

# Fixpunkte im Sozialversicherungsrecht

Von Urs Ch. Nef, Zürich\*

*Seit der Veröffentlichung des Berichts der Interdepartementalen Arbeitsgruppe «Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen», der die alarmierende Kostenentwicklung verdeutlichte, ist eine rege Diskussion über die Zukunft der Sozialwerke im Gang. Vor tiefgreifenden Veränderungen lohnt sich die Besinnung auf die Strukturen des Bestehenden. Der Autor verweist im folgenden auf die Grundprinzipien der wichtigsten schweizerischen Sozialversicherungen.*

Die Sozialversicherung des Bundes setzt sich heute aus zehn verschiedenen Versicherungszweigen zusammen. Das auf den ersten Blick zufällig erscheinende Konglomerat von Institutionen folgt einem historisch gewachsenen Versicherungskonzept, das in seinem Kern mit den zwei Begriffspaaren *Arbeitnehmersversicherung/Volksversicherung* und *beitragsabhängige/bedarfsabhängige* Versicherung charakterisiert werden kann. Die Vielfalt der Versicherungszweige, verbunden mit einer Vielzahl von Versicherungsträgern, weist ohne Zweifel einige strukturimmanente Nachteile auf. Gelegentlich werden die mangelhafte Transparenz sowie die Lücken und Überschneidungen kritisiert, welche dann auftreten können, wenn Leistungen aus zwei oder mehreren Versicherungszweigen zusammentreffen. Auf der anderen Seite werden oft die gewichtigen Vorteile übersehen, welche eine verzweigte gegenüber einer monolithischen Ordnung aufweist. Zu diesen zählen der Zwang zu einer ausgeglichenen Rechnung, welchem die verantwortlichen Versicherungsträger unterworfen sind, und damit verbunden die Möglichkeit der politischen Organe, Finanzierungslücken frühzeitig zu erkennen und über Teil- oder Totalrevisionen in die Gesetzgebung einzugreifen. Dank der diversifizierten Struktur der Sozialversicherung hat der Gesetzgeber in der Vergangenheit der Versuchung widerstanden, zur Sanierung eines notleidenden Versicherungszweiges auf die Rücklagen eines anderen zu greifen. Mit der verstärkten Personalisierung der Gut haben im Freizügigkeitsgesetz wurde für die berufliche Vorsorge in dieser Hinsicht ein nicht zu übersehendes Zeichen gesetzt.

## Die historischen Wurzeln

Die *Arbeitnehmersversicherung* wurde vom Reichskanzler Otto von Bismarck konzipiert und in Deutschland in den Jahren 1883–1889 sukzessive für die Kranken-, Unfall-, Invaliditäts- und Altersversicherung eingeführt. Dabei kam ausschliesslich die *erwerbstätige Bevölkerung* in den Genuss des Versicherungsschutzes. In der schweizerischen Sozialversicherung sind die Zweige der Unfall- und der Arbeitslosenversicherung sowie der beruflichen Vorsorge dem Vorbild der Bismarckschen Versicherung verpflichtet. Demgegenüber geht das Modell der *Volksversicherung* auf Lord William Beveridge zurück, welcher im Jahre 1942 zuhauenden der englischen Regierung ein wegweisendes Sozialprogramm entwarf. Er empfahl unter anderem die Einführung eines umfassenden Sozialversicherungssystems mit pauschalierten, existenzsichernden Leistungen. Die schweizerische *AHV/IV-Gesetzgebung* wurde durch den Beveridge-Plan stark beeinflusst. Mit der Einführung des Obligatoriums und der zwingenden Ausgestaltung des Leistungskatalogs weist seit Jahresbeginn auch die *Krankenpflegeversicherung* Züge der Volksversicherung im Sinne von Beveridge auf.

Die *Arbeitnehmersversicherung* steht in einer engen Beziehung zum Arbeitsrecht. Sie beruht auf einem sozialpartnerschaftlichen Kompromiss, welcher nicht nur den Arbeitnehmern, sondern auch den Arbeitgebern unmittelbare Vorteile bringt. So verschafft die Unfallversicherung dem Arbeitgeber bei einer Schädigung des Arbeitnehmers im Betrieb ein Haftungsprivileg; weiter reduziert sich mit der Auszahlung von Versicherungsleistungen an den Arbeitnehmer die Lohnfortzahlungspflicht des Arbeitgebers, oder sie fällt sogar vollständig dahin. Dies gilt etwa für Absenzen infolge von Militär- und Zivildienst oder bei Krankheit und Unfall. Nach der Einführung der beruflichen Vorsorge und erst recht der obligatorischen Arbeitslosenversicherung wurden die Arbeitgeber von der in der Schweiz stark verankerten *sozialen Verantwortung* für die Arbeitnehmer, welche traditionellerweise über die Dauer des Arbeitsverhältnisses hinausreichte, weitgehend entbunden. Ohne die Hilfestellung seitens der Sozialversicherung könnten die gegenwärtig über die ganze Wirtschaft sich erstreckenden Umstrukturierungen nicht sozialverträglich durchgeführt werden.

## Berufswahlverantwortung und Arbeitslosenversicherung

In einer hochentwickelten Volkswirtschaft liegt der Schlüssel zur Vollbeschäftigung bei der *beruflichen Ausbildung*. Der Kleinstaat kann es sich nicht leisten, Begabtenreserven brachliegen zu lassen. Eine offene Schule mit einem breitgefächerten, grundsätzlich unentgeltlichen Lehrangebot fördert den «Bildungshunger» der Bevölkerung. Mit dem Verzicht auf den Numerus clausus beim Zutritt zum Studium wird der Staat von der Last befreit, den Schulabgängern eine bestimmte Beschäftigung zu garantieren, und mit der Unentgeltlichkeit der Ausbildung wird der Forderung nach einem den Kosten der Ausbildung entsprechenden Mindestlohn der Boden entzogen.

Die enge Beziehung zwischen Ausbildung und Beschäftigungschancen findet ihren Niederschlag auch in der Arbeitslosenversicherung. Der *Freiheit*, welche unser Bildungswesen prägt, entspricht die *Verantwortung* der Absolventen für die Berufswahl und die Berufsausübung. Jeder jugendliche, gesunde Schulabgänger muss unabhängig von der Art des absolvierten Bildungsganges, jedenfalls vorübergehend, sich mit einer berufsfremden Arbeit zum jeweiligen Marktlohn abfinden. Mindestlöhne gehören der Natur nach nicht zur Thematik der Arbeitslosenversicherung, sondern sind Gegenstand der Gesamtarbeitsverträge oder allenfalls der öffentlichrechtlichen Arbeitsgesetzgebung. Sodann muss gelten, dass alle Arbeiten, welche Ausländerinnen und Ausländer in unserem Land ausüben, auch für Schweizerinnen und Schweizer zumutbar sind. In

diesen Überlegungen gründet das Institut der *Wartezeit*, welches mit der Novelle zum Arbeitslosenversicherungsgesetz am Anfang dieses Jahres in Kraft getreten ist und nach dem Willen des Bundesrates zunächst während längstens 120 Tagen für Schulabgänger ohne Berufsausbildung gilt, soweit sie keine Unterhaltspflicht gegenüber Kindern zu erfüllen haben.

Eine Verbindung von *beitragsabhängigen* und *bedarfsabhängigen* Versicherungsleistungen ist im Arbeitslosenversicherungsgesetz für die Arbeitnehmer im mittleren und höheren erwerbsfähigen Alter in Ansätzen erkennbar. Für Arbeitslose im mittleren Alter fördert die Arbeitslosenversicherung in Anlehnung an die Invalidenversicherung die Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess. Die beitragsabhängigen Versicherungsleistungen sind als zeitlich beschränkte «Überbrückungshilfen» ausgestaltet. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass der Arbeitslose mit entsprechenden Bemühungen innerhalb einer angemessenen Frist eine neue Arbeit finden wird. Für ältere Arbeitslose, welche während Jahren in der Schweiz einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sind, kann sich die Stempelpflicht als eine sinnlose Belastung erweisen. Der Gesetzgeber hat deshalb den Bundesrat ermächtigt, unter bestimmten Voraussetzungen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung eine Vorruhestandsregelung einzuführen. Diese könnte in Anlehnung an die Ergänzungsleistungen als Bedarfsrente ausgestaltet werden. Folgerichtig würde die im revidierten Arbeitslosenversicherungsgesetz anklingende Trilogie: Markt, Eingliederung, Bedarfsrente in einem nach den drei Altersgruppen abgestuften Begriff der «zumutbaren Arbeit» ausmünden. – Mit den im *KVG* eingeführten Sonderbeiträgen zur *Prämienverbilligung* für finanziell schwache Personen hat ein Fremdkörper in das Bundessozialversicherungsrecht Eingang gefunden. Bisher wurden auf Bundesebene die Beiträge der öffentlichen Hand entweder direkt den zuständigen Sozialversicherungsträgern für eine generelle Prämienverbilligung bzw. einen Leistungsausbau zur Verfügung gestellt (z. B. bei der Krankenpflegeversicherung nach altem Recht oder bei der AHV) oder an die Versicherten in ungünstigen wirtschaftlichen Verhältnissen auf Grund einer Bedarfsprüfung als Versicherungsleistungen (bei den Ergänzungsleistungen) ausgerichtet. Die Beiträge zur Prämienverbilligung werden auf Grund der Steuerkraft des Versicherten unter Berücksichtigung seiner Familienlasten festgesetzt. Dabei handelt es sich nicht um Versicherungsleistungen, sondern um einen individuell zugeordneten staatlichen Beitrag, der zweckgebunden an Personen ausgerichtet wird, welche ein bestimmtes Grenzeinkommen nicht erzielen. Mit diesen Sonderbeiträgen wurde ein Spielraum geschaffen, um ein weiteres Anwachsen der Gesundheitskosten zu lasten des Mittelstandes aufzufangen.

Die kostspielige Aktion erweist sich nicht nur gesetzestechnisch, sondern auch inhaltlich als problematisch. Die Sonderbeiträge, welche nach dem Gesetzeswortlaut für Versicherte in «bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen» bestimmt sind, sollen je nach Kanton 30 bis 50 Prozent der Bevölkerung zugute kommen, obwohl gemäss dem Dreisäulenbericht des Eidgenössischen Departements des Innern höchstens 15 Prozent der Bevölkerung als arm bezeichnet werden können.

Sodann sind in der Sozialversicherung die *Steuerfaktoren* als Anspruchskriterien ungeeignet. Die Steuerveranlagung gibt Auskunft über Einkommen bzw. Ertrag des Steuerpflichtigen. Leistungen an Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen werden aber richtigerweise am *Bedarf* orientiert. Wer bedürftig ist, wird in der Regel nur eine geringe Steuer entrichten; der Umkehrschluss ist jedoch unzulässig. Der Staat muss für die Abführung der direkten Steuern und die Ausrichtung von Sozialleistungen je verschiedene, dem Sachverhalt adäquate Verfahren zur Verfügung stellen. Sachlich nicht gerechtfertigte Kombinationen belasten die Steuerehrlichkeit und damit die Steuergerechtigkeit. Wie der Staat vom steuerpflichtigen Bürger verlangt, Einkommen und Vermögen wahrheitsgetreu zu deklarieren, so darf er auch vom wirtschaftlich schwachen Bürger erwarten, dass dieser seinen Bedarf gegenüber der zuständigen Behörde offenlegt. Wenn Geben beschwerlicher wird als Nehmen, wird der Leistungsbereitschaft jede Grundlage entzogen.

### AHV als Mittelstandsversicherung

Die AHV hat sich spätestens nach der achten Revision im Jahre 1973 zu einer Mittelstandsversicherung entwickelt. Da die AHV überwiegend durch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge finanziert wird, bestehen bei allen Versicherten, namentlich aber auch bei denjenigen, welche in den vergangenen Jahren hohe Solidaritätsbeiträge entrichtet haben, hohe Erwartungen, nach Erreichen des AHV-Alters die ihnen nach Gesetz zustehenden Leistungen einfordern zu können. Obwohl das Eidgenössische Versicherungsgericht mit Nachdruck darauf hingewiesen hat, dass die AHV-Gesetzgebung *keine wohlverworbenen Rechte* entstehen lässt, haben die politischen Instanzen wiederholt auf das die Generationen verbindende und verpflichtende Sozialwerk hingewiesen. Geht man davon aus, dass auch auf politischer Ebene ein *Vertrauensschutz* besteht, so erscheint ein Umbau der AHV in einen bedarfsabhängigen Versicherungszweig in nächster Zukunft ausgeschlossen.

Die AHV ist als Volksversicherung nicht an eine bestimmte Finanzierung gebunden. Mit einer verstärkten Ablösung der Beiträge durch Steuern (z. B. Mehrwertsteuern oder Ökosteuern) tritt der Versicherungscharakter der Einrichtung in den Hintergrund. Damit entfällt auch die Notwendigkeit, die Renten nach dem Jahresverdienst abzustufen, auf welchem der Versicherte Beiträge entrichtet hat. So wird der Weg frei für die Einführung einer *Einheitsrente*. Die Unterscheidung zwischen Voll- und Teilrente wäre auch unter dem Regime der Einheitsrente beizubehalten. Anstelle der Beitragsdauer könnte allenfalls die Wohnsitzdauer in der Schweiz als Bemessungskriterium herangezogen werden. Die Altersrente einer staatlichen Einrichtung kann nicht als Geschenk, sondern nur als Gegenleistung für erbrachte Vorleistungen verstanden werden. Es würde in der Bevölkerung als stossend empfunden, wenn eine im Ausland wohnhafte Person kurz vor Erreichen des Pensionierungsalters in der Schweiz Wohnsitz nehmen und eine volle Rente beanspruchen könnte.

\* Der Verfasser ist ordentlicher Professor für Rechtswissenschaft an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich.