
Sozialstaatliche Rahmenbedingungen in der Schweiz

Carlo Knöpfel

Der Wohlfahrtsstaat in der Schweiz ist ein hybrides Konstrukt, mit dem schon Esping-Andersen (1990), als er seine drei Regimes von Wohlfahrtsstaaten entwickelte, seine Mühe bekundete. Im *welfare mix* der Schweiz dominiert zwar die Erwerbsarbeit als primäre Quelle sozialer Sicherheit, aber auch die Familie als sekundäre Quelle spielt in vielerlei Zusammenhängen eine überaus wichtige Rolle für den sozialen Schutz und die gesellschaftliche Teilhabe. Konzentriert man sich auf den Sozialstaat selber, finden sich auch dort liberale, konservative und sozialdemokratische Elemente in einem komplexen Zusammenspiel von Sozialversicherungen, Bedarfsleistungen und der Sozialhilfe. Dieses staatliche System wird durch ein dichtes Netz von nichtstaatlichen Hilfsorganisationen, Genossenschaften und Stiftungen ergänzt, die ebenfalls zur sozialen Sicherheit der Menschen in der Schweiz beitragen.

In diesem Beitrag werden in einem ersten Teil markante Eckdaten zum Schweizer Sozialstaat referiert, im zweiten Abschnitt geht es um dessen zentrale Gestaltungsprinzipien, und das dritte Kapitel illustriert, welche Rolle diese Gestaltungsprinzipien bei drei ausgewählten, für die soziale Sicherheit aber zentralen Versorgungsfragen spielen.

1 Markante Eckdaten zum Schweizer Sozialstaat

Im europäischen Vergleich erlebt der Sozialstaat in der Schweiz eine nachholende Entwicklung, die erst nach dem Zweiten Weltkrieg und dann besonders im *golden age* der Wachstumsjahre nach 1960 an Dynamik gewinnt (Möckli 2012). Spätestens in den Achtzigerjahren ist der Sozialstaat gebaut.

Auf der Ebene des Bundesstaates deckt er mit Sozialversicherungen die Risiken der Krankheit, des Unfalls, der Invalidität und der Arbeitslosigkeit ab. Dazu kommt

ein komplexes System der Altersvorsorge, das als Drei-Säulen-Prinzip ausgestaltet ist. Schließlich konnte als letztes Element noch eine Mutterschaftsversicherung in das System der sozialen Sicherheit eingefügt werden. Inzwischen ist damit der Sozialstaat in der Schweiz zwar mit fast allen wesentlichen Sozialversicherungen ausgestattet, aber er deckt längst nicht mehr alle bedeutsamen sozialen Risiken ab. Ob *working poor* und langzeitarbeitslos, ob alleinerziehend oder langzeitpflegebedürftig, keines dieser Armutsrisiken wird heute durch Sozialversicherungen aufgefangen und getragen. Im Gegenteil: Unter dem Eindruck wachsender Fehlbeträge im Sozialstaat, aufgrund des demografischen Wandels und der globalen Standortkonkurrenz werden die Sozialversicherungen Schritt für Schritt wieder beschnitten. Damit gewinnen die in der Verantwortung der Kantone liegenden Bedarfsleistungen und die kommunale Sozialhilfe immer mehr an Bedeutung (Knöpfel 2011).

Die verschiedenen Sicherungselemente im schweizerischen Sozialstaat unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht (BSV 2013a). Die bundesstaatlichen Sozialversicherungen werden im Wesentlichen aus Abgaben der Erwerbstätigen und der Arbeitgeber finanziert. Diese sogenannten Lohnprozente machen rund drei Viertel aller Einnahmen aus. Diese werden durch zweckgebundene Konsumsteuern ergänzt. Diese Sozialversicherungen decken die Risiken des vorübergehenden oder dauerhaften Ausfalls von Lohnneinkommen ab. Sie sind darum mit einer Ausnahme als obligatorisch erklärt worden. Nur die Krankentaggeldversicherung, die für die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall vorgesehen ist, ist weiterhin freiwillig. Reichen die Leistungen der Sozialversicherungen zur Existenzsicherung nicht aus, können Ergänzungsleistungen beantragt werden, die vom Bund und den Kantonen gemeinsam getragen werden.

Eine große Ausnahme in diesem Ensemble von Sozialversicherungen ist die Krankenversicherung. Diese ist zwar ebenfalls für alle Bürgerinnen und Bürger in der Schweiz obligatorisch, sie wird aber nicht von Staates wegen angeboten, sondern von einer großen Zahl von privaten Versicherungsunternehmen. Zudem, und dies ist für die Frage der sozialen Gerechtigkeit besonders problematisch, werden die Prämien nicht nach dem Einkommen bestimmt, sondern es zahlen alle Versicherten einer Krankenkasse den gleichen Betrag. Mit der Prämienverbilligung durch die Kantone wird in beschränktem Rahmen die ungleiche Belastung der Haushalte relativiert.

Die Frage nach der funktionalen Verteilung der Ausgaben der Sozialversicherungen zeigt eine weitere Besonderheit des schweizerischen Sozialstaates. Nahezu zwei Drittel der Ausgaben fließen über die Altersvorsorge und die Aufwendungen im Gesundheitswesen den alten Menschen zu. Das Risiko der Verarmung im Alter ist damit vergleichsweise gut abgedeckt, ungleich besser als dasjenige der jungen Familien oder der Alleinerziehenden, um nur zwei besonders armutsgefährdete soziale Gruppen zu nennen.

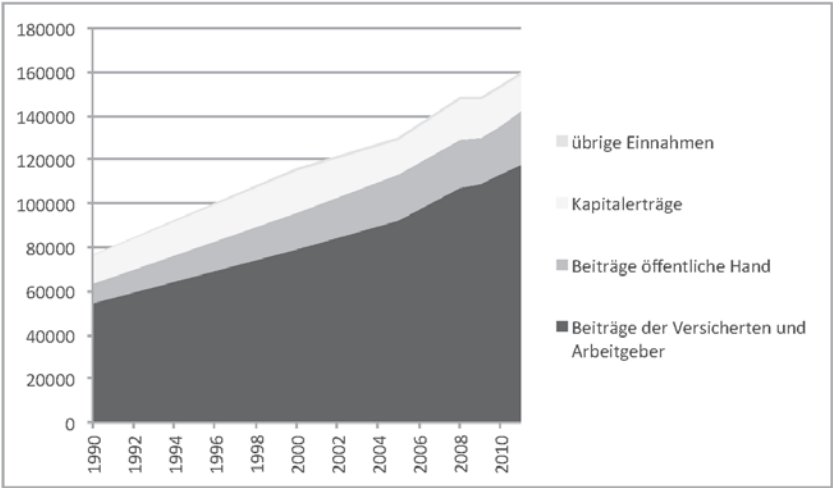


Abb. 1 Einnahmen aller Sozialversicherungen 1990–2011 (Quelle: BSV 2013a: 13)

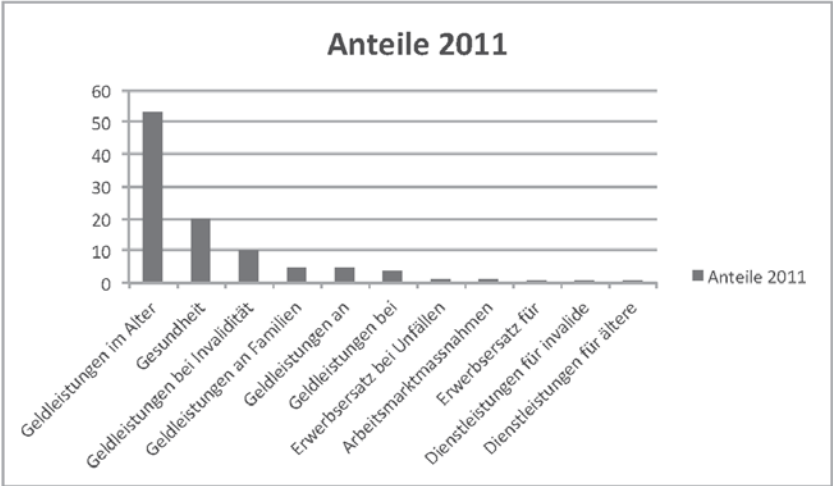


Abb. 2 Sozialleistungen nach Funktionen, Anteile 2011 (Quelle: BSV 2013a: 27)

Damit wendet sich der Blick auf die kantonalen bedarfsabhängigen Sozialleistungen, die für eine begrenzte Zahl von sozialen Gruppen mit einem erhöhten Armutsrisiko vorgesehen sind. Dazu gehören die bereits erwähnten jungen Familien mit mehreren Kindern, ferner Alleinerziehende, junge Erwachsene in Ausbildung oder alte Menschen mit einem ungenügenden Renteneinkommen, die mit zusätzlichen finanziellen Mitteln unterstützt werden. Zu den wichtigsten kantonalen Bedarfsleistungen gehören neben der schon erwähnten Prämienverbilligung der Krankenversicherungen auch noch die Stipendien zur Mitfinanzierung von Ausbildungen, die Alimentenbevorschussung für den Fall, dass die unterhaltspflichtige Person keine materielle Unterstützung leistet, Kinder- und Familienzulagen sowie Wohnbeihilfen, die Opferhilfe und weitere Leistungen mehr (BFS 2014). Die Ausgestaltung dieser Bedarfsleistungen liegt im Wesentlichen in der Kompetenz der Kantone, was entsprechend zu sehr unterschiedlichen Bezugsbedingungen und Leistungshöhen führt. Solche Ungleichheiten führen wiederholt zu politischen Vorstößen, die entweder nach einer Harmonisierung im Rahmen sogenannter kantonomer Konkordate rufen oder aber Rahmengesetze, etwa zur Existenzsicherung und Integration, verlangen, die der Bund erlassen soll.

Bleibt die zumeist von den Kommunen getragene und organisierte Sozialhilfe. Diese hat sich gegen den Widerstand der Kantone und Gemeinden von einer vorübergehenden Hilfe in akuten Notlagen zu einer Unterstützung entwickelt, die strukturelle Risiken auffängt und mehr und mehr Menschen auf lange Sicht materiell unterstützt (Ferroni/Knöpfel 1999). Die Sozialhilfe, ebenfalls durch Einkommensteuern alimentiert, hat in den vergangenen Jahren einige Reformen erlebt (Hänzi 2011). Heute ist sie zentrales Element eines aktivierenden Sozialstaates, der auf dem Prinzip »fördern und fordern« von den Betroffenen Gegenleistungen für die materielle Existenzsicherung erwartet.

Blickt man auf die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Sozialstaates, auf das Wachstum der Fallzahlen und die zunehmende Bezugsdauer in einzelnen Sozialversicherungszweigen, so scheint die Rede von einem aus dem Ruder laufenden Sozialstaat nicht ganz unberechtigt. Dieser erste Eindruck muss allerdings stark relativiert werden. Erstens wurde seit mehr als 25 Jahren keine Leistung einer Sozialversicherung mehr über den Ausgleich der Preis- und Produktivitätsentwicklung hinaus erhöht, und dies, obwohl verfassungsrechtlich festgelegte minimale Leistungsziele, etwa in der ersten und zweiten Säule der Altersvorsorge, klar verfehlt werden.¹ Zweitens wurde mit Ausnahme der Mutterschaftsversicherung, die erst

1 So hält Art. 112, Abs. 2, Bst. b der Schweizerischen Bundesverfassung (BV) fest, dass die Renten aus der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung den Existenzbedarf angemessen zu decken habe. Und in Art. 113, Abs. 2, Bst. a ist zu lesen, dass die berufliche

Tabelle 1 System der Sozialen Sicherheit in der Schweiz (vereinfachte Darstellung)

Bundesstaatliche Sozialversicherungen	Kantonale bedarfsabhängige Sozialleistungen	Kommunale bedarfsabhängige Sozialleistungen
<ul style="list-style-type: none">• Krankenversicherung• Unfallversicherung• Invalidenversicherung• Arbeitslosenversicherung• Mutterschaftsversicherung• Alters- und Hinterlassenenversicherung• Berufliche Vorsorgeversicherung• Ergänzungsleistungen	<ul style="list-style-type: none">• Prämienverbilligung zur Krankenversicherung• Stipendien• Alimentenbevorschussung• Opferhilfe• Kinder- und Familienzulagen• Wohnbeihilfen• Sozialhilfe• Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich• Ergänzungsleistungen	<ul style="list-style-type: none">• Sozialhilfe

(Quellen: BSV 2013a; BFS 2014)

im vierten Anlauf eine Mehrheit der Stimmenden erzielte, keine neue Sozialversicherung eingerichtet. Drittens ist inzwischen klar erkennbar, dass nicht Missbrauch und mangelnde Leistungsbereitschaft, sondern der gesellschaftliche Wandel der wichtigste Treiber im Sozialstaat ist. Zu denken ist dabei vor allem an den wirtschaftlichen und demografischen Strukturwandel. Damit steigt zum einen die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter, die nicht mehr in der Wirtschaft gebraucht werden. Zum anderen führt die doppelte Alterung, also die gleichzeitig beobachtbare geringe Fertilitätsrate und steigende Lebenserwartung trotz hoher Arbeitsmigration zu einer Verschiebung der Gewichte zwischen den verschiedenen Altersgruppen. Diese Entwicklungen hinterlassen Spuren in den Rechnungen der verschiedenen Sozialversicherungen. Darum mag es umso überraschender sein, dass die relative Belastung der Wirtschaft durch den Sozialstaat seit Mitte der Neunzigerjahre sich kaum mehr verändert hat. Seit dieser Zeit bewegt sich die Kurve der Sozialleistungsquote auf einer Höhe von 20 Prozent, jene der Soziallastquote liegt bei rund 25 Prozent.² Mit anderen Worten: Das Wachstum der Einnahmen und Ausgaben im Sozialstaat der Schweiz fällt seither nicht größer aus als dasjenige des Bruttoinlandsprodukts. Der Sozialstaat bleibt durch die wirtschaftliche Dynamik gegenfinanziert.

Vorsorge zusammen mit der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise ermöglichen soll.

2 Die Sozialleistungsquote eines Landes misst die jährlichen Sozialausgaben in Relation zur wirtschaftlichen Leistung in der gleichen Zeit, die Soziallastquote die jährlichen Einnahmen des Sozialstaates im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt.

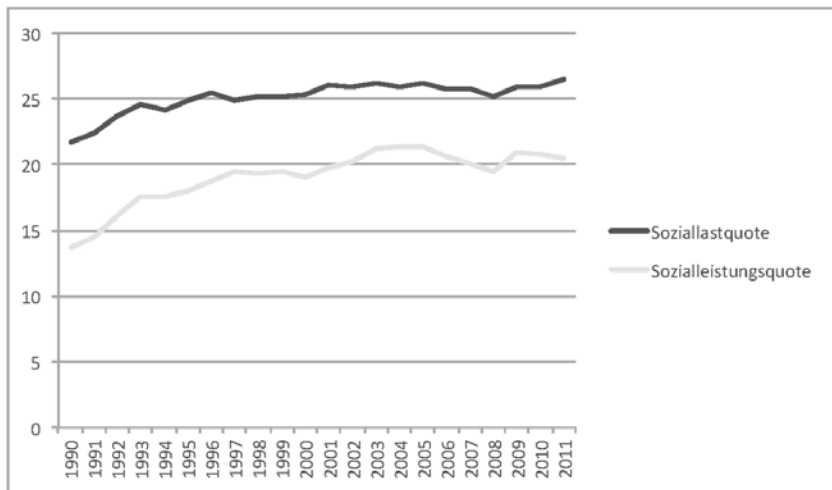


Abb. 3 Soziallast- und Sozialhilfequote (Quelle: BSV 2013a: 8)

2 Zentrale Gestaltungsprinzipien des schweizerischen Sozialstaates

Wer den schweizerischen Sozialstaat verstehen will, muss sich auch mit dessen zentralen Gestaltungsprinzipien auseinandersetzen. Hier werden sechs solche Gestaltungsprinzipien diskutiert. Die Liste reicht von der Eigenverantwortung und dem Primat der Erwerbsarbeit über den Föderalismus und die Frage der Lastenverteilung im Sozialstaat bis zur Subsidiarität und Kompetenzbeschränkung für den Bund, von der Sozialpartnerschaft und dem bedrohten »flexicurity«-Konzept über die soziale Ungleichheit und Umverteilung im Sozialstaat bis zur Zivilgesellschaft als soziales Frühwarnsystem.

Eigenverantwortung: Um dieses Schlagwort dreht sich das System der sozialen Sicherheit in der Schweiz. Soziale Sicherheit gewinnt, wer durch ein Erwerbseinkommen und familiäre Solidarität für sich selber sorgen kann. Nur wenn dies nicht möglich ist, soll der Sozialstaat unterstützend tätig werden. Und diese Unterstützung ist dann wieder auf eine rasche Reintegration in den Arbeitsmarkt und eine Ablösung vom aktivierenden Sozialstaat angelegt. Die Verpflichtung auf Eigenverantwortung geht sehr weit. Selbst in akuten Notlagen wird an die Eigenverantwortung appelliert,

wie ein Blick auf den entsprechenden Art. 12 BV verrät: »Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.« Hinter diesem Einschub mit dem Verweis auf die grundlegende Verantwortung zur Selbstsorge verbirgt sich das ganze Konstrukt der Schadenminderungspflicht im Sozialstaat, der Sanktionen bei mangelndem Wohlverhalten und der Zumutbarkeit von Erwerbsarbeit. Hier setzt denn auch die Kritik des »workfare« zu Recht an (Wyss 2007). An der Forderung nach einer raschen Reintegration in den Arbeitsmarkt wird nach wie vor festgehalten, ungeachtet der Frage, ob dieser Arbeitsmarkt überhaupt noch für alle Arbeitsplätze bereitstellen kann, die den Fähigkeiten und Möglichkeiten der Arbeitssuchenden entsprechen.

Föderalismus in der Schweiz heisst vor allem eines: Man muss den Staat, auch den Sozialstaat von unten nach oben denken. Am Anfang steht die Autonomie der Gemeinde, dann kommen die Kompetenzen der Kantone und zuletzt die Zuständigkeiten des Bundes. In dieses Bild passt, dass sich die Gemeinden mit der längst notwendigen Professionalisierung und Regionalisierung vieler sozialstaatlicher Aufgaben schwertun, dass sich die Kantone gegen die schleichende Verlagerung von sozialstaatlichen Bereichen vom Bund zu eben diesen Kantonen nicht ernsthaft wehren und höchstens gegen die damit möglicherweise einhergehende Lastenverschiebung aufbegehren. Dazu gehört aber auch, dass es nicht gelingen mag, für eine Weiterentwicklung der Sozialversicherungen angesichts der aufgezählten neuen sozialen Risiken auf Bundesebene politische Mehrheiten zu gewinnen.

Eigenverantwortung und Föderalismus verbinden sich im Moment der *Subsidiarität*. Zuerst kommen die Verantwortung der Bürgerinnen und Bürger und deren Eigeninitiative, dann die Zuständigkeiten der staatlichen Einrichtungen, von unten nach oben gedacht. Dies führt zum Beispiel dazu, dass die Schweiz kein Bundesgesetz für die Sozialhilfe kennt, sondern 26 kantonale Gesetze als Variationen zu den sogenannten SKOS-Richtlinien. Die SKOS³ gibt ihre Richtlinien für die Praxis als Empfehlung heraus, an die sich die Akteure der öffentlichen und privaten Sozialhilfe mehr oder weniger halten. Entsprechend weit liegen die verfügbaren Einkommen von Haushalten, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, bei gleicher Ausgangslage auseinander. Das Prinzip der Subsidiarität kann über dieses konkrete Beispiel hinaus nicht besser als mit Art. 41 BV illustriert werden, in dem es um die Beschreibung der Sozialziele geht. In einem ersten Abschnitt wird mit

3 Die Schweizerische Konferenz der Sozialhilfe – kurz SKOS genannt – ist der Dach- und Fachverband der Sozialhilfe, in dem die kantonalen und kommunalen Sozialdienste, aber auch die privaten sozialen Hilfsorganisationen und die in diesem Themenfeld involvierten Bundesämter organisiert sind (SKOS 2014).

großer Klarheit aufgeführt, was den Menschen in der Schweiz an sozialen Anrechten zustehen würde. Das reicht beispielsweise vom Anrecht auf soziale Sicherheit über die für die Gesundheit notwendige Pflege bis hin zum Schutz und der Förderung der Familie als Gemeinschaft von Erwachsenen und Kindern, vom Ziel, dass Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können, über die Hilfe für Wohnungssuchende, damit diese für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden, bis hin zum Anspruch, dass Kinder und Jugendliche sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können. So klug diese Sozialziele formuliert sind, so schwach sind die Voraussetzungen, dass sie auch realisiert werden. Dies wird im gleichen Artikel in dreifacher Hinsicht betont. Es beginnt mit dem Vorspann zur Liste der Sozialziele im ersten Abschnitt, wo es heißt, dass »Bund und Kantone [...] sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative« für diese Sozialziele einsetzen, geht weiter in Abschnitt drei, in dem festgehalten wird, dass Bund und Kantone diese Sozialziele nur im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel anstreben, und endet im vierten Abschnitt mit der Belehrung, dass »[a]us den Sozialzielen [...] keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden [können]«.

Bis hierher konnte dem traditionellen Pfad der Gestaltungsprinzipien des Schweizer Sozialstaats gefolgt werden. Nun kommen noch drei weitere Prinzipien, die von der herkömmlichen Argumentation etwas abweichen, die aber aus einer politökonomischen Sicht ohne Zweifel von großer Bedeutung sind (vgl. Kaufmann 2009). Als weiteres Gestaltungsprinzip ist darum die *Sozialpartnerschaft* zu erwähnen. Zentrales Moment der Sozialpartnerschaft ist die Orientierung an einem breit verstandenen »flexicurity«-Konzept, nämlich an der Verknüpfung zwischen einem liberalen und flexiblen Arbeitsmarkt zugunsten der Wirtschaft und einem immer engmaschiger gestalteten sozialen Sicherungssystem zugunsten der Erwerbstätigen und ihrer Angehörigen. Bis weit in die Achtzigerjahre hinein war das quasi die Geschäftsgrundlage für die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Schweiz (Knöpfel 2011). Die folgenden Krisenjahre führten zu einem Bruch: Der Arbeitsmarkt soll noch weiter dereguliert werden, gleichzeitig wird in den anstehenden Revisionen der Sozialversicherungsschutz zurückgefahren. Der aktivierende Sozialstaat rückt an die Stelle eines auf Ausgleich der Interessen beruhenden »flexicurity«-Konzepts.

Die *soziale Ungleichheit* wird gemeinhin als Grund für mehr sozialstaatliche Umverteilung angeführt. Das ist sicher richtig. Trotzdem ist für die Schweiz auch darauf hinzuweisen, dass ohne soziale Ungleichheit, verstanden als Ungleichheit der Lohneinkommen, die meisten Sozialversicherungen in ihrer aktuellen Prägung nicht zu verstehen und nicht zu finanzieren wären, allen voran die erste Säule der Altersvorsorge, die sogenannte AHV. Diese beruht wesentlich darauf, dass auf den

gesamten Lohn Abzüge zur Finanzierung der Renten erhoben werden, sich daraus aber nur ein sehr begrenzter Anspruch auf eine maximale Rente ableiten lässt. Ähnliche Umverteilungsmechanismen finden sich in der Arbeitslosenversicherung und ansatzweise in weiteren Sozialversicherungen, aber auch bei kantonalen Bedarfsleistungen und in der Sozialhilfe. Dem steht allerdings das schon beschriebene Finanzierungsmodell der Krankenversicherung gegenüber.

Damit kommen wir zum letzten Gestaltungsprinzip, das auf die bedeutsame Rolle der organisierten *Zivilgesellschaft* im sozialen Bereich hinweist. Bei vielen sozialen Problemlagen lässt sich eine eigentliche »Versorgungs-Karriere« nachzeichnen, die mit ersten Hilfsangeboten von Selbsthilfegruppen beginnt, die durch Stiftungen im entsprechenden Themenfeld Unterstützung finden. Dann wird die Thematik durch soziale Hilfswerke aufgegriffen und von ihnen in das politische Entscheidungssystem hineingetragen, was am Ende in einer staatlichen Verpflichtung enden mag. So erweist sich die Zivilgesellschaft als Frühwarnsystem, das auf soziale Brennpunkte schon hinweist, lange bevor diese durch die Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Allerdings fehlt es oftmals an der notwendigen Sensibilität der Politik, um rechtzeitig die benötigten Versorgungsangebote bereitzustellen. Solange damit jedoch Versorgungsaufgaben bei Hilfswerken und anderen sozialen Organisationen verbleiben, so lange wird den Betroffenen auch ein Anrecht auf diese Leistungen verwehrt.

3 Die Bedeutung der sozialstaatlichen Gestaltungsprinzipien für aktuelle Probleme der Versorgung mit sozialen Dienstleistungen

Geht man die Liste dieser Gestaltungsprinzipien durch, so bleibt manches abstrakt, trotz des Versuchs, deren Wirkungsweise immer auch an Beispielen zu illustrieren. Es ist darum Ziel des dritten Kapitels, anhand von drei aktuellen und nicht gelösten Versorgungsproblemen zu zeigen, welche Bedeutung diesen Gestaltungsprinzipien im schweizerischen Sozialstaat zukommt. Es handelt sich um Versorgungsprobleme, die unmittelbar mit dem gesellschaftlichen Wandel und den drei Quellen sozialer Sicherheit im *welfare mix* zu tun haben. Das erste Versorgungsproblem dreht sich um die Frage, was mit Menschen zu tun ist, die angesichts des wirtschaftlichen Strukturwandels auf absehbare Zeit am Arbeitsmarkt keine Erwerbstätigkeit werden finden können. Das zweite Versorgungsproblem ergibt sich aus dem demografischen Wandel und der Erwartung an die Frauen, ihre Erwerbstätigkeit zu intensivieren. Daraus ergibt sich die Forderung, Beruf und Familie besser vereinbaren zu kön-

nen. Das dritte Versorgungsproblem schließlich ist ebenfalls dem demografischen Wandel geschuldet und setzt sich mit dem zunehmenden Wunsch alter Menschen an den Sozialstaat, möglichst lange in den eigenen vier Wänden leben zu können, auseinander.

Die Zahl von Menschen ohne Aussicht auf einen Arbeitsplatz wächst, auch in der Schweiz (Bonoli 2009). Trotz aller Bemühungen im Rahmen von Integrationsmaßnahmen der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe finden sie keine geeignete Anstellung. Die Sozialpartner bleiben zwar auf das Ziel der Vollbeschäftigung fokussiert, akzeptieren aber letztlich den fortschreitenden wirtschaftlichen Strukturwandel hin zu einem Standort, der für kapital-, technik- und wissensintensive unternehmerische Tätigkeiten attraktiv ist. Von einer Verpflichtung der Wirtschaft, auch Menschen mit geringen Beschäftigungsaussichten eine Chance zu geben, ist keine Rede. Es fehlt darum zunehmend an »richtigen« Arbeitsplätzen für Langzeitarbeitslose, Erwerbstätige mit geringen beruflichen Qualifikationen und Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Die Zivilgesellschaft ist gefordert, die Versorgung mit »neuen« Arbeitsplätzen für auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Menschen anzugehen (Strohmeier/Knöpfel 2005). Allerdings mangelt es den sozialen Organisationen in diesem Themenfeld bis heute an Kreativität. In zaghaften Ansätzen wird darum versucht, Gewerkschaften für Arbeitslose als Selbsthilfeorganisationen aufzubauen. Der Sozialstaat erscheint rat- und hilflos (Pfister 2009). Die Sozialpolitik ist gefordert, dieses Versorgungsproblem anzugehen, schiebt das Thema aber zwischen der Bundes- und der kantonalen Ebene hin und her (Conrad/von Mandach 2008).

Die Familie, genauer: Die Familienfrauen müssen vieles tun, um den Erwartungen von Sozialpolitikern gerecht zu werden (Baumgartner 2008; BFS 2008). Sie sollen erwerbstätig sein und so zur Finanzierung des Sozialstaates beitragen. Sie sollen die Kinder betreuen und begleiten und so dafür sorgen, dass die Zahl der gut qualifizierten Erwerbstätigen nicht zu schnell abnimmt. Sie sollen drittens alte oder behinderte Familienangehörigen pflegen und so die Kosten im Gesundheitswesen im Griff behalten. Und schließlich sollen diese gleichen Familienfrauen sich auch noch freiwillig in karitativen Organisationen engagieren, damit diese ihre Hilfsangebote für benachteiligte Menschen aufrechterhalten können (Bürgisser 2011). In zaghafter Weise reagieren Wirtschaft und Sozialstaat auf diese Überforderung. Vorstöße für den Ausbau von familienergänzenden Betreuungsangeboten durch den Bund finden Mehrheiten, die Kompetenzen für die Bewilligung von Krippen und deren Qualitätskontrolle verbleiben aber bei den Kantonen und Gemeinden. Das private Angebot unterliegt vergleichsweise strengen Auflagen. Auch darum übersteigt noch immer der Bedarf das Angebot und erreicht angesichts der Kosten nicht alle Familien (BSV 2013b). Nur ganz langsam wird zudem realisiert, dass

die Vereinbarkeit von Beruf und Familie nicht nur in der Kinderphase relevant und auch nicht einfach eine Sache der Frauen ist. Die Koordination zwischen den Familienbedürfnissen, den Unternehmen und den Entlastungsangeboten ist nur rudimentär entwickelt, von eigentlichen Versorgungsketten kann noch keine Rede sein. Hier stehen die Sozialpartner in der sozialpolitischen Pflicht.

Alte Menschen möchten, solange es geht, daheim bleiben. Das ist nicht nur für diese Menschen gut, es rechnet sich angesichts der sogenannten doppelten Alterung auch für den Sozialstaat. Damit dies möglich ist, braucht es allerdings ein gut ausgebautes Hilfesystem (Pilgram/Seifert, 2009). In der Schweiz fehlt es nicht an den entsprechenden Angeboten. Die staatliche Altersvorsorge stellt das Einkommen im Alter zur Verfügung, die Krankenversicherungen finanzieren die medizinische Versorgung, die Gemeinden organisieren die sogenannten Spitex-Dienste, welche die ambulante, spitalexterne Pflege sicherstellen. Dazu bieten verschiedene Hilfsorganisationen Mahlzeiten-, Fahr- und Besuchsdienste an, andere sind für eine rasche Hilfe in akuten Notlagen zuständig. Doch fehlt es an einer wirkungsorientierten Koordination und an einem eigentlichen *case management* (Schweizerisches Rotes Kreuz 2013). Dafür sind die alten Menschen selber verantwortlich. Unterstützung finden sie unter Umständen bei den Familienangehörigen, sofern diese in erreichbarer Nähe wohnen. Manches wird von den Krankenversicherungen und weiteren Bedarfsleistungen gedeckt. Anderes muss aus dem eigenen Einkommen finanziert werden. Das betrifft vor allem das weite Feld der Betreuung in den privaten Haushalten. *Care migration* ist darum auch in der Schweiz zu einem viel beachteten Signalwort geworden (Schilliger 2013). Vor allem aus den osteuropäischen Ländern kommen die Frauen, welche die alten Menschen betreuen und auch pflegen, allerdings häufig genug unter misslichen arbeitsrechtlichen Umständen. Auch hier sind die Sozialpartner gefordert, gesetzliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine legale Anstellung sicherstellen. Das wird nicht ohne eine bundesweite Betreuungs- und Pflegeversicherung gehen. Welche Aufgaben diese Versicherung zu erfüllen hätte und wie weit ihre Kompetenzen gegenüber den Kantonen und ihren Gemeinden reichen sollen, darüber wird bereits intensiv debattiert (Caritas Schweiz 2013).

Die drei kurz skizzierten Beispiele beschreiben wichtige Herausforderungen für den Schweizer Sozialstaat (Bonoli/Bertozzi 2008), zeigen die Bedeutung der verschiedenen Gestaltungsprinzipien für eine befriedigende Lösung der Versorgungsprobleme auf und verweisen schließlich auf die sozialpolitische Arena, in der jene Rahmenbedingungen ausgehandelt werden, unter denen dann Versorgung mit sozialen Diensten organisiert werden muss. Für die zukünftige Gestaltung von Versorgung ergeben sich aus dieser kurzen Analyse des Systems der sozialen Sicherheit in der Schweiz erste Orientierungshilfen.

Weil – erstens – die bundesstaatlichen Sozialversicherungen mehr und mehr beschnitten werden, gewinnen die Kantone und Gemeinden weiter an Bedeutung, wo es um die soziale Sicherheit geht. Das heißt, dass die Versorgung mit sozialen Diensten noch heterogener wird als sie es schon ist. Dem kann nur begegnet werden, wenn die Professionalisierung der sozialen Dienste durch eine regionale, gemeindeübergreifende Struktur ergänzt wird. Hier sind manche Kantone schon weiter als andere.

Weil – zweitens – auch die Kantone und Kommunen zunehmend unter Spar-
druck geraten, gewinnen die zivilgesellschaftlichen Akteure weiter an Bedeutung, wenn es um den Aus- und Umbau von Versorgung mit sozialen Hilfsangeboten geht. Diese werden aber nur dann ihren Part spielen können, wenn sie im großen Stil auf ein freiwilliges Engagement der Bürgerinnen und Bürger zurückgreifen können. Dies wird nur möglich sein, wenn die Wirtschaft entsprechende Freiräume für Frauen und Männer zur Verfügung stellt. Darum gehört dieses Thema auf die Agenda der Sozialpartner.

Schließlich ist – drittens – damit zu rechnen, dass in Anbetracht der größer werdenden Begrenzungen staatlicher und zivilgesellschaftlicher Dienstleistungen im sozialen Bereich der Ruf nach einer Renaissance der Familie laut werden könnte. Gegen alle Trends werden sozialpolitische Akteure versuchen, die Familien – und damit vor allem die Familienfrauen – noch stärker in die Pflicht zu nehmen, wenn es um Betreuung und Pflege von Angehörigen, Verwandten und Bekannten geht. Diese Entwicklung verlangt nach materiellen und organisatorischen Entlastungen. Das dürfte der Prüfstein für die zukünftige Gestaltung von Versorgung mit sozialen Diensten werden.

Literatur

- Baumgartner, Doris (2008): Die flexible Frau. Frauenerwerbsarbeit im Werte- und Strukturwandel. Zürich: Seismo.
- BFS (Hrsg.) (2008): Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2008. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- BFS (2014): Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Online: www.sozinventar.bfs.admin.ch/Pages/IbsPublicStartPage.aspx [Zugriff: 18.4.2014].
- Bonoli, Giuliano (2009): Herausforderung berufliche Reintegration – so könnte sie gelingen. In: Caritas Schweiz (Hrsg.): Sozialmanach 2009. Schwerpunkt: Zukunft der Arbeitsgesellschaft (S. 151–164). Luzern: Caritas-Verlag.
- Bonoli, Giuliano/Bertozzi, Fabio (Hrsg.) (2008): Neue Herausforderungen für den Sozialstaat. Bern: Haupt.

- BSV (2013a): Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2013. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- BSV (Hrsg.) (2013b): Evaluation »Anstossfinanzierung«. Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung. Forschungsbericht 15/13. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Bürgisser, Margreth (2011): Vereinbarkeit von Beruf und Familie – auch für Männer. Herausforderungen, Probleme, Lösungsansätze. Bern: hep.
- BV. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999. SR 101.
- Caritas Schweiz (2013): Care-Migration braucht faire Rahmenbedingungen. Die Positionierung der Caritas zum Verhältnis von Pendelmigration und Altenbetreuung in der Schweiz. Caritas-Positionspapier_April 2013. Online: www.caritas.ch/fileadmin/media/caritas/Dokumente/Positionspapiere/PP_Care_Migration_D_Internet.pdf [Zugriff: 18.4.2014].
- Conrad, Christoph/Mandach, Laura von (Hrsg.) (2008): Auf der Kippe. Integration und Ausschluss in Sozialhilfe und Sozialpolitik. Zürich: Seismo.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.
- Ferroni, Andrea M./Knöpfel, Carlo (1999): Braucht die Schweiz eine neue Sozialhilfe? Zeitschrift für Sozialhilfe, 5, S. 65–70.
- Hänzi, Claudia (2011): Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kanonen der Schweiz. Basel: Helbing und Lichtenhahn.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2009): Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Knöpfel, Carlo (2011): Soziale Sicherheit im Zeitalter der Globalisierung. In: Beauftragte in Beschwerdesachen, Ombudsfrau Stadt Zürich (Hrsg.): Ombudsarbeit mit Zukunft. Ausrichtung und Ansprüche (S. 69–82). Zürich: Ombudsstelle Stadt Zürich.
- Moeckli, Silvano (2012): Den schweizerischen Sozialstaat verstehen. Zürich: Rüegger.
- Pfister, Natalie (2009): Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis. Bern: SKOS.
- Pilgram, Amélie/Seifert, Kurt (2009): Leben mit wenig Spielraum. Altersarmut in der Schweiz. Zürich: Pro Senectute.
- Schilliger, Sarah (2013): Care-Migration. Kampf der Hausarbeiterinnen und transnationale Wohlfahrt und Rechte. Widerspruch, 62: Care, Krise und Geschlecht, S. 51–59.
- Schweizerisches Rotes Kreuz (Hrsg.) (2013): Who cares? Pflege und Solidarität in der alternden Gesellschaft. Zürich: Seismo.
- SKOS (2014): SKOS-Richtlinien. Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. Online: <http://skos.ch/skos-richtlinien/> [Zugriff: 24.3.2014].
- Strohmeier, Rahel/Knöpfel, Carlo (2005): Was heißt soziale Integration? Öffentliche Sozialhilfe zwischen Anspruch und Realität. Luzern: Caritas-Verlag.
- Wyss, Kurt (2007): Workfare. Sozialstaatliche Repression im Dienste des globalisierten Kapitalismus. Zürich: edition 8.

Soziale Versorgung zukunftsfähig gestalten

Wüthrich, B.; Amstutz, J.; Fritze, A. (Hrsg.)

2015, XVI, 448 S. 60 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-04072-7