

# Vier Herausforderungen an unser Sozialversicherungsrecht

Von Professor Hans Peter Tschudi, Basel

Die Schweiz hat im Laufe dieses Jahrhunderts recht dichtes soziales Netz geflochten<sup>1</sup>. Unerlässliche Dienste hat dabei die Wissenschaft des Sozialversicherungsrechts geleistet. Als Pionier hat Professor Alfred Maurer mit grundlegenden Werken<sup>2</sup> sowie als Initiant und als Chefredaktor der SZS dieses Rechtsgebiet massgebend gefördert. Obwohl der schweizerische Sozialstaat heute den Vergleich mit anderen europäischen Ländern nicht zu scheuen hat, ist die Entwicklung noch keineswegs zum Abschluss gelangt. Das Sozialversicherungsrecht ist ein dynamisches Rechtsgebiet. Es wäre nicht möglich, im Rahmen dieses Artikels den fast unübersehbaren Katalog von grösseren und kleineren Problemen der Sozialversicherungsgesetzgebung zu schildern. Ich fasse sie daher in vier bedeutende Aufgabenkreise zusammen:

1. Die Europafähigkeit unserer Sozialversicherungen.
2. Wesentliche Lücken und Mängel in unserem System.
3. Neue soziale Probleme.
4. Können wir uns die Sozialversicherungen im 21. Jahrhundert noch leisten?

Mit der folgenden Stellungnahme zu diesen Problemen werden keineswegs alle offenen Fragen der sehr umfangreichen Sozialversicherungsgesetzgebung behandelt. Diese Darlegungen sollen vielmehr anregen zu vertiefenden wissenschaftlichen Arbeiten, die dem Gesetzgeber Grundlagen für die bestmöglichen Lösungen verschaffen können.

## 1. Die Europafähigkeit unserer Sozialversicherungen

**D**ringlich und unausweichlich ist die Anpassung des schweizerischen Sozialversicherungsrechts an die europäische Entwicklung. Sie wird sogar erfolgen, wenn unser Land bis auf weiteres weder den EWR-Vertrag ratifizieren noch der EG beitreten sollte. Infolge unserer geographischen Lage mitten in Europa und unserer besonders engen ökonomischen Verflechtung mit den EG-Staaten können wir in der Wirtschafts- und Sozialpolitik nur in beschränktem Masse Sonderregelungen beibehalten. Eine gewisse Harmonisierung ergibt sich bereits aus unserer Zugehörigkeit zum Europarat. Dieser strebt sogar eine Vereinheitlichung des Sozialrechts der einzelnen Staaten an, während die EG sich auf Koordinationsvorschriften der nationalen Rechtsordnungen beschränkt. Der bedeutendste Unterschied liegt darin, dass die EG verbindliche Normen für die Mitgliedstaaten aufstellen kann, während der Europarat lediglich Kon-

ventionen erarbeitet, denen die einzelnen Länder beitreten können oder nicht, wobei allerdings mit der Mitgliedschaft beim Europarat die Verpflichtung verbunden ist, die von ihm geschaffenen Übereinkommen nach Möglichkeit zu befolgen<sup>3</sup>.

Grundsätzlich ist das schweizerische Sozialversicherungsrecht europafähig. Dies ergibt sich schon daraus, dass seine Entstehung massgeblich durch europäische Vorbilder geprägt worden ist. Die älteren Gesetze waren beeinflusst durch die Bismarckschen Arbeiterversicherungen der achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts. Die neueren Regelungen, vor allem die AHV, stützen sich teilweise auf den von Lord Beveridge 1942 für Grossbritannien aufgestellten Sozialplan (Social Insurance and Allied Services). Die schweizerischen Sozialversicherungen haben zwar einen eigenständigen Charakter, und sie weisen erhebliche Besonderheiten auf, doch ist insgesamt ihr Stand durchaus vergleichbar mit demjenigen anderer europäischer Staaten. Wir verfügen über sämtliche in den Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation sowie des Europarates geregelten Sozialversicherungszweige mit Ausnahme der Mutterschaftsversicherung. Diese ist zwar seit 1945 in BV Art. 34<sup>quinquies</sup> Abs. 4 verankert, doch konnte sie bisher noch nicht realisiert werden. Am 6. Dezember 1987 ist ein gutes Projekt in der Volksabstimmung verworfen worden. Die Schweiz war vor dem Ersten Weltkrieg mit der Einberufung der Berner Konferenzen von 1905/06 und 1913/14 über den Arbeitsschutz ein Pionier der internationalen Sozialpolitik. Unser Land mit seinen hohen Lebenshaltungskosten und mit seinem günstigen sozialen Standard ist nach wie vor an der Vereinheitlichung von sozialpolitischen Regelungen interessiert, weil die Hebung des Niveaus rückständiger Staaten die Konkurrenzfähigkeit unse-

rer Wirtschaft auf dem Weltmarkt erleichtert.

Schon der ursprüngliche Römer Vertrag über die Schaffung der EG (Art. 117), dann auch die Einheitliche Europäische Akte von 1986 (Art. 118a) und erneut das Maastrichter Abkommen von 1991 enthalten sozialpolitische Zielsetzungen. Dies kann nicht überraschen, denn die Sozialpolitik bedeutet einen wesentlichen Kostenfaktor für die Wirtschaft. Die Gewerkschaften fordern begreiflicherweise, dass die EG sich nicht nur zu einer Wirtschaft –, sondern auch zu einer Sozialgemeinschaft entwickle. Doch bestehen hinsichtlich dieser Zielsetzung grosse Meinungsverschiedenheiten unter den Mitgliedstaaten. Deshalb sind – jedenfalls für die nähere Zukunft – keine weitgehenden Vorschriften über die soziale Sicherheit zu erwarten.

In der Doktrin<sup>4</sup> werden grundsätzlich drei Stufen der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts unterschieden:

- a) Die *Koordination* der einzelstaatli-

<sup>1</sup>Maurer Alfred, Geschichte des schweizerischen Sozialversicherungsrechts, Berlin 1981; Tschudi Hans Peter, Entstehung und Entwicklung der schweizerischen Sozialversicherungen, Basel 1989.

<sup>2</sup>Insbesondere Maurer Alfred, Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, 2 Bände, Bern 1987 und 1981.

<sup>3</sup>Die Schweiz hat die Europäische Sozialcharta von 1961 zwar unterzeichnet, doch ist die Ratifikation von den Eidgenössischen Räten abgelehnt worden. Dagegen ist das europäische Übereinkommen über die soziale Sicherheit von 1964, das eine gewisse Harmonisierung der Sozialversicherungen anstrebt, ratifiziert worden.

<sup>4</sup>Perrin Guy, La sécurité sociale dans la perspective du Marché intérieur unique de la CEE, Cahier genevois de Sécurité sociale N° 6/1990; Greber Pierre-Yves, Le Droit communautaire de la Sécurité Sociale: Les Fondements, Bulletin de la FEAS 2/1990, 2 ff.



chen Sozialversicherungsgesetze. Jeder Staat bleibt frei, sein System der sozialen Sicherheit zu entwickeln. Nach 30 Jahren Bestand der EG sind sehr verschiedenartige Ordnungen in den einzelnen Mitgliedsländern in Kraft. Doch setzt die Garantie der Freiheit des Wohnsitz- und des Arbeitsplatzwechsels innerhalb der EG die Sicherung der Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen für die Wanderarbeitnehmer voraus<sup>5</sup>. Diese Regelung ist im Rahmen der EG bereits weitgehend realisiert. Das Prinzip wird von der Schweiz seit langer Zeit anerkannt. Die 21 bilateralen Sozialversicherungsabkommen, welche unser Land abgeschlossen hat, beruhen auf dem Grundsatz der Gleichbehandlung der In- und Ausländer. Doch ist eine multinationale Regelung, wie sie in der EG besteht und aufgrund des EWR-Vertrags auch für die EFTA-Länder massgeblich werden soll, einfacher und wirksamer.

b) Die *Harmonisierung* des Sozialversicherungsrechts wäre die maximale Lösung. Sie ist sozialpolitisch nur sinnvoll, wenn sie sich grundsätzlich nach den fortschrittlichsten einzelstaatlichen Regelungen ausrichtet. Durch Harmonisierungsvorschriften würden Konkurrenzverzerrungen und soziales Dumping ausgeschlossen. In absehbarer Zeit ist jedoch keine Vereinheitlichung der Sozialpolitik im Rahmen der EG zu erwarten, weil die Unterschiede zwischen Nord und Süd, insbesondere auch die finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Staaten, zu gross sind.

c) Die *Konvergenz*, d.h. die Verständigung über bestimmte materielle Ziele der Sozialpolitik. Wenn die rechtliche Harmonisierung der Sozialgesetze nicht zustande kommt, muss dennoch nicht auf die sachlich begründete Tendenz zur Angleichung völlig verzichtet werden. Eine freiwillige Verständigung über die Annäherung der einzelnen Sozialversicherungssysteme entspricht dem Wunsche vieler europäischer Regierungen, denn sie ist flexibel, und sie beeinträchtigt die Autonomie des Staates nicht. Im Sinne der Konvergenz wirken Empfehlungen der EG-Kommissionen wie z.B. diejenigen über das flexible Rentenalter<sup>6</sup>. Vom schweizerischen Standpunkt aus bestehen gegen diese Tendenz keine Bedenken. Deshalb haben die EFTA-Staaten im Rahmen der EWR-Verhandlungen den Prinzipien der Charta der sozialen Grundrechte von 1985 zugestimmt.

Durch Art. 25 des EWR-Vertrags sowie Anhang VI verpflichtet sich die Schweiz zur Befolgung von sozialversicherungsrechtlichen Koordinationsvorschriften der EG. Mit der sog. Eurolex vom 9. Oktober 1992 ist die Anpassung unserer Sozialversicherungsgesetze an die europäischen Normen erfolgt, soweit sie als unerlässlich erschien<sup>7</sup>. Die Zahl der Änderungen ist nicht sehr gross, und ihre Folgen sind nicht schmerzhaft.

In der Krankenversicherung muss aufgrund des Gleichbehandlungsgebots der KVG Art. 6 Abs. 2 zugelassene Erhöhung der Frauenprämien im Ausmass bis zu 10% aufgehoben werden. Diese Massnahme war bereits durch die Botschaft des Bundesrates zur



Revision der Krankenversicherung vorgeschlagen worden, um BV Art. 4 Abs. 2 gerecht zu werden<sup>8</sup>; sie war aber noch nicht beschlossen worden. Ferner muss durch einen neuen Art. 42 des KVG die Leistungsaushilfe für Versicherte aus EWR-Staaten, die sich in der Schweiz aufhalten, und für Mitglieder schweizerischer Krankenkassen in EWR-Staaten gewährleistet werden. Versicherte, die in einem EWR-Staat ambulante oder stationäre Behandlung benötigen, sind durch einen aushelfenden Träger so zu stellen, als wären sie bei diesem versichert.

Auch in der Nichtbetriebsunfallversicherung dürfen künftig die Prämien für Männer und Frauen nicht mehr ungleich angesetzt werden (neuer Art. 92 Abs. 6 UVG). Ferner muss der Geltungsbereich der Vorschriften über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten auf alle Betriebe ausgedehnt werden, die in der Schweiz Arbeitnehmer beschäftigen, wogegen bis jetzt UVG Art. 81 Abs. 1 nur die diesem Gesetz unterstellten Betriebe (allerdings die grosse Mehrzahl) erfasst. Eine nicht unerhebliche Änderung der AHV-Gesetzgebung ergibt sich durch das Auslaufen der freiwilligen Versicherung für die in EWR-Staaten niedergelassenen Schweizer (AHVG Art. 2). Die finanziellen Folgen wären nämlich unabsehbar, wenn man die Gleichbehandlung der EWR-Staatsangehörigen mit den Schweizern durch die Öffnung der freiwilligen Versicherung bei der AHV für Ausländer herbeiführen wollte. Künftig werden also Auslandsschweizer in europäischen Ländern, die sich einen Versicherungsschutz in der Schweiz verschaffen wollen, einen entsprechenden Vertrag mit einer privaten Versicherungsgesellschaft abschliessen müssen. Um gewisse Härten aufzufangen, wird vorgesehen, Auslandschweizern aus EWR-Staaten in einem begrenzten Ausmass den freiwilligen Beitritt zur obligatorischen AHV zu ermöglichen. Diese Lösung kommt nur in Betracht für Personen, die in einem sehr engen Verhältnis zur Schweiz stehen, insbesondere für solche, welche die

Schweiz bloss vorübergehend zu einer Arbeitsleistung im Ausland verlassen, und für die ein Unternehmer in der Schweiz die Beiträge weiterhin abrechnet (AHVG Art. 1 Abs. 3 neu).

Ausserordentliche AHV-Renten werden gemäss AHVG Art. 42 nur an in der Schweiz wohnhafte Schweizerbürger ausgerichtet. Eine Gleichstellung aller EWR-Angehörigen bezüglich dieser Leistungen wäre undenkbar. Deshalb treten in Zukunft an die Stelle der ausserordentlichen AHV-Renten Ergänzungsleistungen, die nicht exportiert werden müssen, weil sie nicht als Versicherungsleistungen gelten. Durch diese Verlagerung ergibt sich nur eine geringfügige Änderung, weil auch die ausserordentlichen AHV-Renten von einer Bedürfnisklausel abhängig sind. Die ziemlich seltenen ausserordentlichen Renten ohne Einkommensgrenze bleiben aufrechterhalten. Auch bezüglich der Hilflosenentschädigung für AHV- und IV-Bezüger ist eine Umstellung unerlässlich. Da diese sozial sehr wichtigen Leistungen mangels Kontrollmöglichkeiten im Ausland grundsätzlich nicht exportiert werden können, müssen sie als selbständige Einrichtung in die Ordnung der Ergänzungsleistungen übergeführt werden (ELG Art. 8 a-8 f). Wesentlich ist, dass die Hilflosenentschädigungen auch in Zukunft unabhängig von der Höhe des Einkommens gewährt werden. Die Abschaffung von Versicherungsansprüchen erscheint als bedauerlich, doch besteht hier keine andere realistische Möglichkeit. Die eidgenössischen Räte haben insofern eine Erleichterung beschlossen, als bereits bewilligte IV-Hilflosenentschädigungen bei Übersiedlung des Bezügers ins Ausland exportiert werden.

Für die IV werden künftig parallele Regelungen zum AHV-Gesetz gelten. Zusätzlich wollte der Bundesrat auf die Viertelsrenten (in Härtefällen sogar halbe Renten) verzichten, weil kein anderes Land Leistungen bei einem Invaliditätsgrad von 40-50% kennt, und weil es äusserst schwierig ist, eine derart niedrige Invalidität objektiv zu bemessen. Doch sind die eidgenössischen Räte diesem Vorschlag nicht gefolgt, um einen Sozialabbau im Rahmen der Eurolex möglichst zu vermeiden.

Das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge sieht die Barauszahlung der Freizügigkeitsleistung in drei Fällen vor (BVG Art. 30 Abs. 2). Von diesen bleibt aufrechterhalten der Übergang zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit. Dagegen widerspricht die geltende lit. c, wonach Barauszahlung erfolgt an die

<sup>5</sup>Duc Jean-Louis/Greber Pierre-Yves, La portée de l'article 4 de la Constitution fédérale en droit de la sécurité sociale, Bâle 1992, 562 ff.

<sup>6</sup>Empfehlung des EG-Rates vom 10. Dezember 1982 betr. Prinzipien einer Gemeinschaftspolitik zum Rentenalter.

<sup>7</sup>Botschaft II über die Anpassung des Bundesrechts an das EWR-Recht, Zusatzbotschaft zur EWR-Botschaft vom 15. Juni, BBl 1992 V 547 ff.; Die Anpassung des Bundesrechts an das EWR-Recht im Bereich der Sozialversicherungen, ZAK 1992 271 ff.

<sup>8</sup>BBl 1992 I 134.



verheiratete oder vor der Heirat stehende Frau, wenn sie die Erwerbstätigkeit aufgibt, dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Mann und Frau; sie muss deshalb ersatzlos gestrichen werden. Zulässig ist weiterhin die Auszahlung der Freizügigkeitsleistung beim Verlassen des EWR-Raumes. Dagegen kommt die Ausrichtung bei der Rückkehr eines Gastarbeiters in einem EWR-Staat wegen des Grundsatzes der Gleichbehandlung nicht mehr in Frage. Diese Folge wird von vielen betroffenen Arbeitern bedauert, weil sie vorgesehen haben, bei ihrer Heimkehr aus dem Freizügigkeitskapital ein Haus zu kaufen oder ein Geschäft zu eröffnen. Um diese Zukunftspläne nicht abrupt zu zerstören, wird die Barauszahlung der Freizügigkeitsleistung bei Ausreise noch während einer fünfjährigen Übergangsfrist gestattet. Nicht betroffen vom EWR-Recht werden Freizügigkeitsleistungen aus dem überobligatorischen Teil der beruflichen Vorsorge. Für diese gelten weiterhin die Regelungen der entsprechenden Pensionskasse.

Im Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft ist aufgrund des EWR-Vertrags lediglich in Art. 1 der Begriff des landwirtschaftlichen Arbeitnehmers zu ändern. Nicht allein die Verwandten des Betriebsleiters, sondern auch der Betriebsleiterin, und nicht nur die Schwiegersöhne, sondern auch die Schwiegertöchter des Betriebsleiters sind von der Regelung auszunehmen. Einige wenige kantonale Kinderzulagengesetze diskriminieren Ausländer, deren Familien im Ausland leben. Dies ist künftig unzulässig. Arbeitnehmer aus EWR-Ländern werden genau die gleichen Leistungen erhalten wie Schweizer. Dies trifft auch für Hausatzulagen nach Bundesrecht zu, die bisher nicht exportiert worden sind.

Diese Aufzählung lässt den Schluss zu, dass die Anpassung unseres Sozialversicherungsrechts an die in Kraft stehenden EG-Regelungen keine grundlegenden Änderungen an unserem System zur Folge hat.

Auch die finanziellen Konsequenzen sind nicht bedeutend. Zu bedauern ist die notwendige Verlagerung der ausserordentlichen AHV-Renten sowie der Hilflosenentschädigungen von der Versicherung auf die Ergänzungsleistungen. Immerhin ist anzuerkennen, dass die Ergänzungsleistungen sich in der Praxis gut bewähren, und dass die Umstellung bei bedürftigen Rentnern zu keinen Leistungskürzungen führt.

Durch die Eurolex wird die Europafähigkeit unseres Sozialversicherungsrechts ohne grössere Schwierigkeiten realisiert. Doch darf nicht übersehen werden, dass die Sozialgesetzgebung der EG keineswegs ihren Endzustand erreicht hat. Die soziale Zielsetzung aufgrund des Römer Vertrags und späterer Abkommen geht erheblich weiter. Obwohl in absehbarer Zeit keine Harmonisierung des Sozialversicherungsrechts zu erwarten ist, besteht doch in einem einheimischen Wirtschaftsraum eine natürliche Tendenz, die Soziallasten möglichst anzugleichen, wie wir dies aus der Entwicklung in Rahmen der Schweizerischen Eidgenossenschaft kennengelernt haben. Man muss des-



halb davon ausgehen, dass durch Empfehlungen der EG-Kommission konvergierende Regelungen in den einzelnen europäischen Staaten gefördert werden, und dass auf längere Sicht auch mit Normen über gewisse Vereinheitlichungsmassnahmen im Sektor der Sozialversicherungen zu rechnen sein wird. Eine solche spätere Entwicklung wird den «acquis social helvétique» nicht gefährden. Dagegen wird unser Land aus europäischen Harmonisierungsbestrebungen wirtschaftlichen Nutzen ziehen, denn die Konkurrenzlage auf dem Weltmarkt wird für unsere Betriebe erleichtert.

Abschliessend dürfen also die Voraussetzungen für die Schweiz als günstig bezeichnet werden, um im Gebiet der Sozialversicherungen die Herausforderung der europäischen Integration zu meistern.

## 2. Wesentliche Lücken und Mängel in unserem System

Im vorangehenden Abschnitt sind diejenigen Änderungen unseres Sozialversicherungssystems angeführt worden, die zur Anpassung an europäische Normen vorgenommen werden müssen. Wesentlich grösser sind die Revisionsbedürfnisse, die sich aufdrängen, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen sowie den neuen sozialen Gegebenheiten gerecht zu werden. Unsere Verfassungsgrundlagen sind fortschrittlich, sie entsprechen dem Standard der Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation und des Europarates. Doch erfüllt die geltende Gesetzgebung noch nicht alle verfassungsrechtlichen Bestimmungen, und sie nützt nicht sämtliche Kompetenzen aus.

Die älteste und wohl bedauerlichste Lücke besteht bezüglich der Mutterschaftsversicherung<sup>9</sup>. Erfreulicherweise stellt der Bundesrat in seinem Bericht über die Legislaturplanung 1991-1995 eine Vorlage in Aussicht. Diese Sozialversicherung ist zum Schutze der Familie, insbesondere auch der alleiner-

ziehenden Mütter, von höchster Bedeutung. BV Art. 34<sup>quinquies</sup> Abs. 4 muss endlich nachgelebt werden.

BV Art. 4 Abs. 2 verpflichtet den Gesetzgeber, für die Gleichberechtigung von Mann und Frau zu sorgen<sup>10</sup>. Dieses Ziel ist gegenwärtig noch nicht erreicht, denn es bestehen mehrere Ungleichheiten in der Versicherungspflicht, im Leistungsbereich sowie bei der Finanzierung<sup>11</sup>. Die Schwere Benachteiligung der Frauen in der Krankenversicherung durch die bis um 10% höheren Prämien wird durch die Eurolex beseitigt. In der AHV gelten Diskriminierungen der Frauen im Leistungsbereich, wogegen sie bezüglich des Rentenalters (62 statt 65 Jahre) bevorzugt sind. In seiner Botschaft zur 10. AHV-Revision hatte der Bundesrat mehrere Verbesserungen der Stellung der Frauen vorgeschlagen<sup>12</sup>. Diese Anträge sind im Bundesbeschluss über Leistungsverbesserungen in der AHV und IV sowie ihre Finanzierung vom 19. Juni 1992 nicht berücksichtigt worden, weil die eidgenössischen Räte beabsichtigen, in einer weiteren Gesetzesrevision das Renten-Splitting einzuführen.

Gemäss BV Art. 34<sup>quater</sup> Abs. 2 sollen die AHV- und IV-Renten den Existenzbedarf angemessen decken. Solange die Versicherungsleistungen diesen Anforderungen nicht genügen, richtet der Bund gestützt auf Art. 11 der Übergangsbestimmungen zur BV den Kantonen Beiträge an die Finanzierung von Ergänzungsleistungen aus. Diese Massnahme war ursprünglich als vorübergehende Ordnung geplant. Inzwischen hat es sich herausgestellt, dass der Exi-

<sup>9</sup>Tschudi Hans Peter, Der lange Weg zur Mutterschaftsversicherung, SZS 1989 1 ff.

<sup>10</sup>Meyer-Blaser Ulrich, Die Bedeutung von Art. 4 BV für das Sozialversicherungsrecht, Basel 1992, 403 ff.

<sup>11</sup>Riener-Kafka Gabriela, Die Gleichstellung von Mann und Frau in der schweizerischen Sozialversicherung, SZS 1991 223 ff. und 291 ff.; Bericht des Bundesrates über das Rechtssetzungsprogramm: «Gleiche Rechte für Mann und Frau», BBl 1986 I 1196.1217.

<sup>12</sup>BBl 1990 II 130 ff.

stenzbedarf eines Teils der Rentner, vor allem wegen der extrem hohen Pensionskosten in Pflegeheimen, so gross ist, dass eine Heraufsetzung der AHV- und IV-Renten bis zu diesen Ansätzen ausgeschlossen ist. Die Ergänzungsleistungen können heute bereits den doppelten Betrag der Maximalrente der AHV übersteigen, und sie werden noch weiter erhöht werden müssen. Nach heutigen Erkenntnissen müssen somit die Ergänzungsleistungen als Dauereinrichtung angesehen werden<sup>13</sup>. Demnach wird Art. 11 der Übergangsbestimmungen zu BV bezüglich der Ergänzungsleistungen aufgehoben werden müssen. Trotz dauernder Beibehaltung der Ergänzungsleistungen sollen die AHV- und IV-Renten entsprechend dem Verfassungsauftrag für die grosse Mehrheit der Versicherten existenzsichernd ausgestaltet werden. Durch Art. 1. des Bundesbeschlusses vom 19. Juni 1992 wird ein Schritt zur Hebung der Renten der Kleinverdiener vollzogen. Weitere Verbesserungen in dieser Richtung werden folgen müssen, denn Versicherungsrenten haben gegenüber Ergänzungsleistungen klare Vorzüge, und zwar für die Allgemeinheit wegen der Finanzierung durch Prämien der Versicherten und für die Bezüger wegen des Verzichts auf die Bedürftigkeitsvoraussetzung.

Endlich bestimmt BV Art. 24<sup>quater</sup> Abs. 3, dass die Leistungen der beruflichen Vorsorge zusammen mit denjenigen der staatlichen Versicherung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise ermöglichen sollen. Dieses verfassungsrechtliche Ziel wird durch das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 nicht erreicht, weil es auf dem Beitrags- und nicht auf dem Leistungsprimat beruht. Der Gesetzgeber hat deshalb in Art. 1 Abs. 2 den Bundesrat beauftragt, rechtzeitig eine Gesetzesrevision zu beantragen, so dass die berufliche Vorsorge den Betagten, Hinterlassenen und Invaliden die verfassungsmässigen Ansprüche gewährleisten wird. Eine entsprechende Vorlage wird vom Bundesrat in den Legislaturzielen 1991/1995 in Aussicht gestellt.

Ausser dieser durch die Bundesverfassung vorgeschriebenen Regelungen sein noch besonders dringende, zusätzliche Revisionsbedürfnisse hervorgehoben. In der Botschaft zur 10. AHV-Revision war eine Flexibilisierung der Altersgrenze für den Rentenbezug der Männer vorgeschlagen worden<sup>14</sup>. Die eidgenössischen Räte sind diesem Antrag nicht gefolgt, weil die in Aussicht genommene Lösung nicht befriedigen konnte. Doch bleibt die Flexibilisierung ein wichtiges Ziel. Mit deren Einführung könnte die jetzige Ungleichheit des Rentenalters von Mann und Frau durch eine positive Neuordnung überwunden werden. Vor allem aber würde eine Verbesserung der Lebensqualität erreicht, wenn die Versicherten den Zeitpunkt ihrer Pensionierung selber bestimmen könnten.

Die Vorlage des Bundesrates vom 6. November 1991 über die Revision der Krankenversicherung enthält einige zweckmässige Anträge zur Verbesse-

rung der Finanzierung (sozialisierte Gestaltung der Subventionen von Bund und Kantonen, Massnahmen zur Kosteneindämmung usw.). Doch bleiben auch nach diesem Entwurf die archaischen, familienfeindlichen Kopfprämien. Trotz allen Widerständen wird auf längere Sicht auch bei das überall in Europa massgebliche System eingeführt werden müssen, wonach eine einzige Krankenversicherungsprämie für die ganze Familie bezahlt wird und der Arbeitgeber einen Teil des Beitrags zu übernehmen hat. Ein anderes wirksames Mittel, um die für Familien mit bescheidenen Einkommen untragbar hohen Prämien zu reduzieren, konnte bis heute nicht vorgelegt werden.

Von grossem Nutzen wäre auch eine formale Verbesserung unseres Sozialversicherungsrechts. Gegenwärtig besteht eine starke Zersplitterung und Unübersichtlichkeit; einzelne Begriffe werden unterschiedlich verwendet, und die Verfahrensordnungen sind uneinheitlich. Ein gemeinsamer allgemeiner Teil für sämtliche Sozialversicherungsgesetze könnte erhebliche Verbesserungen für die Rechtsanwendung bringen und auch die Rechtsstellung des Versicherten Gesellschaft für Versicherungsrecht, eine Gesetzesvorlage beschlossen<sup>15</sup>. Der Entscheid der nationalrätlichen Kommission, die Behandlung für zwei Jahre zurückzustellen, muss bedauert werden. Offenbar wurde verkannt, dass formale Verbesserungen auch materielle, soziale Auswirkungen zum Wohle des Versicherten haben.

### 3. Neue soziale Probleme

Die Sozialversicherungen haben – mit erheblichem Erfolg – wesentliche soziale Probleme der Industriegesellschaft gelöst. Im zweiten Abschnitt wurden einige Aufgaben hervorgehoben, die zur Beseitigung bestehender Mängel erfüllt werden sollten. Doch wird die Schliessung der erwähnten Lücken allein für die kommende Periode nicht genügen. In seinem Bericht über die Legislaturplanung 1991-1995 stellt der Bundesrat fest<sup>16</sup>: «Aufgrund ungünstigen Zusammenwirkens individueller, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen entstehen Umstände, welche mit unserem heutigen Netz sozialer Sicherheit nicht mehr genügend abgedeckt werden». Man spricht deshalb häufig von einer «neuen Armut». Mehrere Kantone<sup>17</sup> haben Untersuchungen publiziert, aus denen ziemlich übereinstimmend hervorgeht, dass ein nicht unerheblicher Prozentsatz von Bewohnern an oder gar unter der Armuts-grenze lebt. Ergebnisse haben zu einer gewissen Enttäuschung über unsere Sozialpolitik geführt. Trotz zahlreichen Gesetzen und einem gewaltigen finanziellen Aufwand ist die Armutsproblematik in der Schweiz nicht gelöst<sup>18</sup>.

Eine aktuelle, grosse Herausforderung besteht also in der Bekämpfung der alten und neuen Armut. Eignet sich die Sozialversicherung für diese Aufgabe? Um diese Frage beantworten zu können, muss man die wichtigsten Kategorien von Bedürftigen kennen. Es handelt sich vor allem um ausgesteuerte Arbeitslose, alleinerziehende Mütter,



Alters- und Invalidenrentner mit besonders hohen Lebenshaltungskosten, Drogen-abhängige<sup>19</sup>. Die meisten Ursachen der Armut fallen offensichtlich in den Aufgabenkreis von bestehenden Sozialversicherungen; sie lassen sich durch Verbesserungen der entsprechenden Gesetze wirksam bekämpfen. Durch AHV, IV, berufliche Vorsorge und Ergänzungsleistungen sind Alter und Invalidität als Armutsursachen weitgehend weggefallen. Nur Betagte und Invalide, die für überdurchschnittliche Lebenshaltungskosten, insbesondere in Pflegeheimen, aufzukommen haben, werden heute noch fürsorgebedürftig. Diese Lücke kann durch die Heraufsetzung niedriger AHV- und IV-Renten sowie vor allem durch den weiteren Ausbau der Ergänzungsleistungen weitgehend geschlossen werden. Mit der Institution der Ergänzungsleistungen deckt die Schweiz grundsätzlich die Bedürfnisse, denen Deutschland mit einer besonderen Pflegeversicherung, finanziert durch Arbeitgeber- und Arbeit-

<sup>13</sup>Tschudi Hans Peter, Ergänzungsleistungen zur Sozialversicherung, SZS 1991, 57 ff.

<sup>14</sup>BBl 1990 III 45 ff.

<sup>15</sup>Bericht und Entwurf zu einem Allgemeinen Teil der Sozialversicherung, Bern 1984; Entwurf der Ständeratskommission, BBl 1991 II 185 ff.: 910 ff.

<sup>16</sup>BBl 1990 III 10.

<sup>17</sup>Tessin, Neuchâtel, St. Gallen, Wallis, Basel-Stadt.

<sup>18</sup>Seiler Walter, Probleme und Perspektiven der Sozialversicherung in der Schweiz, Die Volkswirtschaft 4/1992, 15.

<sup>19</sup>Füglister Walter, Sozialpolitische Massnahmen im Kampf gegen die Armut in der Schweiz, Bern 1991, 71 ff.



nehmerbeiträge, Rechnung tragen möchten. Die zweite Kategorie betrifft Mütter und Kinder. Tatsächlich weist unsere Familienpolitik im internationalen Vergleich einen Rückstand auf. Die Schwierigkeiten von alleinerziehenden Müttern und von grösseren Familien könnten wesentlich erleichtert werden durch die längstens notwendige und von BV Art. 34<sup>quinquies</sup> Abs. 4 vorgeschriebene Mutterschaftsversicherung. Ferner könnte die Armut in diesen Kreisen wirksam bekämpft werden durch die Verbesserung der Kinderzulagengesetzgebung. In verschiedenen Kantonen liegen die Ansätze allzu tief unter den für die Erziehung eines Kindes anfallenden Kosten. Ferner müsste der Geltungsbereich, der in den meisten Regelungen auf die Arbeitnehmer begrenzt ist, auf die Selbständigerwerbenden und auf die Nichterwerbstätigen ausgedehnt werden. Endlich wären nach dem Vorbild der Ergänzungsleistungen zu AHV und IV Zuschläge zu Mutterschaftsversicherungsleistungen und Kinderzulagen an Bedürftige vorzusehen.

Das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzsicherungen vom 25. Juni 1982 stammt aus einer Zeit, in der die Arbeitslosigkeit in der Schweiz wesentlich kleiner war als heute. Deshalb wird in Art. 27 die Zahl der Taggelder ziemlich eng begrenzt. In der jetzigen wirtschaftlichen Situation haben viele Langzeitarbeitslose ihre Leistungsansprüche erschöpft. Hier liegt eine Quelle der Verarmung. Durch eine erhebliche Verlängerung der Bezugsdauer in der Arbeitslosenversicherung und durch die Einführung der in BV Art. 34<sup>novies</sup> Abs. 1 vorgesehenen Arbeitslosenfürsorge, die den in der Versicherung ausgesteuerten Arbeitslosen ausgerichtet werden soll, dürfte die als Folge der Arbeitslosigkeit eintretende Armut wesentlich eingeschränkt werden.

Dagegen können die durch Drogenabhängigkeit hervorgerufenen sozialen Probleme nicht mit dem Mittel der Sozialversicherungen gelöst werden. Hier stehen prophylaktische und medizinische Massnahmen im Vordergrund.

Sobald die erwähnten Verbesserungen der Sozialversicherungen und der Ergänzungsleistungen realisiert sein werden, dürfte die gelegentlich erhobene Forderung nach einer radikalen Umstellung unserer Sozialpolitik im Sinne der Einführung eines «garantierten Mindesteinkommens für jedermann» verstummen. Ein solches System ist bis heute nirgends verwirklicht worden. In denjenigen Ländern, wo dieser Begriff verwendet wird, sind die Leistungen erheblich geringer als diejenigen unserer Fürsorgebehörden. Solche Regelungen können nicht als Vorbilder dienen. Es wäre auch eine Illusion, anzunehmen, man könne die komplexen sozialen Probleme des 20. und 21. Jahrhunderts schlagartig mit einer einzigen Massnahme lösen<sup>20</sup>. Wegen der grossen Zahl von potentiellen Bezüglern müsste das garantierte Mindesteinkommen derart niedrig angesetzt werden, dass Betagte, Hinterlassene und Invalide nicht mehr mit der durch BV Art. 34<sup>quater</sup> Abs. 3 vorgeschrie-

benen Gewährleistung des bisherigen Lebensstandards rechnen könnten. Auch Bezüger von Unfall- und von Militärversicherungsleistung hätten erhebliche Einbussen zu gewärtigen, denn diese Sozialversicherungen decken heute nicht nur das Existenzminimum.

Wenn somit das «garantierte Mindesteinkommen für jedermann» nicht als realistische Alternative zu den Sozialversicherungen angesehen werden kann, muss doch der Ausgangspunkt dieses Vorschlags als richtig anerkannt werden. Der Sozialstaat hat nämlich die Verpflichtung, angemessen für sämtliche notleidenden Einwohner zu sorgen. Niemand soll ohne die notwendigen Subsistenzmittel vegetieren müssen. Dieses Prinzip ist grundsätzlich seit langer Zeit massgebend. Die Fürsorgegesetze der Kantone schreiben die Ausrichtung der unerlässlichen Unterstützung an die Bedürftigen vor. Somit wird in der Schweiz kein Notleidender seinem Schicksal überlassen. Insofern ist also das garantierte Mindesteinkommen bereits eine Realität. Dass dennoch die Forderung nach einer solchen Massnahme in der Öffentlichkeit ein gewisses Echo findet, beweist, dass die geltende Fürsorgegesetzgebung und -praxis nicht voll befriedigen. Der Ermessensspielraum der Behörden ist zu weit, und die Behandlung der Gestuchsteller wird besonders in ländlichen Gegenden als entwürdigend empfunden. Die Folgerung aus diesen Erfahrungen liegt darin, dass die Rechtsstellung der Fürsorgeempfänger zu stärken ist. Dieses Ziel kann erreicht werden durch die Festlegung eines Rechtsanspruchs auf den Existenzbedarf in der Bundesverfassung<sup>21</sup>.



Die Möglichkeiten der Sozialversicherungen sind noch keineswegs erschöpft. Die Bedürfnisse der Betagten und der Invaliden lassen sich durch diese weitgehend befriedigen. Die Lage der kinderreichen Familien und der alleinerziehenden Mütter können durch Versicherungs- und Ergänzungsleistungen entscheidend verbessert werden. Für Langzeitarbeitslose sollte durch erweiterte Ansprüche auf Arbeitslosenversicherungs- sowie durch solche auf Arbeitslosenfürsorgeleistungen gesorgt werden. Durch solche Vervollständigungen der Sozialversicherungsgesetzgebung könnten die Hauptursachen der Armut wirksam bekämpft werden. Allerdings werden die kausal, auf bestimmte Risiken ausgerichteten Sozialversicherungen nie restlos alle Fälle von Bedürftigkeit erfassen können. Deshalb ist die Verbesserung der Fürsorge, als der umfassenden, äussersten Massnahme unseres sozialen Netzes, von grösster Bedeutung.

#### 4. Können wir uns die Aufwendungen für die Sozialversicherungen im 21. Jahrhundert noch leisten?

Ernsthaftete Befürchtungen für die Zukunft der Sozialversicherungen verursacht die demographische Entwicklung. Schon heute betragen die Aufwendungen die hohe Summe von über 70 Milliarden Franken im Jahr. Sie werden aufgrund des wachsenden Anteils von Betagten zwangsläufig zunehmen. Die Zahl der über 65jährigen Personen wird sich bis zum Jahr 2035 um rund 70% erhöhen; der Bestand an über 80jährigen wird sich sogar verdoppeln<sup>22</sup>. Bei der AHV, die nach dem Umlageverfahren finanziert ist, wird sich die Alterslastquote, d. h. das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentenbezüglern, nahezu um 100% verschlechtern. In der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (2. Säule) spielt dieser Faktor eine geringere Rolle, weil sie auf dem Kapitaldeckungsverfahren beruht, in der jede Generation die für die Deckung der Renten erforderlichen Mittel aufbringt. Doch darf man die Bedeutung der Ansammlung von Kapital nicht überschätzen, denn effektiv können die Renten jeweils nur aus Erträgen bezahlt werden, die zum Zeitpunkt der Ausrichtung erwirtschaftet werden. Ohne entsprechende Produktion wäre das gehortete Kapital bloss ein fiktiver Wert.

<sup>20</sup>Füglister (Fn. 19), 91 ff.; Tschudi Hans Peter, Soziale Sicherheit - Bekämpfung der Armut SZS 1990 10 ff.

<sup>21</sup>In den Vorentwürfen der Expertenkommission Furgler bzw. des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements zur einer revidierten Bundesverfassung wird ein solcher Anspruch auf den Existenzbedarf als Zielvorstellung bzw. als Daueraufgabe des Staates festgelegt, jedoch nicht als individuelles Sozialrecht anerkannt.

<sup>22</sup>Haug Werner, Abschied vom Bevölkerungswachstum, Die Volkswirtschaft 10/1992, 15; Bureau International du Travail, L'Evolution démographique et la Sécurité.