



## Warum braucht es Forschung über den Sozialstaat?

Am 23.11.2001 fand in Bern die erste Jahrestagung des NFP 45 statt. Sie diente dem Erfahrungsaustausch und der Vernetzung unter den Forschenden sowie einer Standortbestimmung über das Gesamtprogramm. Prominenter Redner am Vormittag war Otto Piller, Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung. In seinem Referat ging er auf folgende Fragen ein: An welchen Zielen orientiert sich die Schweizer Sozialpolitik? Mit welchen Massnahmen sollen diese Ziele erreicht werden? Welchen Beitrag kann die Forschung zum Erreichen dieser Ziele leisten? Wir haben das freigehaltene Referat transkribiert und publizieren es im Folgenden in leicht gekürzter Form.

### Referat Otto Piller

Wir haben gegenwärtig im Bundesamt für Sozialversicherung eine grosse Revisionswelle. Es stellt sich uns immer wieder die Frage: Warum revidieren wir die Versicherungsgesetze? Und die Politiker, welche über diese Vorlagen im Parlament entscheiden müssen, wollen wissen: Auf was für Grundlagen beruhen diese Vorlagen?

### Grundlagen der Schweizer Sozialpolitik

Die Schweiz hat sich entwickelt von einem armen Land zu einem modernen Staat, einem Sozialstaat. Ich erinnere daran, dass wir uns am 1.1.2000 eine neue Verfassung gegeben haben. Damit hat der Souverän dem Parlament und der Verwaltung eine Richtschnur vorgegeben. Zum einen steht in der Präambel «Die Stärke eines Staates misst sich am

Wohl des Schwachen». Das heisst: Wir wollen, dass es auch den Schwachen gut geht. Zum anderen befinden sich in Artikel 8 fundamentale Aussagen, die wirklich greifen müssen. Der Artikel basiert auf dem neuen Verständnis der Menschenrechte. Hier heisst es: Alle Menschen sind vor dem Gesetze gleich. Niemand darf diskriminiert werden. Wenn man heute fordert, man müsse im Krankenversicherungsgesetz den Grundleistungsauftrag einschränken, so führt das automatisch zur Diskriminierung. Artikel 8, Absatz 2 würde gravierend verletzt.

Auch die Gleichstellung von Mann und Frau ist sehr wichtig für die Ent-



Otto Piller anlässlich seines Referats in Bern

wicklung der Sozialgesetzgebung, desgleichen das Gesetz über Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligung von Behinderten. Im Parlament wird zur Zeit das Behindertengesetz diskutiert (es ist im Bundesamt für Justiz angesiedelt).



Ludwig Gärtner

*Das Forschungsprogramm «Probleme des Sozialstaats» läuft!*

*Was heisst das? Erstens bedeutet das, dass ein weiteres Nationales Forschungsprogramm alle Hürden von den ersten Eingaben über die verwaltungsinterne Themenauswahl und den Entscheid des Bundesrates geschafft hat. Zweitens hat damit die Leitungsgruppe des Programms ein schönes Stück Arbeit hinter sich. Der Anspruch, sowohl dem Programm als Ganzem wie auch den einzelnen Projektskizzen und -gesuchen gerecht zu werden, hat den Mitgliedern der Leitungsgruppe einiges an Engagement abverlangt. Vor allem aber konnten drittens zu gesellschaftspolitisch wichtigen Fragen interessante Forschungsprojekte in Gang gesetzt werden: Auch wenn mit dem wirtschaftlichen Aufschwung seit 2000 auf sozialpolitischer Ebene die Debatte an Schärfe verloren hat, sind die Probleme keineswegs verschwunden.*

*Im November 2001 hat das NFP 45 eine Tagung für alle am Programm beteiligten Projektteams durchgeführt. Am Vormittag legte der Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung in einem Referat dar, weshalb es Forschung über den Sozialstaat braucht. Der Nachmittag war dann den Forschungsprojekten gewidmet. Die Projektteams stellten den Stand der eigenen Arbeiten und erste Zwischenergebnisse vor (siehe Homepage des NFP 45). Ziel war es, den Austausch zwischen den Forschenden und ausgewählten ExpertInnen zu fördern und von den Erfahrungen der anderen zu profitieren. Ebenso wichtig war jedoch, sich gegenseitig kennen zu lernen. Aufgrund der vorgestellten Arbeiten hat die Leitungsgruppe einen sehr positiven Eindruck von der Qualität und dem Fortschritt der Arbeiten. Ich möchte es nicht versäumen, den Forschungsteams an dieser Stelle für ihr Engagement zu danken.*

## Zentrale Sozialziele

In der Bundesverfassung haben wir in Artikel 41 sogenannte Sozialziele gesetzt: Jede Person soll an der sozialen Sicherheit teilhaben. Jede Person soll die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhalten. Dies zu definieren ist bereits eine Aufgabe für die Wissenschaft.

Für mich sehr wichtig sind auch die Bildungsziele. Ich habe seit meiner Kindheit dafür gekämpft, dass ein intelligenter Mensch, entsprechend seinen Fähigkeiten, unabhängig von der materiellen Situation, bis hin zum Hochschulabschluss studieren kann. Es freut mich enorm, wenn das in der Verfassung steht. Der Verfassungsgeber hat nicht geschrieben, man solle ausbilden, was die Wirtschaft brauche. Die Verfassung sagt klar: «Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sind nach ihren Fähigkeiten (...) auszubilden». Wir müssen die Menschen in unserem Land so bilden, dass sie ihre Fähigkeiten entfalten können.

## Soziale Sicherheit

Bund und Kantone sind durch Absatz 2 verpflichtet, sich dafür einzusetzen, dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft etc. versichert ist. Der Bericht Leu stellt fest, dass insbesondere «working poors» und allein erziehende Mütter am Existenzminimum oder darunter leben. Kinder



*Pausengespräche bringen Kontakte*

zu haben darf in diesem Lande kein Armutsrisiko sein. Wir haben uns das Ziel gesetzt, auch hier zu wirken. Das ist die Aufgabe von Bund und Kantonen und zwar nicht in Ergänzung zur persönlichen Verantwortung, sondern als volle Aufgabe der öffentlichen Hand.

## Anspruchsberechtigung

Absatz 3 und 4 sind – je nach politischem Lager – umstritten, geht es doch um die Zuständigkeit für die Sozialpolitik im Rahmen der «verfügbaren Mittel». Die Politik definiert jeweils, was die verfügbaren Mittel sind, um diese Ziele zu erreichen. Es heisst aber auch, dass aus den



*Angeregte Gespräche anlässlich eines Workshops in Bern*

Sozialzielen keine unmittelbaren Ansprüche auf sachliche Leistungen abgeleitet werden können. Es kann niemand kommen auf Grund der Verfassung und sagen: Jetzt klagen wir das ein. Aber: Es gibt eine neue Studie, in der klar gesagt wird, dass diese Sozialziele bei Gesetzesrevisionen anzuvisieren sind. Die führenden Juristen unseres Landes sagen, in unseren Arbeiten – sei das im BSV oder im Parlament – seien diese Sozialziele anzuvisieren und möglichst auch zu erreichen.

## Gesellschaftlicher Wandel

Was hat sich denn in den letzten Jahren verändert, dass wir Gesetzesrevisionen machen müssen? Unsere Gesellschaft hat sich im letzten Jahrhundert fundamental gewandelt. Anfangs des 19. Jahrhunderts hatten wir noch 31 % der Arbeitsplätze in der Landwirtschaft, heute sind es noch 3–4 %. Wir müssen alles vorkehren, dass Menschen, die früher vor allem in der Landwirtschaft tätig waren, sozial abgesichert sind. Der zweite Sektor ist ebenfalls geschrumpft, seit das Elektronikzeitalter Einzug gehalten hat. Man vergisst oft, dass dadurch Menschen ihren Arbeitsplatz verloren haben, die zum Teil nicht über eine umfassende Bildung verfügen und trotzdem nicht unglücklich waren. Man kann entgegen gängigen

Meinungen Leute aber nicht beliebig lang und stark schulen. Die Integration von Personen mit weniger umfassender Ausbildung in den Arbeitsmarkt ist eine wichtige soziale Aufgabe.

Dann bleibt noch der Dienstleistungssektor. Auch ihm muss bei der AHV-Revision Rechnung getragen werden.

## Demographische Veränderungen

Noch eine Entwicklung: Wir werden dank dem medizinischen Fortschritt immer älter. Eine Frau im Alter von 65 Jahren hat im Jahr 2010 noch eine Lebenserwartung von 22,25 Jahren und die Männer von 17,5 Jahren. Ich bitte Sie, das diskriminierende Wort «Überalterung» aus dem Vokabular zu streichen. Die Lebensqualität im Alter ist gestiegen.

Eine weitere Feststellung: Es gibt immer weniger Kinder. Wir haben im Jahr 2020 noch 2,8 Beitragszahlende auf eine Rentnerperson.

## AHV-Revision

Wir kommen jetzt zur 11. AHV-Revision, welche im Parlament zu grossen Diskussionen geführt hat. Die ParlamentarierInnen haben betont, dass sie über ungenügende Informationen in gewissen Bereichen verfügen. Das Ziel der 11. Revision ist es, die Mehrkosten der demographischen Veränderung durch eine Zusatzfinanzierung auszugleichen. Wir haben beschlossen, dies in erster Linie über die Mehrwertsteuer zu tun. Ein weiteres Ziel ist die Gleichstellung von Mann und Frau. Die 10. AHV-Revision hat das unterschiedliche Rentenalter (per 2009) beseitigt, doch Witwen- und Witwenrente sind noch nicht angeglichen. Es ist trotz Gleichstellungsartikel so, dass die Frauen noch benachteiligt sind in diesem Land. Die Frauen haben zu Recht gesagt, so lange diese Unterschiede existieren, gebe es keine Angleichung von Witwen- und Witwerrenten. Man muss sich deshalb weiter mit den Defiziten zwischen Mann und Frau befassen, insbesondere auch mit den nach wie vor grossen Lohnunterschieden. Wir brauchen für die 12. AHV-Revision mehr Unterlagen, damit wir die Fakten klar auf den Tisch legen können und wissen, wie sich die Situation entwickelt. Die Frage stellt sich auch,

wie sich die Partizipation der Frauen am Arbeitsplatz entwickeln wird.

### **Flexibilisierung des Rentenalters**

Ein weiteres Problem ist das Rentenalter. Die 11. AHV-Revision legt das Rentenalter 65/65 fest und ergreift erste Schritte zur Flexibilisierung. Es geht darum, dass die Menschen in Würde in Pension gehen können. Wir müssen uns überlegen, was das für die arbeitenden Menschen konkret heisst. Die Forschung soll die Frage beantworten: Wo kann und soll – vom biologischen Alter ausgehend – das Rentenalter angesiedelt werden? Wir müssen, mit Rücksicht auf die beschränkte Leistungsfähigkeit, ein flexibles Rentenalter anbieten. Hier erwarten wir, dass uns die Wissenschaft die Basis für Entscheide liefert.

### **Zunahme der IV-Rentenfälle**

Bei der IV haben wir eine stetige Zunahme der Rentenfälle, insbesondere immer mehr Leute, die psychisch erkranken. Wir haben eine total veränderte Wirtschaftswelt. Es gibt immer mehr Arbeitsplätze, an denen die Leute unter Stress arbeiten. Wir haben mehr psychische Erkrankungen, die zu Invalidität oder chronischer Erkrankung führen. Früher hatten wir Arbeitsinspektoren, welche Produktionsbetriebe daraufhin kontrollierten, ob die Arbeit die Menschen gefährde. Es gibt heute das Pendant schlicht nicht, dass Arbeitsinspektoren die Arbeitsplätze darauf hin bewerten, ob sie zu viel Stress erzeugen. Wir sollten diesbezüglich mehr wissen. Es interessiert uns, weshalb Menschen psychisch krank werden.

Ein weiterer Punkt: Wir wollen, dass Behinderte ein immer selbständigeres Leben führen können. Wir haben mit der 4. IV-Revision eine Assistenzentschädigung eingeführt. Auch hier müssen wir in Evaluationsprozessen ermitteln, wie sich deren Einführung auswirkt. Kann das Ziel erreicht werden, dass behinderte Menschen vermehrt selbständig ausserhalb der Heime wohnen?

### **Zweite Säule**

Die zweite Säule soll so ausgestaltet werden, dass sie das bewirkt, was sich der Gesetzgeber vorgestellt hat. Sie beruht immer noch auf dem klas-

sischen Modell, dass man 100% arbeitet und dass der Mann die Ernährerrolle innehat. Man hat in der zweiten Säule einen Koordinationsabzug festgelegt. Heute gibt es immer mehr Teilzeitarbeitende und auch mehr Männer, die sich in der Familie engagieren.

Weiter haben wir grosse Lohn disparitäten, welche sehr ungerecht sein können. Wir brauchen mehr Unterlagen, um zu wissen, was sich am Arbeitsmarkt abspielt; dies speziell mit Blick auf die Sozial- und Altersvorsorge, damit wir hier gute Entscheide fällen können. Damit diese Entscheidungen zukunftsfähig sind, brauchen wir wissenschaftliche Grundlagen anstelle von blossen Vermutungen.

### **Krankenversicherung**

Abschliessend möchte ich auf die Krankenversicherung eingehen. Die Bruttoleistungen des Jahres 2000 im Krankenversicherungsbereich variieren enorm von Kanton zu Kanton, obwohl die Grundversicherung in allen Kantonen genau das gleiche Leistungspaket anbietet. Wir haben



*Umsetzungsbeauftragte Margret Bürgisser im Gespräch mit Daniel C. Aepli*

aber 26 Gesundheitssysteme, was dazu führt, dass der Bund relativ wenig Einflussmöglichkeiten hat. Der Kanton Basel-Stadt hatte mit einem Durchschnitt von 3018 Franken die höchsten und der Kanton Appenzell Innerrhoden mit 1388 Franken die tiefsten Bruttoleistungen pro versicherter Person.

In den Ländervergleich der OECD sind alle demokratischen entwickelten Länder einbezogen. Der Unterschied im Anteil des Gesundheitswesens am Brutto soziales Produkt ist zwischen dem ärmsten und dem reichsten Land

nicht grösser als zwischen den schweizerischen Kantonen. In der westlichen Welt besteht zwischen dem teuersten und dem billigsten



*Die ExpertInnen Prof. Yves Fückiger und Prof. Chantal Euzeby*

Land etwa der gleiche Unterschied wie zwischen dem Kanton BS und dem Kanton AI.

Aber auch bei den Krankenversicherungsprämien gibt es gravierende Unterschiede. Die höchste Prämie, die beim Grundbedarf in der Schweiz bezahlt werden muss, beträgt – in Genf – 595 Franken. Die billigste Prämie beträgt im Oberwallis 70 Franken.

### **Wissenschaftliche Forschung tut not**

Wir brauchen wissenschaftliche Forschung, um die Hintergründe der Differenzen zu erkennen. Es gibt heute beispielsweise keine schlüssige Studie, die beweist, dass die Schweizer Ärzte wesentlich mehr verdienen als die Ärzte im benachbarten Ausland. Wir haben bis anhin nur Vermutungen. Es braucht Grundlagen, die zeigen, weshalb die medizinische Versorgung in der Schweiz so unterschiedlich ist. Nur so können wir Gesetzesrevisionen an die Hand nehmen, welche unseren Sozialzielen entsprechen. Ich hoffe, dass wir im BSV unsere Arbeit immer mehr auf wissenschaftliche Grundlagen abstützen können und nicht von Vermutungen, Gerüchten oder Medienberichten abhängig sind.