



**Stellungnahme des Denknetzes auf den bundesrätlichen Bericht vom 14.9.2012 in Erfüllung des Postulates 09.3655 von Silvia Schenker**

## **Inkohärent und voller Behauptungen**

Fachgruppe Sozialpolitik, Arbeit und Care Economy (Iris Bischel, Urs Chiara, Silvia Domeniconi, Ruth Gurny, Katharina Prelicz-Huber, Beat Ringger, Ueli Tecklenburg, Bettina Wyer)

Im Sommer 2009 lancierte das Denknetz das Modell der Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV<sup>1</sup> und damit die Diskussion rund um eine grundlegende Reform des schweizerischen Sozialversicherungssystems. Dies veranlasste Nationalrätin Silvia Schenker, folgendes Postulat einzureichen:

*„Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht darzulegen, wie er sich zur Idee einer allgemeinen Erwerbsversicherung stellt, die in verschiedenen Publikationen vorgestellt wird. Besonders interessieren folgende Aspekte:*

- *Höhe des Einsparungspotentials durch Synergieeffekte und Vermeidung von Doppelspurigkeiten;*
- *Mögliche Strategie der Umsetzung;*
- *Schwachstellen/Stärken des Vorschlags im Vergleich zum bestehenden System;*
- *Finanzierungsmöglichkeiten“.*

Der Bundesrat erklärte sich bereit, das Postulat entgegen zu nehmen, brauchte aber drei Jahre, um den Bericht vorzulegen. Der Auftrag des Postulats wurde allerdings vom Bundesrat umdefiniert: Anstelle einer detaillierten Diskussion der Allgemeinen Erwerbsversicherung wird die Gelegenheit benutzt, um in einer "Gesamtschau" fast alle aktuell im Raum stehenden, versicherungsübergreifenden Reformvorschläge (bedingungsloses Grundeinkommen, AEV, Rahmengesetz Existenzsicherung, Vereinheitlichung der Leistungsparameter, Verstärkung der Koordination im Integrationsbereich IIZ) zu "beleuchten" - oder, wie wir im Folgenden zeigen werden, wohl eher, um sie vom Tisch zu haben.

---

<sup>1</sup> Ruth Gurny und Beat Ringger. Die grosse Reform: Die Allgemeine Erwerbsversicherung. Zürich, edition 8, 2009.

## Der Bundesrat meint: Reformen sind nicht nötig

Trotz der Länge des Berichtes wird das bestehende System nicht wirklich kritisch unter die Lupe genommen. Der politische Grundtenor des Bundesrates ist klar: Das jetzige System genügt den heutigen Anforderungen, eine Reform ist nicht nötig: „Der Bundesrat sieht aktuell keinen Bedarf für eine umfassende Reform des Systems der sozialen Sicherheit in der Schweiz. Das heutige System ist in der Lage, seine Aufgaben auch weiterhin zuverlässig zu erfüllen und hat sich bis jetzt als genügend flexibel erwiesen, um neue, anerkannte Ziele aufzunehmen“ (S. 65).

Zwar wird im Kapitel „Bestandesaufnahme und Beurteilung“ (S. 13 ff.) die vielfältige Kritik verschiedener Gruppierungen am gegenwärtigen System der Einkommenssicherung sehr differenziert aufgelistet (siehe Kasten), um sie dann aber wieder nach dem Prinzip „alles gar nicht so schlimm...“ wieder vom Tisch zu wischen.

- **Im Bericht genannte Kritikpunkte am heutigen System**
- *Das Kausalitätsprinzip ist allzu einschränkend und schliesst neue Risiken aus. Nicht versicherte Risiken werden auf die Sozialhilfe abgeschoben; das System gibt keine angemessene Antwort auf reale Bedürfnisse und passt sich neuen Risiken und Herausforderungen nur schwer an. Es wirkt nicht genug auf die Rahmenbedingungen ein.*
- *Die kausale Ausrichtung des Systems ist nicht flexibel genug. Die Schadensbezeichnung muss den Systemkategorien entsprechen.*
- *Das System setzt Arbeit und einen stabilen Arbeitsmarkt voraus. Dieses Schema entspricht jedoch nicht mehr der Entwicklung der beruflichen Laufbahn und des Arbeitsmarkts.*
- *Zuständigkeitskonflikte führen zu Verzögerungen und verursachen Kosten für alle Akteure. Oft werden die Versicherten von einer Versicherung an die nächste abgeschoben (Drehtür-Effekt); Unternehmen und Versicherer investieren viel Geld in Rechtsdienste und Gerichtskosten.*
- *Nach den Armutszahlen zu urteilen ist die materielle Sicherheit nicht für alle gewährleistet. Die Entwicklung der Sozialhilfefälle zeigt, dass das erste Auffangnetz der Sozialversicherungen keinen ausreichenden Schutz (mehr) bietet.*
- *Den Schutz von der Art des Risikos abhängig zu machen schafft Ungleichheiten. Die Legitimität der Unterschiede ist umstritten.*
- *Lücke: keine Deckungspflicht bei Krankheit. Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit ist viel häufiger als wegen Unfall.*
- *Das System ist zu kompliziert, um auf die Dauer steuerbar und kohärent zu sein und von den Versicherten verstanden zu werden. Die gesetzlichen Regelungen müssen eine Vielzahl von Sonderfällen und Ausnahmen regeln; es gibt ständig neue Revisionen.*
- *Integrationsmassnahmen sollten allen Arbeitssuchenden offen stehen, egal, ob es sich um Arbeitslose, Nichterwerbspersonen oder Sozialhilfeempfängerinnen und – empfänger usw. handelt.*
- *Der Arbeitsmarkt verfügt nur über beschränkte Integrationskapazitäten. Für Personen, die wahrscheinlich keine Stelle im ersten Arbeitsmarkt finden, fehlt es an Lösungen.*
- *Die Einrichtungen erhalten eher den Anreiz, die Fälle weiterzuleiten als eine dauerhafte Integration anzustreben.*
- *Das System ist nicht mehr finanzierbar, seine Kosten explodieren.*
- *Die Ungleichheiten zwischen hohen und geringen Einkommen werden vom Versicherungssystem nicht ausreichend beseitigt.*
- *Hohe Verwaltungskosten*
- *Aufwendige, kostenintensive Verwaltung auch für Unternehmen.*
- *Das bestehende System ist einer koordinierten Politik nicht förderlich, sondern begünstigt eher die Kostenverlagerung zwischen den Einrichtungen und zwischen Bund und Kantonen.*

Zur Beurteilung des heutigen Systems verwendet der Bundesrat folgende Analyse Kriterien:

- Performance (Effektivität und ökonomische Effizienz)
- Transparenz (Zugänglichkeit und Kundenorientierung)
- Übereinstimmung mit den Werten (Gerechtigkeit, Gleichstellung und Verantwortung)
- Nachhaltigkeit und Anpassungsfähigkeit an die Herausforderungen (langfristige Finanzierung und Anpassungsfähigkeit an neue und künftige Probleme)
- Legitimität

Wie beurteilt der Bundesrat aufgrund dieser Kriterien das heutige System?

#### *Effektivität und Effizienz*

Das bestehende System wird grundsätzlich positiv gewürdigt. Dennoch muss der Bundesrat zugeben, dass es in unserem Land Armut gibt. Das Sozialleistungssystem allein könne diese aber nicht beseitigen. Eine solche Aussage ist eine politische Bankrotterklärung angesichts der Tatsache, dass gemäss Bundesamt für Statistik im Jahr 2010 600'000 Menschen in der Schweiz armutsbetroffen waren und 1 Million als armutsgefährdet bezeichnet werden müssen.

#### *Transparenz*

Hier folgt die Beurteilung einem „ja, aber – Schema“: „In den meisten versicherten Situationen erfolgt der Systemeintritt ohne Schwierigkeiten (...). In komplexeren Fällen mit Mehrfachrisiken (...) fehlt häufig eine Ansprechstelle, wo die Situation geklärt und die versicherte Person entsprechend weitergeleitet werden könnte“. Sind es aber nicht gerade diese „komplexeren Fälle“, in welchen die Unübersichtlichkeit und Intransparenz des Systems die Zugänglichkeit zu den Leistungen erheblich erschweren, wenn nicht verunmöglichen?

#### *Übereinstimmung mit den Werten*

Die Formulierungen verraten hier ein gewisses Unbehagen: „Das bestehende Sozialversicherungssystem ist ein Kompromiss zwischen den Anliegen, Unterschiede abzubauen und für mehr Gerechtigkeit zu sorgen und andererseits gerechte, nuancierte Lösungen für die individuellen Bedürfnissen zu bieten. Dazu sieht es eine Vielzahl von Sondersituationen und –bestimmungen vor, die zwar für eine gewisse Komplexität sorgen, aber den Spielraum und die Willkür bei der Umsetzung einschränken“. Bereits vorher wird dieses Kriterium wie folgt beschrieben: „Es (das System) muss sich mit den Werten der Gesellschaft decken, in der es etabliert ist. Dies gilt besonders für die Wertvorstellungen, die sich eine Gemeinschaft von den individuellen Rechten und Pflichten macht“. Eine solche Aussage unterstellt, dass es in der heutigen Gesellschaft homogene Wertvorstellungen über dieses System gibt, was selbstverständlich nicht der Fall ist. In der Anwendung dieses Kriteriums zur Beurteilung der verschiedenen Reformvorschläge setzt der Bundesrat in der Folge häufig seine Wertvorstellungen mit denjenigen der gesamten Bevölkerung gleich.

### *Anpassungsfähigkeit (Flexibilität, Nachhaltigkeit)*

Auch hier wird dem jetzigen System nur Gutes attestiert, dann aber relativiert: „Anpassungen, die darauf abzielen, alle neuen Bedarfsituationen finanziell abzusichern, sind nicht zwingend nötig, da diese oft andere Arten der sozialen Intervention erfordern“. Der Bericht führt dann aber nicht aus, worin diese andern Arten sozialer Intervention bestehen sollen. Die Argumentation bleibt damit diffus und inhaltslos.

### *Legitimität*

Auch hier wird einfach die Behauptung aufgestellt, „dass die bestehende Einkommenssicherung Erwerbstätiger (warum nur der Erwerbstätigen?) ihre Legitimität behalten hat und nicht als gescheitert bezeichnet werden kann“. Wir verweisen auch hier auf die obgenannten Bemerkungen zu den Wertvorstellungen.

### **Alles bestens – es braucht keine AEV...**

Da das bestehende System gemäss Aussagen des Bundesrats offenbar sehr funktionstüchtig ist, braucht es auch die AEV nicht – so etwa auch das Fazit des Kapitels, welches sich mit der AEV befasst. Die Analyse verläuft gemäss dem im vorhergehenden Abschnitt vorgestellten Analyseraster. Dieses Raster ist an und für sich durchaus geeignet, Reformvorschläge kritisch zu durchleuchten. Fragwürdig sind aber die Pirouetten, die der Bundesrat dreht, um bei der offensichtlich vorgefassten negativen Meinung zu AEV verharren zu können. Dies führt dazu, dass in fast allen Analysebereichen der AEV zunächst attestiert wird, dass sie das entsprechende Ziel zu erreichen vermag. Gleich anschliessend wird dann allerdings fast durchgehend versucht, doch noch negative Aspekte zu finden.

#### *Zur Erinnerung: Die zentralen Neuerungen der AEV*

- Einheitliche Leistungen (Taggelder, Renten etc.) unabhängig vom so genannten Grund des Erwerbsausfalls
- Taggelder ohne zeitliche Begrenzung für alle, die zumutbare Arbeit suchen
- Verhindern, dass bei der Suche nach neuer Arbeit eine Negativspirale in Richtung Prekarität entsteht
- Ergänzungsleistungen für armutsbetroffene Familien
- Verbessertes Übergang für Erwachsene, die aus einer Periode der Kinderbetreuung wieder ins Erwerbsleben wechseln wollen
- Krankentaggelder für alle
- Vereinheitlichung der Sozialhilfe auf eidgenössischer Ebene und Integration ins Sicherungssystem; Rückführung auf ihre ursprüngliche Funktion der Absicherung von Einzelfällen statt struktureller Risiken

### *Performance/ Effektivität und ökonomische Effizienz (S. 49 ff)*

Hier attestiert der Bericht der AEV, dass der Schutz für gewisse Versichertenkategorien „spürbar verbessert“ würde: „In Bezug auf die Armutsbekämpfung wäre sie wahrscheinlich effektiver als das heutige System.“ Allerdings wird kritisiert: „Manche Versicherte müssten hinnehmen, dass ein

geringerer Zusammenhang zwischen ihren (nicht plafonierten) Beiträgen und ihren (plafonierten) Leistungsansprüchen besteht.“ Diese Kritik ist nicht nur weit her geholt, sondern sie erstaunt auch. Denn genau dieses Prinzip der solidarischen Umverteilung kennen wir bei der hoch angesehenen und bestens etablierten AHV, ebenso bei IV und EO.

#### *Transparenz (S. 50)*

Auch hier muss der Bundesrat der AEV gute Noten ausstellen: „Eine der Stärken des AEV-Modells ist sicherlich, dass es eine einzige Anlaufstelle für viele Fälle schafft. Versicherte, die einen Erwerbsausfall erleiden, wissen somit sofort, an wen sie sich wenden müssen. Der Sozialvertrag, auf den sich die allgemeine Versicherung beruft, ist einfach.“

#### *Übereinstimmung mit den Werten (S. 50)*

Bezüglich dieses Kriteriums bleibt der bundesrätliche Bericht auf der Ebene von vagen Formulierungen. „Der Wille, dem System grosse Flexibilität zu verleihen, beruht auf der Idee, dass die soziale Sicherheit die Aufgabe hat, alle Bedürfnisse zu befriedigen. Man muss sich fragen, wie weit diese Vision von den Bürgerinnen und Bürgern tatsächlich geteilt wird.“ Klar ist nur, dass der Bundesrat diese Vision nicht teilt. Wir vermuten hingegen, dass ein System der sozialen Sicherheit, in dem niemand fallen gelassen wird, in der Bevölkerung breit abgestützt ist.

#### *Nachhaltigkeit und Anpassungsfähigkeit an die Herausforderungen (S. 50 f)*

Auch hier wieder zuerst die positive Würdigung: „Der Vorteil einer AEV liegt in ihrer mutmasslichen Fähigkeit, fast automatisch auf neue Risiken in Zusammenhang mit der Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Gesellschaft einzugehen, ohne dass langwierige und kostspielige Revisionen vorgenommen werden müssen.“ Prompt folgt wieder dieselbe Relativierung nach dem bekannten Muster, indem in Frage gestellt wird, ob dies mit den Werten der Bevölkerung übereinstimme.

#### *Kosten und finanzielle Aspekte (S. 51 ff)*

Entsprechend dem Auftrag des Postulates müsste hier ein Schwerpunkt des Berichts liegen. Die Qualität der Analyse ist aber auch hier äusserst dürftig. So wird unter anderem behauptet, dass die Berechnungen der Initianten der AEV lückenhaft und inkohärent seien und einer Prüfung nicht standhalten würden. Insbesondere würden der Leistungsausbau und die Leistungserhöhung nicht berücksichtigt. Dieser Vorwurf muss in aller Form zurückgewiesen werden. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die ausführlichen und transparenten Erläuterungen in der Buchpublikation zur AEV. Der Bericht des Bundesrates müsste zwingend eigene Berechnungen vorlegen und die Kritik an den Berechnungen des Denketzes im Detail nachvollziehbar machen. Beides tut er nicht einmal ansatzweise. Er missachtet damit den Auftrag, der mit der Überweisung des Postulates Schenker verbindlich gestellt worden war.

#### *Internationale Aspekte (S. 53)*

Gemäss dem AEV-Modell gilt eine fünfjährige Mindestwohndauer in der Schweiz für den Anspruch auf unbeschränkte Taggelderleistungen. Allerdings – und das haben wir in der Tat nicht berücksichtigt – müssen die Wohnzeiten in einem EU-Mitgliedstaat laut europäischem

Koordinationsrecht angerechnet werden. Damit könnten EU-BürgerInnen, die in der Schweiz arbeiten und Wohnsitz haben, unbegrenzte Taggelder beziehen, ohne sich dafür durch einen Mindestaufenthalt in der Schweiz qualifizieren zu müssen. Die entsprechende Regelung wird allerdings heute schon angewandt und hat bisher zu keinen Problemen geführt. Da der Anspruch auf eine unbeschränkte Wohnsitznahme für EU-BürgerInnen in der Schweiz an eine Arbeitsstelle geknüpft ist, könnte gleichwohl niemand in die Schweiz einreisen und dann gleich AEV-Taggelder beziehen - so wenig wie dies heute bei den Taggeldern der Arbeitslosenversicherung möglich ist.

### **Behauptungen reichen nicht aus, um den Reformbedarf unter den Tisch zu fegen!**

Leider leistet der bundesrätliche Bericht keinen ernstzunehmenden Beitrag zur kritischen Sichtung des AEV-Modells. Wir hätten uns eine seriöse Auseinandersetzung sehr gewünscht. Der Bericht arbeitet im Wesentlichen mit Behauptungen. Behauptungen aber reichen nicht aus, um den Reformbedarf vom Tisch zu wischen.

Im Gegensatz zum Bundesrat orten wir im heutigen System massive Schwachstellen:

- Das heutige Netz zur Sicherung des Erwerbsausfalls orientiert sich an der fiktiv gewordenen „Lebensstelle“ und ist auf männliche Vollzeitangestellte ausgerichtet.
- Das Nebeneinander einer Unmenge von einzelnen Sozialversicherungen schafft Intransparenz, Doppelspurigkeiten, Ungerechtigkeiten und Löcher.
- Das heutige System stigmatisiert die Arbeitslosen und die Ausgesteuerten und erzeugt massiven Druck, jede noch so prekäre Arbeit anzunehmen.
- Das Kausalitätsprinzip schafft Ungleichheiten, die nicht begründbar sind.
- Das heutige System lädt dazu ein, bei diversen Sparübungen und Revisionen Menschen und Kosten von einem System ins nächste zu verschieben. Viel zu viele Leute landen heute in der Sozialhilfe, die damit strukturelle Aufgaben übernehmen muss, für die sie nicht geschaffen worden ist.
- Dadurch wird eine Kategorie von SozialhilfebezüglerInnen kreiert, denen zwar attestiert wird, dass sie im ersten Arbeitsmarkt keine Stelle mehr finden können, denen aber dennoch die dafür konzipierte IV-Rente verwehrt wird und die unter ständigem Druck stehen, doch noch irgendwelche Arbeit verrichten zu müssen.

Der Bundesrat findet also im Bereich der sozialen Sicherung alles bestens und ortet keinen Reformbedarf. Viele eidgenössische ParlamentarierInnen sehen das aber anders. Aktuell geht es um das Thema der fehlenden obligatorischen Krankentaggeldversicherung (siehe z.B. Postulat von Ruth Humbel, cvp). Diese Lücke im Sozialversicherungssystem kann für Betroffene rasch und unverhofft zu einer Armutsfalle werden<sup>2</sup>. Zwar kommen über Gesamtarbeitsverträge oder auf freiwilliger Basis private Krankentaggeld-Versicherungen zum Tragen: Viele private Arbeitgeber, aber auch die öffentliche Hand haben für ihre Belegschaften mit Privatversicherern Kollektivverträge abgeschlossen. In der Regel decken diese Verträge den Erwerbsausfall nach dem 30. Krankheitstag ab. Häufig werden die ArbeitnehmerInnen mit Lohnprozenten an den

<sup>2</sup> Die fehlende Krankentaggeld-Versicherung ist denn auch ein häufiger Grund, warum Menschen auf Sozialhilfe angewiesen sind. Gemäss dem Sozialbericht des Kantons Zürich von 2005 sind knapp 25 Prozent aller SozialhilfebezüglerInnen zumindest teilweise aufgrund von Krankheit oder Behinderung auf Unterstützung angewiesen (leider sind keine neueren Zahlen verfügbar).

Versicherungskosten beteiligt. Ausfälle unter 30 Tagen übernimmt der Arbeitgeber auf eigene Rechnung. Wenn aber der Arbeitgeber die Versicherung wechselt, kann diese bestehende Krankheitsrisiken vom neuen Vertrag ausnehmen. Wer arbeitslos wird, verliert den Schutz der Kollektivversicherung und muss eine in der Regel sehr teure private Einzelversicherung abschliessen. Wer dies vergisst oder unterlässt, verliert im Krankheitsfall nach 30 Tagen das Anrecht auf Arbeitslosentaggelder, weil sie oder er dann nicht mehr als vermittelbar gelten. Kleinbetriebe und selbstständig Erwerbende verfügen häufig über gar keine Taggeldversicherung. Dazu kommt – und das finden wir besonders stossend – , dass die privaten Versicherungen ein viel schlechteres Input – Output – Verhältnis aufweisen als die öffentlich-rechtliche SUVA. Unsere Berechnungen zeigen, dass im Zeitraum 1997 – 2010 die privaten Versicherungen ca. 5 Milliarden Franken an überhöhten Prämien einbehalten haben<sup>3</sup>. Es gibt keinen sachlichen Grund, warum wir für den Erwerbsausfall bei Unfall via SUVA ein Taggeld-Obligatorium haben, bei Krankheit aber nicht.

Die Krankentaggeldversicherung bietet die Möglichkeit, einen ersten Schritt im Sinn und Geist der AEV zu machen. Das heisst: Keine Erweiterung des Sozialversicherungsdschungels. Anstelle des verwirlichen und ungerechten Nebeneinanders verschiedener Zweige der Sozialversicherungen eine möglichst starke Integration und Vereinheitlichung. Das wird erreicht, indem die Krankentaggeldversicherung als *obligatorische, öffentlich getragene Krankentaggeldversicherung und als neuer Zweig der SUVA ausgestaltet wird*.

---

<sup>3</sup> Details siehe Gurny und Ringger, Denknetz Jahrbuch 2012, S. 189