Zeitschrift: Intercura : eine Publikation des Geriatrischen Dienstes, des Stadtärztlichen Dienstes und der Psychiatrisch-Psychologischen Poliklinik der Stadt Zürich

Herausgeber: Geriatrischer Dienst, Stadtärztlicher Dienst und Psychiatrisch-Psychologische Poliklinik der Stadt Zürich

Band: - (2002-2003)

Heft: 78

Artikel: Ist die gesellschaftliche Solidarität in der Schweiz gefährdet?

Autor: Carigiet, Erwin

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-790029

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Siehe Rechtliche Hinweise.

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. Voir Informations légales.

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. See Legal notice.

Download PDF: 22.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Ist die gesellschaftliche Solidarität in der Schweiz gefährdet?

Dr. Erwin Carigiet, Präsident der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik (SVSP), Bergstrasse 47, 8032 Zürich
Tel. 01/216 20 17 (G), 01/251 47 87 (P)
Email bergwin@attglobal.net

Ist die gesellschaftliche Solidarität in der Schweiz gefährdet? Im Folgenden wird eine Antwort aus sozialpolitischer Sicht gegeben.

Gesellschaftliche und individuelle Solidarität

Die *Solidarität der Gesellschaft* gegenüber ihren einzelnen Gliedern, gegenüber den einzelnen Menschen, verwirklicht sich in den *Einrichtungen der sozialen Sicherheit*. Sie geht auf die Philosophie der Aufklärung zurück. Sie ist geleitet vom Grundgedanken der Gegenseitigkeit. Sie beinhaltet nebst dem moralischen Appell eine starke rationale Komponente. Die gesellschaftliche Solidarität rechnet mit Erwiderung: Wir tragen auch zu einer gerechteren solidarischen Gesellschaft bei, weil wir selber auch einmal auf sie angewiesen sein könnten.

Die *individuelle Solidarität* verwirklicht sich demgegenüber im Alltag unter den einzelnen Menschen. Ihre Antriebskräfte sind Mitleid, Mitgefühl, die Caritas im Sinne der christlichen Soziallehre.

Die *gesellschaftliche Solidarität* entspringt einem Gefühl der Zusammengehörigkeit. Gemeinsame Herausforderungen, Notsituationen und Bedrohungen werden wahrgenommen und gemeinsam zu bewältigen versucht.

So sind im 19. Jahrhundert die ersten grossen privaten Versicherungsgesellschaften entstanden. Das in der französischen Revolution emanzipierte Bürgertum schloss sich zur Bewältigung bestimmter Risiken zu *Gefahrengemeinschaften* zusammen.

Etwas später, schwergewichtig im 20. Jahrhundert, hat sich in den Gesellschaften der Moderne eine noch umfassendere *Solidarität* verwirklicht: Mit den bedeutenden Werken der *Sozialversicherungen* wurde die soziale Sicherheit für alle Gesellschaftsschichten verwirklicht. Alle Menschen haben einen Schutz gegen die grossen sozialen Risiken wie Alter, Verlust von Angehörigen, Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit erhalten. Gesellschaftliche Solidarität wurde weitgehend zur Realität. Für von den Sozialversicherungen nicht gedeckte Risiken wurde die *Sozialhilfe* ausgebaut und mit einem – allerdings unscharfen – Rechtsanspruch auf Leistungen versehen.

Soziale Sicherheit als Massstab der gesellschaftlichen Solidarität

Wie steht es nun um die soziale Sicherheit in der Schweiz zu Beginn des 21. Jahrhunderts? Ist ihr Zustand so, dass die gesellschaftliche Solidarität gefährdet erscheint?

Mit der Rezession der Neunzigerjahre hat eine Ökonomisierung der Gesellschaft und der Politik eingesetzt. Von ökonomischen Prinzipien geprägtes Denken wurde für viele Menschen zum entscheidenden Massstab. Dabei wurden und werden fundamentale rechts- und sozialstaatliche Errungenschaften vermehrt in Frage gestellt, ohne dass sich die Mehrheit der Gesellschaft dessen bewusst ist.

Der *Sozialstaat* des 20. Jahrhunderts wurde geschaffen, um die Armenfürsorge des 19. Jahrhunderts zu überwinden. Trotzdem sind aktuell immer mehr Stimmen zu hören, die behaupten, dass die heutige soziale Sicherheit nicht mehr bezahlbar sei. Der Sozialstaat müsse deshalb um- oder gar abgebaut werden.

Die bei den Kosten der sozialen Sicherheit heute in der Regel gewählte einseitige Betrachtungsweise *Was kostet die soziale Sicherheit?* unterdrückt die mindestens so bedeutsamen Frage *Was kostet die soziale Unsicherheit?*

Die im Sozialstaat verwirklichte soziale Sicherheit stellt eine entscheidende *zivilisatorische Errungenschaft* dar. Sie verkörpert Verantwortung und Solidarität der Gesellschaft gegenüber dem

Einzelnen. Sie trägt mit ihren Einrichtungen, die bewusst und gezielt weit über die Sozialhilfe hinausgehen, zur Lösung von wesentlichen existenziellen Fragestellungen bei, und zwar so wirksam, wie es noch nie zuvor in der Menschheitsgeschichte möglich gewesen ist.

Trotz des Ausbaus der sozialen Sicherheit in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts sind Armut und Not in der Schweiz wie auch in den übrigen westlichen Industriestaaten nicht verschwunden. Von 1990 bis 1999 haben sich die Auslagen der Sozialhilfe sogar verdoppelt. Diese Verdoppelung stellt ein klares Indiz für die Verschlechterung der sozialen Lage vieler Menschen dar. Insgesamt müssen aufgrund der anerkannten Armutsgrenzen heute 5-10% der schweizerischen Bevölkerung als arm bezeichnet werden.

Etwas detaillierter stellt sich die Situation wie folgt dar. Knapp 30% der erwerbslosen Menschen erweisen sich als arm. Von den geschiedenen Frauen (mit oder ohne Kinder) sowie von den alleinerziehende Elternteilen sind 20% als arm zu bezeichnen. Kinderreiche Familien (drei und mehr Kinder) sind zu 15% arm. Diese Menschen leben in einem prekären Zustand, das heisst in einem Zustand der ständigen Armutsgefährdung.

Die Sozialhilfe hat seit den Achtzigerjahren laufend neue Aufgaben in der Existenzsicherung übernehmen müssen, für die sie gar nicht konzipiert worden ist. Sie ist eigentlich nur als letztes Auffangnetz der sozialen Sicherheit gedacht. Sie soll dort helfen, wo Leistungen der Sozialversicherungen nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich gemacht werden können. Die Sozialhilfe ist nicht zur Lösung strukturell bedingter Probleme vorgesehen. Sie kann zwar die elementare Not beheben, aber der Würde des Individuums wird nicht das notwendige Gewicht gegeben. Die Konzentration des Sozialen auf den rein ökonomischen Aspekt verdrängt die Frage nach der Befindlichkeit der Betroffenen.

Eine neuere Studie der OECD hat festgestellt, dass das schweizerische Sozialhilfesystem zwar in der Lage ist, einen angemessenen Lebensstandard zu sichern, aber mit seinen Verfahren und seinen Besonderheiten den Eindruck vermittelt, dass die Sozialhilfe gar kein

Recht darstelle. Es wird eine moralisierende Einflussnahme der Behörden diagnostiziert. Die Rechtsansprüche der Betroffenen sind zu wenig eindeutig festgelegt.

Strukturelle Probleme sprengen den kommunalen oder kantonalen Rahmen, wie er für die Sozialhilfe auf Verfassungsstufe geregelt ist. Sie treten im ganzen Land auf und betreffen in Zahl und Ausmass zahlreiche Menschen in vergleichbarer Weise. Dies spricht für nationale Lösungen.

So hat die Schweiz die Altersarmut zum Verschwinden gebracht. Der erste Schritt wurde nach dem Zweiten Weltkrieg mit der Einführung der AHV getan. Endlich wurde für das soziale Risiko Alter ein klarer, berechenbarer Rechtsanspruch geschaffen – und dies gegenüber einer Sozialversicherung, nämlich der AHV. Alter sollte nicht mehr mit dem Gang zur Fürsorge verbunden werden oder Abhängigkeit von Kindern und anderen Verwandten bedeuten. Die sozialversicherungsrechtliche Absicherung wird seit damals als Normalzustand wahrgenommen. Der 6. Juli 1947 als Tag der überwältigenden Zustimmung des Schweizer Volkes zum AHV-Gesetz wurde gar als „Ehrentag der Schweizer Demokratie" gefeiert.

Dieses Ziel wurde nicht für alle betagten Menschen erreicht. Erst 1966 wurde mit der Einführung der Ergänzungsleistungen zur AHV die Gleichung *alt = arm* weitgehend beseitigt. Die Gesellschaft hat damit unmissverständlich die Verantwortung für ein strukturelles, vom Einzelnen nicht allein zu tragendes Risiko übernommen. Dies gilt seit der zweiten ELG-Revision von 1987 sogar für die Finanzierung von kostspieligen Alters- und Pflegeheimaufenthalten. Die Ergänzung der AHV mit den Ergänzungsleistungen hat sich bewährt, auch wenn noch nicht alle stigmatisierenden Elemente bei der Geltendmachung der EL verschwunden sind. Dies wird von der Bevölkerung zwar nicht als ideal empfunden, aber doch mehrheitlich akzeptiert. Für ältere Menschen wird der Gang zur Fürsorge als entwürdigend empfunden.

Warum soll dies nun nicht auch für neue Armutsrisiken gelten? Die soziale Lage hat sich zu Ungunsten der Betroffenen verändert. Inskünftig sollen sie nicht mehr allein auf sich selber oder die

Sozialhilfe verwiesen werden. Ihnen gebührt ein Schutz, der eindeutig über die Sozialhilfe hinausgeht. Es handelt sich um strukturelle Risiken, für die die Gesellschaft Verantwortung übernehmen kann und soll – vergleichbar mit jenem für das Alter.

Die Situation der Familien im Besonderen

Als wichtiges Beispiel ist im Folgenden etwas genauer auf die Situation der Familien in der Schweiz einzugehen.

Gut die Hälfte der heutigen armen Bevölkerung besteht aus Familien mit Kindern. Hier hat sich die soziale Lage zweifellos dramatisch verschlechtert. Der Hauptgrund liegt darin, dass sich die aktuellen sozialen Sicherungssysteme noch an den traditionellen Haushalts- und Familienstrukturen orientieren. Dabei gelten der Mann als Ernährer der Familie und die Mutter als Erzieherin der Kinder. Zudem wird eine konstante Erwerbstätigkeit des Mannes vorausgesetzt.

In der Wirklichkeit sind diese Verhältnisse jedoch immer weniger zu finden.

Die Zahl der Familienhaushalte (Ehepaar mit einem oder mehren Kindern) nimmt stetig ab. Sie ist schon unter 40% gesunken. Die Alleinerziehenden prägen das Bild. Die Zahl der Einpersonenhaushalte wächst ebenfalls stark. In den Grossstädten beträgt sie bereits mehr als die Hälfte der Haushalte. Die Scheidungsrate beträgt heute 40%. Der Anteil der erwerbstätigen Frauen hat sich stark erhöht und beträgt heute bereits etwas über 40%. Der Anteil der Teilzeitarbeit hat sich in den Neunzigerjahren insgesamt beinahe verdoppelt. Für viele Menschen wechseln Zeiten der Erwerbstätigkeit mit solchen der Erwerbslosigkeit immer häufiger ab. Insgesamt hat also die familiäre und berufliche Stabilität abgenommen.

Warum soll nun die alleinerziehende Mutter, die wegen ihrer Erziehungs- und Betreuungspflichten nur beschränkt erwerbstätig sein kann, zur Sicherung ihrer Existenz weiterhin allein auf die Sozialhilfe verwiesen werden?

Warum sollen die Eltern, welche trotz entsprechender Anstrengungen kein genügendes Erwerbseinkommen erzielen können, zur Deckung ihrer elementaren Bedürfnisse allein auf die Sozialhilfe angewiesen sein?

Warum sollen diese Menschen, die heutzutage dem grössten Verarmungsrisiko unterliegen, nicht erhobenen Hauptes einen Rechtsanspruch auf Leistungen erheben können – so wie es alte Menschen zu Recht schon längere Zeit tun können?

In allen diesen Fällen kann unbestrittenermassen die häufig (zu Recht) geforderte Selbstverantwortung nichts zur Problemlösung beitragen. Die Vorsorgefähigkeit der Betroffenen ist nicht aus individuellen, sondern aus strukturellen Gründen eingeschränkt oder fehlt sogar ganz. Die Gesellschaft ist hier gefordert, nach neuen Lösungen zu suchen. Solche sind bekannt. Im Vordergrund stehen – nebst einem moderaten Ausbau der Familienzulagen auf Bundesebene – *Ergänzungsleistungen für Familien als Musterbeispiel eines sozialen Entschädigungssystems.* (*)

Soziale Entschädigungssysteme als gezielte Verbesserung der sozialen Sicherheit

Soziale Entschädigungssysteme wie die Ergänzungsleistungen zur AHV stellen eine eigene, besondere Form der sozialen Absicherung dar. Sie sind zwar nicht nur mit den Sozialversicherungen, sondern auch mit der Sozialhilfe verwandt, wobei die Verwandtschaft mit den Sozialversicherungen die nähere ist. Und dies ist der entscheidende emanzipatorische Effekt: Sie vermitteln den Berechtigten einen klaren, *typisierten* und auch in jedem Fall von den Betroffenen nachrechenbaren Rechtsanspruch. Ihre Finanzierung erfolgt nicht aus Beiträgen, wie bei den Sozialversicherungen, sondern vollständig aus

---

* In seinem Buch *Gesellschaftliche Solidarität, Prinzipien, Perspektiven und Weiterentwicklung der sozialen Sicherheit, Basel/Genf/München 2001* hat der Autor ein Bundesgesetz für *Ergänzungsleistungen für Eltern* entworfen.

Steuermitteln. Die Berechtigten wären gar nicht in der Lage, zur Finanzierung etwas beizutragen.

Dass zum Ausbau des Familienschutzes derartige Leistungen nötig sind, leuchtet ein. Ihr Zweck und Sinn liegt im Interesse des Staates. Sie sollen zu einer aktiven Förderung und Stützung der Kinder und Jugendlichen – als Garanten für den Fortbestand der Gesellschaft in der Zukunft beitragen.

Damit wird den Familien die entscheidende Verantwortung für die Erziehung und Betreuung der Kinder nicht weg- oder abgenommen, was nicht die Aufgabe des Staates ist, sondern sie werden dort zielgerichtet unterstützt, wo sie es alleine nicht auf einen grünen Zweig bringen können. Es versteht sich, dass weitere Massnahmen erwünscht und zweckmässig sind (wie die Schaffung von genügend Krippen- und Hortplätzen). Darauf kann an dieser Stelle aber nicht eingegangen werden.

Zusammenfassend lässt sich die eingangs gestellte Frage nach der Gefährdung der gesellschaftlichen Solidarität also bejahen. Die gesellschaftliche Solidarität ist überall dort gefährdet, wo für bedeutende Teile der Bevölkerung keine soziale Sicherheit mehr gegeben ist.

Eine wirksame Lösung für die aktuellen Probleme der sozialen Sicherheit liegt in der Konzeption von sozialen Entschädigungssystemen, die eine Art von Existenzminimum garantieren. Bezeichnend für derartige Systeme ist der klare Rechtsanspruch auf typisierte Leistungen und, dass sie sich nicht nur an den Einnahmen der Betroffenen orientieren, sondern ebenso stark an den Ausgaben. Arm sind Menschen nicht allein wegen (zu) tiefer Einkünfte, sondern in erster Linie wegen der anfallenden Auslagen, was sich am Beispiel der Familienarmut beispielhaft aufzeigen lässt.

Mit einer derartigen neuen Architektur der sozialen Sicherheit wird den betroffenen Menschen der Gang zur Sozialhilfe erspart. Die Sozialhilfe kann sich dadurch wieder auf ihre eigentliche Aufgabe als letztes Auffangnetz konzentrieren. Die sozialen Entschädigungssysteme sind von hoher Effizienz, was die EL zur

AHV schon seit Jahrzehnten bewiesen haben. Der Sozialstaat bleibt zudem bezahlbar und muss nicht in wesentlichen Teilen zu einem Fürsorgestaat zurückgebaut werden.

❖❖❖❖❖❖❖❖❖❖❖❖❖❖❖

ALTERSMYTHOS CII

Qualitätskontrollen verbessern die Pflegequalität in Pflegeheimen.

Wirklichkeit

Die staatlich vorgeschriebene Einführung von RAI-RUG in amerikanischen Pflegeheimen veränderte die Häufigkeit von Decubital Ulcer nicht.

Begründung

Bei 2'336 Pflegeheimpatient/innen, die mehr als 100 Tage im Heim lebten, vor und bei 2'343 nach Einführung von RAI-RUG-Assessment in 92 Heimen in 22 US-Staaten wurde die Häufigkeit von Decubital Ulcer durch direkte Befragung der Pflegenden erhoben.

- Dekubiti zeigten 8,5% zu beiden Zeitpunkten. Dekubiti im Stadium 2 oder höher (d.h. Ulcer) zeigten 5,3% vs. 5.6% (P=0.6).
- Die Kontrollen für die Dekubitus-Risikofaktoren Inkontinenz, Immobilität, Mangelernährung und s.p. Dekubitus, veränderten die Resultate nicht, d.h. die Einführung des verordneten Qualitätsassessmentinstruments RAI-RUG hat die klinisch relevante, eindeutig identifizierbare Outcome-Qualität Dekubitus-Prävalenz nicht beeinflusst.

E.A. Coleman et al: Pressure Ulcer Prevalence in Long-Term Nursing Home Residents Since the Implementation of OBRA '87.