

Die Allgemeine Erwerbsversicherung: Das Modell

*Urs Chiara, Silvia Domenicani, Ruth Gurny,
Beat Ringger, Avij Sirmoglu*

Der nachstehende Text bietet eine umfassende Modellbeschreibung der Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV. Er ist das Ergebnis einer rund 18-monatigen Diskussions- und Erarbeitungsphase. Wir haben in den letzten Monaten unter anderem gelernt, wie verästel und teilweise verworren das Sozialversicherungsgeflecht der Schweiz ist. Auch unter diesem Gesichtspunkt fühlen wir uns im Kernanliegen bestärkt, eine neue transparente, einheitliche Versicherung zu schaffen. Sollten sich im Einzelnen Fehler eingeschlichen haben, übernehmen wir dafür die Verantwortung. Wir haben den Modellbescrieb auf einer Detaillierungsstufe gehalten, die uns zum gegenwärtigen Zeitpunkt sinnvoll erscheint: Genügend genau, um eine durchdachte Vorstellung dessen zu bieten, was wir mit der AEV anstreben, und genügend allgemein, um uns nicht in Einzelbestimmungen zu verlieren, die den Blick aufs Ganze verstellen.

Das Wichtigste in Kürze

Seit den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts sind die Erwerbsarbeitsverhältnisse einem deutlichen Erosionsdruck ausgesetzt. Formen prekärer Arbeit gewinnen an Bedeutung, und die sozialen Ungleichheiten nehmen markant zu. Damit werden die Systeme der sozialen Sicherheit wachsender Belastung ausgesetzt. Zusätzlich stehen sie politisch unter Druck. In verschiedenen Revisionsrunden wurden die Leistungen verschlechtert. Gleichzeitig gibt es zwischen den verschiedenen Systemen Doppelspurigkeiten und Abgrenzungsprobleme, die aufwändige Koordinationsarbeiten notwendig machen.

Das vorgelegte Modell einer Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV macht einen *radikalen Entwicklungsschritt mit neun wesentlichen Neuerungen*:

1. *Garantie auf gute Arbeit oder Taggeld*

Anstelle der bisherigen Palette von Einzelversicherungen wird eine einzige Sozialversicherung geschaffen, die allen Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz die materielle Existenz sichert. Sie basiert auf der Vorstellung der Gegenseitigkeit: Die Gesellschaft ist verpflichtet, den Menschen gute Arbeit (im Sinne der International Labor Organisation ILO) zur Verfügung zu stellen. Im Gegenzug sind die Menschen verpflichtet, solche Arbeit tatsächlich auch zu leisten. Wer aufgrund von Krankheit, Unfall, Mutterschaft oder Einbindung in die Kleinkinderbetreuung keine oder nur begrenzt entgeltliche Arbeit leisten kann oder keine gute Arbeit zur Verfügung gestellt erhält, ist von der AEV über Taggelder in der Höhe von 80 Prozent des bisherigen Lohnes gesichert. Wer keine Unterhaltspflicht gegenüber Kindern hat, erhält 70 Prozent des zuletzt versicherten Lohnes. Nach oben sind die Leistungen plafoniert.

2. *Unbeschränkte Taggelder*

Die Taggeldeleistungen werden für Menschen, die fünf Jahre in der Schweiz Wohnsitz hatten, zeitlich unbeschränkt gewährt. Für die anderen gelten die heutigen Taggeldbeschränkungen. Wer aufgrund einer lange andauernden oder bleibenden Beeinträchtigung seiner psychischen oder körperlichen Kräfte keine Arbeit leisten kann, erhält eine Rente. Leute, die diesen Gesellschaftsvertrag nicht einhalten und keine Arbeit leisten, obwohl sie dazu im Stande wären, müssen mit dem verfassungsmässig zugesicherten sozialen Existenzminimum auskommen.

3. *Pflicht zur Erwerbsarbeit, Recht auf gute Arbeit*

Die AEV verknüpft die Pflicht zur Erwerbsarbeit mit dem Recht auf Decent Work, das heisst auf gute Arbeit im Sinne der ILO. Der Druck auf Erwerbslose, jegliche noch so prekäre Ar-

beit annehmen zu müssen – mit all ihren fatalen sozialpolitischen und volkswirtschaftlichen Folgen – wird damit aufgehoben.

4. Ergänzungsleistungen für Working Poor

Die AEV integriert in ihre Leistungspalette Ergänzungsleistungen für Familien, die sonst unter das soziale Existenzminimum geraten.

5. Krankentaggelder

Die AEV richtet neben den bisherigen Unfalltaggeldern nun endlich auch Krankentaggelder aus und schliesst damit eine schwerwiegende Versicherungslücke. Heute ist der Erwerbsausfall bei Krankheit privaten Versicherungen überlassen. Wer nicht über seinen Arbeitsvertrag in eine kollektive Kasse eingebunden ist, muss sich individuell versichern und sieht sich mit hohen Prämien und mit Versicherungsvorbehalten konfrontiert. In manchen Situationen entstehen Versicherungslücken, die sich überhaupt nicht mehr schliessen lassen. Für Betroffene erweist sich dies als Armutsfalle. Zu den Belastungen, die eine Krankheit mit sich bringt, kommen Existenzängste und finanzielle Sorgen.

6. Obligatorium für Selbstständige

Die AEV integriert selbstständig Erwerbende in das Versicherungsobligatorium und sichert ihnen damit gute Leistungen zu solidarischen Versicherungsbeiträgen.

7. Schweizweit einheitliche Versicherung

Die Sozialhilfe wird im Rahmen des AEV-Gesetzeswerk geregelt und damit schweizweit vereinheitlicht. So wird eine wesentliche Quelle von föderalistisch bedingten Ungerechtigkeiten beseitigt. Die Vorschläge verschiedener Kreise für ein eidgenössisches Rahmengesetz zur Existenzsicherung sind damit im AEV-Modell integriert.

8. Wechsel von Kinderbetreuung zu Erwerbsarbeit

Zwei weitere Verbesserungen betreffen Übergänge. Der eine ist der Wechsel aus einer Phase der Kinderbetreuung in die Er-

werbsarbeit. Wer an dieser Schwelle nicht im gesuchten Umfang Arbeit findet, die den Kriterien von Decent Work entspricht, erhält Taggelder, die seinen oder ihren Qualifikationen entsprechen.

9. Wechsel von Weiter- oder Zweitausbildung zu Erwerbsarbeit

Der zweite Übergang, an dem die AEV Leistungsverbesserungen vorsieht, betrifft den Wechsel aus einer beruflichen Weiter- oder Zweitausbildung in die Erwerbstätigkeit. An Stelle der bescheidenen heutigen Tagessätze für Beitragsbefreite erhalten die Betroffenen Taggelder, die ihren neuen Qualifikationen entsprechen und auf dem mutmasslich zu erzielenden Einkommen basieren. Dadurch soll die Bereitschaft gestützt werden, sich beruflich weiter zu bilden.

Die Finanzierung der AEV

Finanziert wird die AEV über Steuern sowie über Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnenbeiträge. Die Integration der Krankentaggelder wird über zusätzliche Lohnprozente finanziert, und die selbstständig Erwerbenden leisten neu Versicherungsbeiträge auf der Basis des versteuerten Reineinkommens. Die übrigen von uns vorgeschlagenen Leistungsverbesserungen und -ausweitungen werden durch eine verbesserte Effizienz und durch zusätzliche Steuermittel finanziert. Die AEV-Geldleistungen folgen dem von der AHV bekannten Mischindex. Lohnprozente und Steuerbeiträge werden den Leistungen laufend angepasst. Steigt die Arbeitslosigkeit über einen Grenzwert, dann werden hohe Einkommen, Vermögen und Unternehmensgewinne mit einer Solidaritätsabgabe zur Finanzierung beigezogen.

Unser Modell ist als realistischer Reformvorschlag konzipiert. Bei der Ausarbeitung des Modells haben wir darauf geachtet, so genannte Pfadabhängigkeiten zu berücksichtigen, das heisst an bekannte, in der Schweiz verankerte Mechanismen anzuschliessen. Wir sind überzeugt, dass die Finanzierung des geforderten Leistungsausbaus machbar und ausschliesslich eine Frage des politischen Willens ist.

Die AEV ist trotzdem zweifellos ein umfassendes, grosses Reformvorhaben, vergleichbar mit der Einführung der AHV. Trotzdem – oder vielleicht gerade deswegen – muss mit Nachdruck betont werden, dass die vorgeschlagene AEV nicht alle gesellschaftlichen Fragen zu lösen vermag. Sie kann aber das soziale Sicherheitsnetz für Menschen neu knüpfen und hier mehr Gerechtigkeit und mehr Solidarität bringen. Und sie ist so ausgelegt, dass sie fortschrittliche Lösungen in anderen Politikfeldern begünstigt und umgekehrt von Fortschritten dieser Felder gestützt wird. Zu denken ist etwa an die Mindestlohnpolitik und den Ausbau einer familienergänzenden Kinderbetreuung, die für alle sozialen Schichten erschwinglich sein muss. In Betracht zu ziehen ist nicht zuletzt auch eine umfassende Bildungspolitik, die neben den Kindern und Jugendlichen auch die Erwachsenen erfasst und ihnen eine kontinuierliche berufliche, persönliche und soziale Weiterentwicklung ermöglicht.

Ausgangslage

Die Erosion der Arbeitsverhältnisse

Seit den 1990er-Jahren sind die Erwerbsarbeitsverhältnisse einem deutlichen Erosionsdruck ausgesetzt. Formen prekärer Arbeit haben an Bedeutung gewonnen. Ein Abrutschen der Tieflohnsegmente konnte in der Schweiz dank der Mindestlohnkampagne der Gewerkschaften zwar abgewendet werden. Die Mindestlöhne wurden in verschiedenen Branchen markant angehoben. Die durchschnittlichen Löhne haben jedoch stagniert. Zusätzlich haben sich in den letzten 20 Jahren auch in der Schweiz eine permanente Arbeitslosigkeit festgesetzt, die beträchtlichen Druck auf die Betroffenen, die Beschäftigten und die Systeme der sozialen Sicherheit ausübt. Die Zahl der IV-BezügerInnen und der BezügerInnen von Sozialhilfeleistungen ist markant gestiegen, und die tiefen Teillöhne, die in der Sozialhilfe bezahlt werden, unterminieren den Einsatz für angemessene Mindestlöhne. Diese Tendenzen werden sich in der anlaufenden Wirtschaftskrise verstärken, falls es nicht gelingt, Gegensteuer zu geben. Im gleichen Zeitraum haben auch die

gesellschaftlichen Ungleichheiten markant zugenommen. Arbeitende, deren Lohn dem Mittelwert der Schweizer Lohneinkommen entspricht (CHF 72'000 im Jahr), müssten zehn Mal wiedergeboren werden und in allen Leben 45 Jahre ununterbrochen zu 100 Prozent arbeiten, um so viel zu verdienen wie die bestbezahlten Manager der Schweiz im Jahr 2006 erhalten haben. Gar 1150 Mal wiedergeboren werden müssten sie, um das Jahreseinkommen 2007 des weltweit bestdotierten Hedge-Fonds-Mitarbeiters zu erreichen. Am anderen Ende der Skala befinden sich Menschen, die keine kontinuierliche Erwerbsarbeit finden und in einen Teufelskreislauf von Arbeitslosigkeit und prekären Jobs geraten. Auch allein Erziehende, die aufgrund ihrer Betreuungsarbeit nicht voll erwerbstätig sein können, sind einem erhöhten Verarmungsrisiko ausgesetzt. Frauen sind überproportional von den negativen Folgen der Prekariisierung der Arbeitsverhältnisse betroffen, weil sie einen erdrückend hohen Anteil der Arbeit in der ›privaten‹ Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Familienangehörigen erbringen, was sich in der Erwerbsarbeit als enormes Handicap erweist.

Der politische Druck auf die sozialen Sicherungssysteme

Die Systeme der sozialen Sicherung waren und sind nicht nur durch die anhaltende Arbeitslosigkeit wachsenden Belastungen ausgesetzt. Sie stehen zusätzlich unter starkem politischem Druck. Die EmpfängerInnen von Sozialhilfe und Sozialversicherungsleistungen wurden von der politischen Rechten unter den Generalverdacht des Schmarotzertums und des Simulantentums gestellt. In verschiedenen Revisionsrunden wurden die Leistungen der Sozialversicherungssysteme verschlechtert und die Zugangsbedingungen verschärft. Die Leistungskürzungen bei der Arbeitslosenversicherung – insbesondere die Kürzung der maximalen Bezugsdauer von 520 auf 400 Tage – und die verschärfte Praxis bei der Invalidenversicherung hat die Zahl der SozialhilfebezügerInnen um Zehntausende von Personen anschwellen lassen.

Die Unterstellung individueller Handlungsmacht

Die vorherrschende Sozialpolitik tendiert dazu, den einzelnen Betroffenen die Verantwortung für gesellschaftlich bedingte Situationen zu überbürden und ihnen eine Handlungsmacht zu unterstellen, über die sie nicht verfügen. Damit wird eine Entwicklung kaschiert, die darauf abzielt, dass Arbeitslose und Ausgesteuerte jede Arbeit – und sei sie noch so prekär – akzeptieren müssen. Das bringt auch all jene unter Druck, die über eine ›normale‹ Stelle verfügen. Die ›Normalisierung‹ prekärer Arbeit zwingt die Arbeitenden, in Kauf zu nehmen, dass Arbeitsbelastungen und Stress zunehmen und die Arbeitsbedingungen sich generell verschlechtern. Fragen wie etwa jene nach einer humanen, gesundheits- und persönlichkeitsfördernden Gestaltung der Arbeitsverhältnisse, die vor 20 Jahren noch intensiv diskutiert wurden, werden heute gar nicht mehr gestellt.

Abgrenzungsprobleme, Doppelspurigkeiten, überhöhter administrativer Aufwand

Die verschiedenen Systeme der sozialen Sicherung sind historisch gewachsen. Sie wurden im Lauf des letzten Jahrhunderts nach und nach etabliert, immer mit eigenen Gesetzeslogiken und eigenen Verwaltungen. Das führte dazu, dass sie mit vielen Schnittstellen- und Abgrenzungsproblemen behaftet sind. Oftmals ist es unklar, ob der Erwerbsausfall des einzelnen Betroffenen aufgrund eines Unfalls, einer Krankheit oder einer Behinderung zustande kommt. Da jede einzelne Sozialversicherung bemüht ist, die Kosten tief zu halten (und von der vorherrschenden Politik auch dazu genötigt wird), werden einzelne Fälle immer wieder abgeschoben. Menschen, die in die Graubereiche zwischen den Versicherungssystemen geraten, werden so zu Opfern bürokratischer Abgrenzungskämpfe. Sie müssen oft jahrelang auf Sozialversicherungsleistungen warten und sind in der Zwischenzeit auf Sozialhilfe angewiesen.

Zunehmende Exklusionen

Die geschilderten Entwicklungen führen zu Ausschlüssen ma-

terieller und kulturell-gesellschaftlicher Art, die zunehmend dauerhaften Charakter erhalten. Ähnlich wie in anderen westeuropäischen Ländern, entstehen soziokulturelle Milieus, deren Angehörige kaum mehr aus prekären Arbeits- und Lebensverhältnissen herausfinden. Aktuell besonders gefährdet sind die Kinder aus dem ehemaligen Jugoslawien oder aus der Türkei, die nach der Schule keinen Einstieg in die Berufswelt finden. Diese Situation betraf im Kanton Zürich – um ein Beispiel anzuführen – in den letzten Jahren jeweils rund 40 Prozent der Angehörigen eines Jahrgangs.

Die Ziele einer Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV

Mit der Schaffung einer Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV schlagen wir eine grundlegende und ganzheitliche Reform all jener Sozialversicherungssysteme vor, die im Laufe der Erwerbsbiografie von Menschen zum Zug kommen, sobald das Risiko des Erwerbsausfalls eintritt. Unser Reformvorschlag fasst folgende Sozialversicherungszweige zusammen: Die Arbeitslosenversicherung, die Invalidenversicherung, den Erwerbsausfall bei Krankheit, Unfall, Zivil- und Militärdienst oder Mutterschaft, das System der Ergänzungsleistungen sowie die Sozialhilfe. Die neu zu schaffende Allgemeine Erwerbsversicherung AEV sichert die materielle und soziale Existenz bei vorübergehender Arbeitslosigkeit in Form von Taggeldern, bei lang anhaltender oder dauerhafter Arbeitsunfähigkeit in Form von Renten. Damit wird auch eine grosse Lücke des heutigen schweizerischen Sozialversicherungssystems geschlossen, nämlich die Absicherung gegen Erwerbsausfall bei Krankheit. Dieses Risiko ist heute nur für jene Arbeitenden abgedeckt, die über entsprechende Regelungen in ihren Gesamtarbeitsverträgen verfügen oder vom Arbeitgeber auf freiwilliger Basis versichert sind. Ferner integriert die AEV die Existenzsicherung von Familien, in dem sie Ergänzungsleistungen für Familien einführt. Dank dieser Leistungen haben Eltern von Kleinkindern die Möglichkeit, deren Betreuung selber zu übernehmen, ohne in existenzielle Probleme zu geraten, und der Existenz-

grundbedarf der Kinder ist bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit gesichert.

Dank der AEV-Leistungen, die gegenüber den heutigen Systemen beträchtlich besser sind, wird die Zahl der SozialhilfebezügerInnen markant zurückgehen. Die verbleibende Sozialhilfe wird ebenfalls von der AEV geregelt. Damit wird die Existenzsicherung auf eine schweizweit einheitliche Basis gestellt, wie dies von massgebender Seite (z.B. SKOS¹) schon lange gefordert wird. Generell will die AEV die Menschen von der Angst befreien, in Armut abzugleiten. Unabhängig von den Gründen, die im Einzelfall zu einem Erwerbsausfall führen oder von der Teilnahme an der Erwerbsarbeit abhalten, wird die materielle und soziale Sicherheit gewährleistet. Die Versicherten sind verpflichtet, ihren gesellschaftlichen Beitrag zu leisten, indem sie zumutbare Arbeit – Decent Work im Sinne der UNO-Organisation International Labor Organisation ILO² – erbringen. Das bedeutet aber auch, dass sie nicht gezwungen werden dürfen, entwürdigende, dequalifizierende oder prekäre Arbeitsstellen anzunehmen. Die Vereinheitlichung der Siche-

Decent work gemäss ILO³

Gemäss der UNO-Organisation International Labor Organisation ILO gehören folgende Charakteristika zum Konzept Decent Work beziehungsweise zumutbare Arbeit:

Sicherheit

- des Arbeitsplatzes und des Einkommens
- soziale Sicherung
- rechtlicher Schutz
- Nichtdiskriminierung.

Teilhabe

- Beteiligung an Entscheidungsprozessen
- Freie Meinungsäusserung und Organisationsfreiheit

Gesundheit

- nicht schädigende Arbeitsbedingungen

Qualifizierung

- Recht auf Weiterbildung und Qualifizierung

rungssysteme vermeidet Doppelspurigkeiten und unnötigen administrativen Aufwand. Beratungen, Sach- und Unterstützungsleistungen erfolgen aus einer Hand und können so wesentlich effizienter erbracht werden. Die unwürdigen und für die Betroffenen materiell und psychisch belastenden Streitereien darüber, welche Sozialversicherung im Einzelfall zuständig ist, werden aus der Welt geschafft. Sie kosten heute unnötige Millionen. Zudem gibt es keine Rechtfertigung dafür, dass ein Unfall zu viel besseren Leistungen führt als eine Krankheit oder der Verlust des Arbeitsplatzes. Die Vereinheitlichung der Leistungen eliminiert die sozial unsinnige Versuchung, die eine Sozialversicherung auf Kosten von anderen zu ›sanieren‹ und gleichzeitig immer mehr Leute in die Sozialhilfe abzuschieben.

Eckerte des Modells

Folgende Eckwerte bestimmen die AEV:

- Die AEV ist eine obligatorische Versicherung und umfasst alle natürlichen Personen im erwerbsfähigen Alter, die in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben oder/und als vorübergehend Nichterwerbstätige in der Schweiz Wohnsitz haben. Selbstständig Erwerbende sind darin ebenso eingeschlossen wie Angestellte. Die AEV stellt ein einheitliches Regelwerk dar, arbeitet aber – ähnlich wie die heutige Arbeitslosenversicherung – organisatorisch mit einer Vielfalt von Trägern, um bürokratische Machtballungen zu verhindern. Die Versicherten verfügen über frei zugängliche Rechtsmittel, um Entscheide anfechten zu können. Zudem wird eine Ombudsstelle eingerichtet.
- *Rechte und Pflichten:* Die AEV stellt ein Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten der einzelnen Versicherten und der Gesellschaft sicher. Die Versicherten haben die Pflicht, zumutbare Arbeit im Sinne von Decent Work anzunehmen. Umgekehrt hat die Gesellschaft die Pflicht, gute Arbeit zur Verfügung zu stellen. Wer aufgrund seiner gesundheitlichen und/oder psychischen Verfassung nicht in der Lage ist, zumutbare Arbeit zu leisten, erhält eine Rente. Wer allerdings aufgrund seiner individuellen Verfassung grundsätzlich in der Lage ist, zumutbare

Arbeit zu leisten, sich aber dazu nicht bereit erklärt, hat lediglich ein Recht auf das verfassungsmässig garantierte Existenzminimum. Zudem sind seine Vermögensverhältnisse und allfällige übrige Einkommensquellen in Rechnung zu stellen.

- *Taggelder:* Die Leistungen der AEV bestehen analog der heutigen ALV-Regelung bei vorübergehendem Erwerbsausfall aus dem Erwerbsersatz von 80 Prozent des zuletzt versicherten Verdienstes. 70 Prozent des zuletzt versicherten Verdienstes erhält, wer keine Unterhaltspflicht gegenüber Kindern hat. Nach oben sind die Leistungen plafoniert. Kinderzulagen sind zu 100 Prozent versichert.

- *Ergänzungsleistungen für Familien:* In Anlehnung an das Tessiner Modell (*siehe Kapitel ›Familienergänzungsleistungen – effizient gegen Familienarmut‹*) umfasst diese Ergänzungsleistung zwei Teile: Zum einen Ergänzungsleistungen für Haushalte mit Kindern bis zum 3. Geburtstag und einem Einkommen, das unter dem Existenzminimum liegt. Diese Ergänzungsleistung hat den Zweck, die Existenz der gesamten Familie mit Kleinkindern unter drei Jahren zu sichern und ist als Entgelt für den Erwerbsausfall beziehungsweise die Zeitkosten für die Betreuung gedacht. Sie soll die Differenz zwischen dem verfügbaren Einkommen des Haushalts und dem Familienbedarf gemäss den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV abdecken. Weiter umfasst die Familien-Ergänzungsleistung Leistungen für Kinder von 0 bis 16 Jahren in einkommensschwachen Familien. Diese Leistung hat den Zweck, den minimalen Lebensbedarf von Kindern und Jugendlichen zu sichern (nicht jedoch die Unterhaltskosten der Eltern). Der Anspruch entspricht dem Fehlbetrag zwischen den anrechenbaren Einnahmen und den anrechenbaren Ausgaben gemäss dem Gesetz zu den Ergänzungsleistungen zu AHV/IV, höchstens jedoch einem maximalen Betrag, der den hypothetischen Kinderkosten entspricht.

- *Renten:* Bei langfristigem oder dauerhaftem Erwerbsausfall werden Renten in der Höhe von 80 Prozent des versicherten Lohnes gesprochen. Wo dieses Leistungsniveau nicht existenzsichernd ist, kommen Ergänzungsleistungen zum Zug.

- *Sozialhilfe*: Um Menschen in individuellen Notlagen abzusichern, in denen das Taggeld und allfällige Familien-Ergänzungsleistungen das Existenzminimum nicht zu decken vermögen, springt subsidiär die Sozialhilfe ein. Damit wird die Sozialhilfe zu einem integrierenden Bestandteil der AEV, und die Leistungen werden gesamtschweizerisch angeglichen. In der Sozialhilfe werden Vermögen und übrige Einkommensquellen angerechnet (z.B. Erbschaften, Kapitalerträge oder Mieterträge aus Liegenschaften).
- Sachleistungen, die der Integration ins Erwerbsleben dienen (frühere Sachleistungen der IV), sind weiterhin Bestandteile der AEV. Für Menschen mit dauerhaften Beeinträchtigungen leistet die Versicherung Beiträge an die Schaffung und den Betrieb von angemessenen Beschäftigungsangeboten.
- Bildungs-, Qualifikations- und Integrationsmassnahmen für Menschen mit spezifischen Beeinträchtigungen und Einschränkungen sind weitere Bestandteile der AEV. Qualifizierende und Halt bietende Beschäftigungsangebote für Langzeiterwerbslose – unabhängig davon, ob es sich um AEV-TaggeldbezügerInnen oder SozialhilfebezügerInnen handelt – werden weitergeführt und falls nötig ausgebaut. Anders ist es bei finanziellen Unterstützungsleistungen für berufliche Qualifizierungsmassnahmen, falls die vorhandenen Qualifizierungen nicht mehr benötigt/nachgefragt werden: diese werden in einem neu zu schaffenden allgemeinen Bildungsgesetz zu regeln sein. Solange eine solche Regelung fehlt, springt die AEV interimsmässig ein. Dasselbe gilt für die heutigen wichtigen Leistungen der IV an die Schulung und Ausbildung von beeinträchtigten/behinderten Kindern und Jugendlichen. Die AEV stellt diese Leistungen weiterhin sicher, sie gehören aber mittelfristig ebenfalls in das noch zu schaffende, umfassende Bildungsgesetz.

Die Finanzierung der AEV

Die Finanzierung der Leistungen der AEV orientiert sich an den Modellen der bestehenden Sozialversicherungen: Arbeitende,

Arbeitgeber und Staat beteiligen sich daran. Bei den Arbeitenden und den Arbeitgebern ist eine lohnprozentuale Abgabe sinnvoll, als öffentliche Mittel sind Steuermittel einzusetzen.

Die Reform soll Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge im Normalfall nicht anwachsen lassen. Der Normalfall meint hier jene Mehrheit der Beschäftigten, die bereits heute via kollektive Krankentaggeld-Versicherungen gegen Verdienstausfälle im Krankheitsfall geschützt ist, sei es, weil entsprechende Gesamtarbeitsverträge gelten, sei es, weil der Arbeitgeber auf freiwilliger Basis solche Versicherungen abgeschlossen hat oder den Verdienstausfall auf eigene Rechnung ausgleicht. Fehlt eine solche Absicherung, ist für die Krankentaggeld-Absicherung mit Lohnprozenten in der Höhe von je 0.8 Prozent für Beschäftigte und Unternehmen zu rechnen. Die Finanzierung des übrigen Leistungsausbaus erfolgt erstens durch Effizienzgewinne, die dank der Vereinheitlichung der Versicherungssysteme entstehen. Andererseits sind Steuermittel beizuziehen, die auf verschiedenen Wegen beschafft werden können. In Frage kommen etwa eine neu zu schaffende nationale Erbschaftssteuer, eine Energiesteuer, die Einrichtung eines progressiven Verlaufs der direkten Bundessteuer bei hohen Einkommen und anderes mehr. Wenn die Arbeitslosigkeit über einen bestimmten Prozentsatz steigt, soll eine Solidaritätssteuer auf hohen Gewinnen, Einkommen und Vermögen in Kraft treten, deren Erträge in die AEV fließen.

Die AEV, der Gesellschaftsvertrag und Konzepte des Gesellschaftlichen Grundeinkommens

Unser Vorschlag beruht auf einem sozialen, demokratischen und freiheitlichen Verständnis dessen, was als Gesellschaftsvertrag bezeichnet wird⁴. Die Individuen sind verpflichtet, gesellschaftlich nützliche Arbeit zu leisten, damit die Gesellschaft bestehen, sich reproduzieren und weiter entwickeln kann. Andererseits müssen die gesellschaftlichen Verhältnisse so gestaltet werden, dass allen Individuen die Teilnahme an gesellschaftlich nötiger Arbeit ermöglicht wird, einer Arbeit, die den

Bedingungen der Decent Work im Sinne der ILO entspricht. Das bedeutet, dass niemand zu demütigender, schädigender, schlecht bezahlter oder dequalifizierender Arbeit genötigt werden kann.

Zu einem sozialen, demokratischen und freiheitlichen Gesellschaftsvertrag gehört aber auch, dass auf der individuellen Ebene Verantwortung und Gestaltungsmacht übereinstimmen. Es ist nicht zulässig, die Individuen für Folgen verantwortlich zu machen, deren Ursachen sie nicht beeinflussen können. Wenn die gesellschaftlich massgebenden Kräfte und Klassen nicht willens oder nicht in der Lage sind, allen Menschen Zugang zu gesellschaftlich nützlicher Arbeit zu ermöglichen, dann muss die Gesellschaft den Erwerb all jener sichern, die von der erwerbsfähigen Arbeit ausgeschlossen sind.

Lange andauernde Sockelarbeitslosigkeit und wachsender Arbeitsdruck haben Vorschläge für ein gesellschaftliches Grundeinkommen zu einem Dauerthema der politischen Diskussion werden lassen. Zwischen den beiden Vorschlägen Allgemeine Erwerbsversicherung und Gesellschaftliches Grundeinkommen gibt es Berührungspunkte. Wichtig ist bei beiden, dass der Druck zur Unterwerfung unter jedwedes Arbeitsregime bekämpft und die Tätigkeiten in der Care Economy in das System eingeschlossen werden sollen. Gewisse ausformulierte Vorschläge zum gesellschaftlichen Grundeinkommen sehen jedoch aus Finanzierungsgründen so tiefe Leistungen vor, dass der Druck zu prekärer Arbeit nicht gemindert würde. Zusätzlich wären beträchtliche Abbaumassnahmen bei bestehenden Sozialversicherungen mehr als wahrscheinlich.

Was uns neben diesem generellen Vorbehalt bei vielen Konzepten eines gesellschaftlichen Grundeinkommens skeptisch macht, sind folgende drei Punkte:

- Das GE verspricht, die Menschen durch eine einzige Massnahme von allen Zwängen zu befreien. Da jedoch Zwänge erst dann wegfallen würden, wenn das Grundeinkommen bedingungslos und genügend hoch ist, bleibt die schrittweise Realisierung schwierig und wäre zunächst wirkungsarm. Die Finan-

zierung eines genügend hohen Grundeinkommens wäre ohne grundlegenden gesamtgesellschaftlichen Umbau aber illusorisch und muss ein Luftschloss bleiben.

- Das Grundeinkommenskonzept ist zugeschnitten auf kulturell mobile ›Mittelschichten‹, für die die Option einer zusätzlichen interessanten Erwerbsarbeit offen ist. Für jene, die keine andere Perspektive haben als ›Grundeinkommen plus prekäre Jobs‹, ist das Konzept nicht attraktiv.
- Das Konzept des Grundeinkommens entlässt die Individuen aus dem Gesellschaftsvertrag. Damit würde unausweichlich eine Spaltung entstehen zwischen jenen, die ›arbeiten‹, und jenen, die ›Rente beziehen‹. Diese Spaltung dürfte Spannungen erzeugen, und es wäre keine Frage, dass solche Spannungen von der politischen Rechten instrumentalisiert würden.

Für uns birgt das Grundeinkommen die Gefahr, dass es zu einem Vehikel der neoliberalen Rechten werden könnte, die damit Sozialabbau betreiben würden. Diese Gefahr stiege in der Masse, wie linke Befürworter des Konzepts einer nicht realisierbaren Utopie anhängen, die ›realistisch denkenden‹ Befürworter hingegen realpolitische Allianzen anstrebten und bereit wären, ein Grundeinkommen mit Sozialabbau und mit fiskalpolitischen Umverteilungsprogrammen zu erkaufen.

Die AEV und der Flexicurity-Diskurs

Die AEV hat auch Bedeutung in Zusammenhang mit dem Flexicurity-Diskurs. Die VertreterInnen dieses Konzeptes postulieren, dass die Flexibilisierung der Beschäftigung und die soziale Sicherheit der Arbeitenden vereinbar und als komplementär zu konzipieren seien. Da die Arbeitswelt einem beschleunigten Veränderungsdruck ausgesetzt sei, sei es falsch, wirtschaftlich begründete Entlassungen, Veränderungen im Arbeitspensum usw. zu behindern. Im Gegenzug müsse aber die soziale Sicherheit der Betroffenen erhöht werden. Wenn diese Behauptung beim Wort genommen würde, müsste die Deregulierung der Arbeitsverhältnisse von einer umfassenden Rejustierung der sozialen Sicherungssysteme begleitet sein. In einer

flexibilisierten Arbeitswelt haben Arbeitnehmende im Lebensverlauf flexible Möglichkeiten und flexiblen Bedarf, einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Eine der Flexicurity verpflichtete Sozialpolitik stellt sicher, dass sich daraus keine Existenzprobleme ergeben. Wenn Arbeit zudem im Lebenslauf eine flexible Kombination von Erwerbs-, Versorgungs-, Gemeinschafts- und Eigenarbeit darstellen soll, sind an den Übergängen zwischen den verschiedenen Arbeitstypen Handlungsspielräume und Kontrollmechanismen einzurichten. Die Reversibilität der Übergänge ist zu gewährleisten. Die AEV kann als Antwort auf diesen sozialpolitischen Rejustierungsbedarf verstanden werden und stellt eine zumindest partielle Risikoabdeckung aufgrund der flexibilisierten Lohnarbeitswelt dar, indem der Übergang von Phasen der Kinderbetreuung in die Erwerbsarbeit besser abgesichert wird und selbstständig Erwerbende deutlich besser gestellt würden. Das heisst keineswegs, dass wir sämtlichen Formen der Flexibilisierung positiv gegenüberstünden. Anpassungsprozesse, die durch den technologischen Wandel und den Einsatz neuer Verfahren bedingt oder durch Gebote der Nachhaltigkeit erforderlich sind, sind oftmals zu begrüßen; sie müssen aber sozialverträglich ausgestaltet werden. Flexibilisierungen in der Arbeitsgestaltung (zum Beispiel Arbeit auf Abruf, unfreiwillige Teilzeitarbeit) schwächen die Position der Arbeitnehmenden, sind Teil von Prekarisierungsmustern und Working-Poor-Verhältnissen und deshalb abzulehnen. Ebenso muss der Schutz vor willkürlichen Kündigungen (zum Beispiel wegen gewerkschaftlichen Aktivitäten) in der Schweiz deutlich verbessert werden.

Grenzen der AEV

Die vorgeschlagene Allgemeine Erwerbsversicherung gliedert sich ohne weiteres in die aktuell in der Schweiz existierenden Sicherungssysteme ein. Weil sie als Sozialversicherung konzipiert ist, schliesst sie an die bekannten und gut etablierten sozialpolitischen Institutionen der Schweiz an und berücksichtigt die historisch gewachsenen Pfade zur Lösung sozialer Probleme.

me. Die AEV löst die drängenden Probleme der wachsenden sozialen Ungleichheiten und der sozialen Desintegration aber nicht im Alleingang. Das ist nur im Verbund mit anderen gesellschaftlichen Regelungssystemen möglich. So muss die Tätigkeit im Bereich der Care Economy besser abgesichert und die Thematik der lebenslangen Bildung und Ausbildung, das Recht auf Weiterbildung für die heutige Zeit neu ausgestaltet werden. Das Ziel ist, mehr biografische Gestaltungsfreiheit für die einzelnen Individuen zu schaffen und ihnen die Möglichkeit zu geben, sich neuen Qualifikationsanforderungen zu stellen. Parallel dazu müssen im Bereich der bezahlten Arbeit andere wichtige Forderungen durchgesetzt werden: Unabdingbar ist der Kampf für gute Arbeit (Decent Work), der Kampf um angemessene Mindestlöhne und die Umverteilung der vorhandenen Arbeit, also eine der Problemlage angemessenen Arbeitszeitverkürzung. Ebenso unabdingbar ist der Einsatz für die Abgeltung gleichwertiger Arbeit mit gleichen Löhnen.

Nachhaltige Erfolge stellen sich nur dann ein, wenn Sozial-, Bildungs- Arbeits(markt)- und Familienpolitik in ein kohärentes Konzept eingebunden werden. In einer sich rasch wandelnden Welt braucht es dafür unter anderem eine engagierte Bildungspolitik, die auch die Erwachsenen erfasst und ihnen eine kontinuierliche berufliche, persönliche und soziale Weiterentwicklung ermöglicht. Eine beispielhafte Verschränkung der verschiedenen Politikfelder wurde während einiger Jahre in Dänemark praktiziert, als Berufstätige ermuntert wurden, ein Jahr auszusetzen, um einer erwerbslosen Person die Möglichkeit zu bieten, sich wieder ins Berufsleben einzugliedern. Den Berufsleuten, die diesem Aufruf folgten, wurde der Lohnausfall vom Staat ersetzt. Das Programm war sehr erfolgreich. Es blieb jedoch einseitig auf das Ziel der Integration Erwerbsloser ausgerichtet und wurde nicht in eine dauerhafte Regelung überführt, nachdem es seine unmittelbare Funktion erfüllt hatte.

Berufsbildungspolitik darf nicht zu einem Anhängsel des aktuellen Bedarfs auf den Arbeitsmärkten werden. Zum Einen darf Bildung nicht auf die Herstellung der Arbeitsmarktfähig-

keit reduziert werden, denn persönliches Wachstum und ›Gesellschaftsfähigkeit‹ sind ebenso wichtig. Zum anderen soll gerade Bildungspolitik nicht nach allzu kurzfristigen Gesichtspunkten gestaltet werden. Deshalb verzichten wir darauf, neue Modelle der Integrations- und Qualifikationspolitik in die AEV einzubauen. Die Unterstützungsleistungen für berufliche Qualifizierungsmassnahmen, wenn bestehende Qualifizierungen nicht mehr benötigt/nachgefragt werden, sind besser in einem neu zu schaffenden allgemeinen Bildungsgesetz zu regeln. Dabei ist zum Beispiel das Stipendienwesen deutlich auszubauen. Solange jedoch solche Regelungen fehlen, soll die AEV interimsmässig einspringen und Qualifizierungsangebote mitfinanzieren.

Anmerkungen

- 1 Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS ist ein Verein, der Richtlinien zur Ausgestaltung der Sozialhilfe erarbeitet. Die Kantone (selbst Mitglied der SKOS) sind jedoch nicht verpflichtet, diese Richtlinien anzuwenden.
- 2 Siehe dazu etwa die Beiträge im Jahrbuch 2006 des Denknetz, oder auch online unter <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>
- 3 http://www.cinterfor.org.uy/public/english/region/ampro/cinterfor/publ/sala/dec_work/ii.htm
- 4 Es ist uns bewusst, dass die Benutzung des Begriffs des Gesellschaftsvertrags nicht unproblematisch ist, weil er davon ablenken kann, dass die geforderte Balance zwischen Pflichten und Rechten der Gesellschaftsmitglieder nicht in einem herrschaftsfreien Raum zustande kommen. Der Vertrag wäre vielmehr Ergebnis gesellschaftlicher Auseinandersetzungen und wird von uns auch so verstanden.