Krankenversicherung wird darüber diskutiert. Bei der AHV und dem BVG hingegen hat sich die Stimmbewölkerung erfolgreich gegen einen Leistungsabbau gewehrt und sich bei der Mutterschaftsversicherung und den Familienzulagen sogar für einen Leistungsaufbau ausgesprochen. Man kann also nicht alle Entwicklungen über einen Leisten ziehen.

Unser Sozialversicherungssystem ist sehr komplex. Das Postulat Schenker, das eine allgemeine Erwerbsversicherung forderte und damit eine umfassende Reform anregte, ist politisch gescheitert. Welches sind aus Ihrer Sicht die Schwachstellen des Systems?

Das System ist hundert Jahre lang gewachsen, baut auf den damaligen gesellschaftlichen Gegebenheiten auf und ist in elf

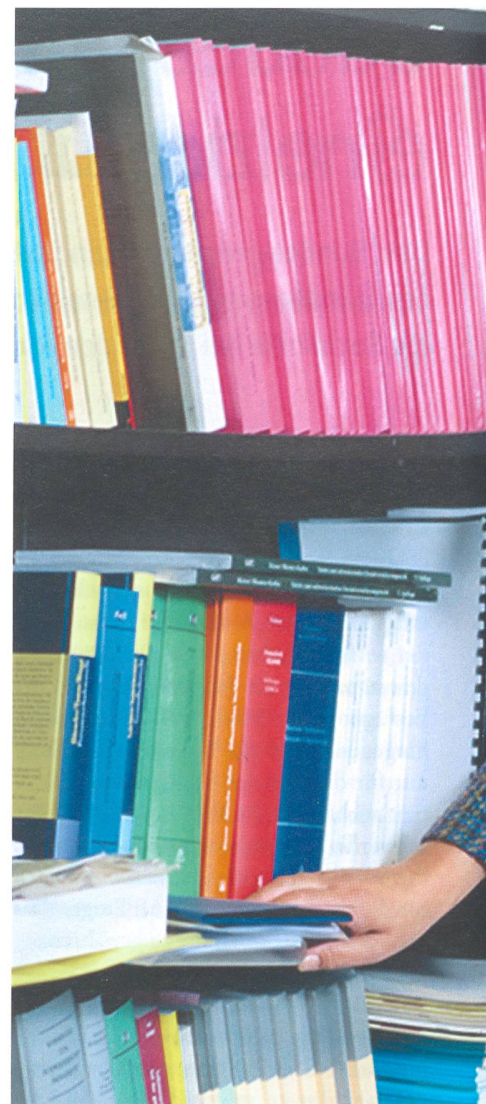
Versicherungszweige fraktioniert. Die Koordination ist dadurch kompliziert geworden und der Zugang für die Versicherten unübersichtlich. Das führt zu Unsicherheit und einer gewissen Ohnmacht gegenüber dem Verwaltungsapparat. Aus diesen Gründen wäre eine «Renovation» des Systems nötig, vergleichbar mit dem Renovationsbedarf bei einem hundertjährigen Haus.

Wo sehen Sie konkreten Handlungsbedarf?

Bei den Leistungsvoraussetzungen und dem Leistungsaufbau der diversen Sozialversicherungen. Diese sind sehr unterschiedlich und den heutigen gesellschaftlichen Verhältnissen nur noch bedingt angemessen. Die Erwerbstätigkeit zum Beispiel hat heute sehr viele verschiedene Facetten. Man ist einmal unselbständig, dann selbständig, manchmal auch beides zusammen, es gibt viel mehr Teilzeitarbeit usw. Diese Faktoren werden von der aktuellen Sozialversicherungsgesetzgebung nur unzulänglich berücksichtigt. Darüber hinaus gibt es verschiedene Fehlanreize im Leistungssystem.

Wäre eine Ausdehnung des Case Managements auf weitere Sozialversicherungen ein möglicher Ansatz, die Leistungsvoraussetzungen und die Leistungen besser zu koordinieren?

Case Management ist ein gutes Beispiel für eine neue Entwicklung zugunsten



der Wiedereingliederung von Personen mit Schwierigkeiten, im Arbeitsmarkt zu bestehen. Es koordiniert die Verfahrensabläufe zwischen mehreren in einen Fall involvierten Versicherungen und dem Arbeitgeber, hat also keinen Einfluss auf Leistungsvoraussetzungen und Leistungsumfang. Zudem erfolgt Case Management freiwillig. Es gibt keine gesetzlichen Rahmenbedingungen und keine Koordination unter den Sozialversicherungszweigen. Eine gesetzliche Regelung für das Case Management tut daher Not.

Wo würden Sie sonst noch ansetzen?

Ich würde die Versicherungsleistungen vom Status der Erwerbstätigkeit respektive Nichterwerbstätigkeit abhängig machen und nicht wie heute üblich vom Status selbständig oder unselbständig. Bei der Mutterschaftsentschädigung und den Familienzulagen ist dies bereits der



Bilder: Christine Bärlocher

Fall, und teilweise auch bei der AHV und der IV. Die Selbständigerwerbenden sind heute nur für ein Existenzminimum obligatorisch versichert. Dass dies so ist, hat seine Wurzeln im 19. Jahrhundert, als man davon ausging, dass ein Unternehmer auch eine genügende Kapitalbasis hat. Heute sind Selbständigerwerbende auch eine Risikogruppe für die Sozialhilfe.

Was halten Sie von einer allgemeinen Erwerbsversicherung?

Die Idee ist grundsätzlich gut, insbesondere der leistungsorientierte Ansatz, also der Anspruch auf Geldleistungen unabhängig vom eingetretenen Risiko. Problematisch ist aber der Leistungsausbau, wie beispielsweise ein Anspruch auf Taggelder ohne Erwerbseinbusse oder «decent work», also ohne anständige, zumutbare Arbeit.

Und wie stellen Sie sich zum «bedingungslosen Grundeinkommen»?

Die Nachteile überwiegen ganz klar. Man könnte zwar den schwerfälligen, mit Doppelspurigkeiten behafteten Versicherungsapparat und die Sozialhilfe enorm entlasten und die Problematik rund um die Care-Arbeit wäre wohl auch gelöst. Aber die Kosten wären enorm, und die Finanzierung entsprechend teuer. Zudem würde ein Grundeinkommen neue Fehlanreize schaffen und die Solidarität untergraben.

Wie könnte die Sozialhilfe aus gesetzgeberischer Sicht besser verankert werden, nachdem der Ständerat im Frühling ein Rahmengesetz Sozialhilfe abgelehnt hat?

Ich denke, dass das Rahmengesetz im Ständerat über die Einführung eines einheitlichen Minimalstandards gestolpert ist. Andere Postulate wie eine bessere Ko-

ordination und mehr interinstitutionelle Zusammenarbeit wurden positiv aufgenommen. Nun muss man eben einzelfallbezogen schauen, wo die Sozialhilfe in die Bundesgesetzgebung integriert werden kann. Etwa an den Schnittstellen zu den Sozialversicherungen, insbesondere zur IV und zur ALV, oder an der Schnittstelle zur Berufsbildung durch die Schaffung gemeinsamer Gremien. Für die Alimentenbevorschussung könnte man im ZGB einheitliche Voraussetzungen schaffen. Eine solche «Pflasterlipolitik» hätte im Parlament vielleicht bessere Chancen. Über Bundesrecht könnten auch die Kantone zu mehr interinstitutioneller Zusammenarbeit verpflichtet werden – auch im Bereich der Sozialhilfe. Zudem braucht es einheitliche Regeln für den Datenaustausch.

Die Sozialhilfe ist als Bedarfsleistung ausgelegt. Weshalb wird der Grund- →

→ **bedarf immer wieder in Frage gestellt, obwohl er auf fundierte Daten abstützt?**

Ich finde es richtig, dass der Bund nicht für die Festlegung des Bedarfs zuständig ist. Der Bedarf orientiert sich immer auch an einer konkreten persönlichen Situation, und die ist von Fall zu Fall verschieden. Dass man die Höhe des Bedarfs aber immer wieder in Frage stellt, ist vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Nothilfe höchst problematisch. Wir haben uns zum Wohlfahrtsstaat bekannt und es ist gesellschaftspolitisch wichtig, dass es keine Ausgrenzung und Stigmatisierung gibt, auch deswegen, weil oft Kinder die Leidtragenden sind. Die Angriffe – auch gegen die SKOS – sind populistisch und unter anderem durch einige Missbrauchsfälle und leere Kassen ausgelöst. Das dient der Sache nicht und ist ein Ressourcenverschleiss. Natürlich muss man den Missbrauch sinnvoll bekämpfen, aber er wird sich nie vollständig ausmerzen lassen.

Missbrauch betrifft die ganze Versicherungsbranche. Erfolgt er bei einer Sozialversicherung, geht ein medialer Aufschrei durch das Land, während der «normale» Versicherungsbetrug mancherorts eher noch als Kavaliersdelikt gilt. Woher kommt diese unterschiedliche Wahrnehmung?

Das liegt an den unterschiedlichen Finanzierungsmodellen. Die Sozialversicherungen werden durch die Allgemeinheit im Umlageverfahren finanziert, und die Gelder müssen gesetzesgemäss korrekt eingesetzt werden. Privatversicherungen hingegen werden individuell finanziert, das betrifft die Allgemeinheit in dem Sinn nicht. Und das Missbrauchsrisiko ist quasi in den Prämien schon eingerechnet.

Sie arbeiten an einem Projekt, einer umfassenden Analyse des Schweizer Sozialversicherungswesens. Worum geht es da genau?

Das ist eine lange Geschichte. Ich habe seinerzeit zum Thema Mutterschaftsversicherung dissertiert und mir schon damals die Frage gestellt, wie man diese aufbauen könnte, ohne einen zusätzlichen Versicherungszweig zu schaffen. Auf dieser Erkenntnis beruhend, dass es besser ist, das System zu straffen und zusammenzulegen, ist später die Idee gewachsen, das gesamte

«Meine Vorschläge zeigen, wo man etwas vereinfachen und zusammenlegen kann.»



GABRIELA RIEMER-KAFKA

Gabriela Riemer-Kafka (55) ist Professorin für Sozialversicherungs- und Arbeitsrecht an der Universität Luzern und Chefredaktorin der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS). Sie lebt in Zürich, ist verheiratet und hat drei erwachsene Kinder.

Sozialversicherungssystem einmal unter diesem Aspekt zu untersuchen. An dieser Strukturreform arbeite ich nun seit fünf Jahren mit dem Ziel, zu harmonisieren, an die heutigen Verhältnisse anzupassen und für die Versicherten den Zugang zu vereinfachen.

Hatten Sie von Beginn weg eine klare Vision, wie man das anstellen müsste?

Ich habe eine persönliche Entwicklung durchgemacht. Am Anfang dachte ich, dass man eine Versicherung für Sachleistungen – beispielsweise für die Eingliederung – und eine Versicherung für Geldleistungen anstreben sollte, und zwar unabhängig von Risiken wie Alter, Invalidität, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Militär usw. Je vertiefter ich mich dann mit der Materie auseinandergesetzt hatte, desto mehr musste ich erkennen, dass das mit dem bestehenden System nicht möglich ist und ein Totalumbau auch politisch nicht mehrheitsfähig wäre.

Weshalb?

Nicht die Risiken sind das Problem, sondern die unterschiedlichen Versicherungskollektive und die Finanzierung. Betrachten wir zum Beispiel die Unfallversicherung. Sie ist ihrem Wesen nach eine Arbeitgeber-Haftpflichtversicherung und wird durch Lohnprozente über die Arbeitgeber finanziert. Die Krankenversicherung deckt ein persönliches Risiko und wird durch Kopfbeiträge finanziert. Das ist so gut eingespielt und verwurzelt, dass sich das nicht durch ein anderes System ersetzen lässt. Ich musste also umdenken und meine Ziele ein Stück weit zurücknehmen. Mittlerweile beschränken sich meine Vorschläge auf Stellen, wo man effektiv etwas vereinfachen und zusammenlegen kann, so etwa im Bereich von Kranken- und Invalidenversicherung oder Kranken- und Unfallversicherung. Insgesamt habe ich rund vierzig Vorschläge zur Vereinfachung ausgearbeitet.

Was haben Sie vor, was geschieht mit Ihren Vorschlägen?

Ich möchte im Laufe des kommenden Jahres mit meinen Vorschlägen an die Öffentlichkeit gelangen und Denkanstösse liefern: Dem Gesetzgeber eine Auslegungsdiskussion präsentieren und in der Bevölkerung eine Diskussion auslösen. Ich hoffe auf spannende Auseinandersetzungen, rechne aber nicht damit, dass gleich alles auf Zustimmung stossen wird. Wenn der eine oder andere Vorschlag umgesetzt werden könnte, bin ich schon zufrieden.

Das Projekt «Altersvorsorge 2020» des Bundesrats ist auch ein Bouquet von Vorschlägen. Ihre Einschätzung dazu?



Ich begrüsse, dass man die erste und zweite Säule gemeinsam betrachtet und dass die Anreize abgeschafft werden sollen, frühzeitig aus dem Erwerbsleben auszuscheiden. Das ging zu Zeiten voller Kassen und muss heute korrigiert werden. Jede Sozialgesetzgebung ist immer auch ein Abbild der wirtschaftlichen Situation einer Gesellschaft und muss den wirtschaftlichen Veränderungen folgen. Eine Bestandwahrung durch alle Böden hindurch ist langfristig problematisch. Das Ganze muss finanzierbar bleiben.

Gibt es einzelne Punkte, die Sie kommentieren möchten?

Es gibt viele gute Vorschläge. Ein Referenzalter für die AHV einzuführen und den Zeitpunkt der Pensionierung zu flexibilisieren, die Altersarbeit besser zu stellen, bei der 2. Säule den Koordinationsabzug zu senken – das wäre insbesondere auch für Niedrigverdienende ein Vorteil. Wie hoch der Umwandlungssatz bei der

2. Säule sein sollte, kann ich hingegen nicht beurteilen. Richtig finde ich, dass es flankierende Massnahmen braucht, wenn der Umwandlungssatz gesenkt wird, damit das zu verteilende Substrat grösser wird und die Höhe der Renten gleich bleibt. Es darf nicht sein, dass sich eine Sozialversicherung quasi auf Kosten der Sozialhilfe saniert. Ich betrachte es als eine «raison d'être» der Sozialversicherung, dass sie die Sozialhilfe entlastet. Darauf basiert ja auch der Subsidiaritätsgedanke.

«Wir müssen dafür sorgen, dass die Grundlagen, die unseren Sozialstaat ermöglichen, erhalten bleiben.»

Welches sind die grössten sozialpolitischen Herausforderungen der Zukunft?

Eine grosse Herausforderung sehe ich beispielsweise in der Entlohnung der Care-Arbeit. Aber die grösste Herausforderung ist den Sozialversicherungen vorgelagert. Wir müssen dafür sorgen, dass die Grundlagen, die unseren Sozialstaat erst ermöglichen, erhalten bleiben. Es braucht einen Rahmen, damit die Wirtschaft in Schwung bleibt. Dazu muss unter anderem die Erwerbstätigkeit der Frauen gefördert werden, etwa mit mehr Betreuungsangeboten. Und wir müssen in die Bildung investieren. Wichtig ist auch, dass der Solidaritätsgedanke als Handlungsmaxime für verantwortungsbewusstes Handeln wieder vermehrt nach aussen getragen wird. Das ist eine Erziehungs- und Aufklärungsaufgabe, die dazu dient, das Fundament zu erhalten. ■

Das Gespräch führte
Michael Fritschi