

Der Schweizer Sozialstaat als Vorbote internationaler Entwicklung

Vom Liberalismus zum «weichen Garantismus»

Von Michael Opielka*

Der Sozialstaat ist in den letzten Jahrzehnten stetig ausgebaut worden. Und die Ausbauten erweisen sich als sehr resistent. In seinem Diskussionsbeitrag vertritt der Sozialwissenschaftler Michael Opielka die These, dass sich die Schweiz damit vom Weg des Liberalismus entfernt und denjenigen des «weichen Garantismus» eingeschlagen habe.

Auch in der Schweiz gilt der Sozialstaat seit langem als krisenhaft und problematisch. Arbeitslosigkeit und Armut werden von Wissenschaftlern der Sozialpolitik als Hinweis darauf gewertet, dass die «Inklusion» aller Bürgerinnen und Bürger in alle Funktionssysteme der Gesellschaft – so die klassische Bestimmung der Sozialpolitik bei Talcott Parsons und Niklas Luhmann – zunehmend misslingt. Doch sind Zweifel an einer allzu negativen Deutung des Sozialstaats angebracht. Aus international vergleichender Perspektive kann die Schweizer Sozialpolitik geradezu als Paradigma eines neuen, «garantistischen» Wohlfahrtsstaates (Wohlfahrtsregimes) interpretiert werden. «Garantismus» in der Sozialpolitik heisst zweierlei: Sozialpolitische Rechte und Pflichten knüpfen zum einen am Bürgerstatus an (und nicht am Arbeitnehmerstatus), und sie führen zur Teilhabe an allen Funktionssystemen.

Hoch resistente Umverteilungssysteme

Noch in den siebziger Jahren galt die Schweiz aufgrund ihrer relativ niedrigen Sozialleistungsquote in den meisten vergleichenden Studien als liberaler Wohlfahrtsstaat, der am ehesten mit Grossbritannien, den USA oder Australien, nicht aber mit anderen kontinentaleuropäischen Staaten verglichen wurde, wie etwa von Gøsta Esping-Andersen, dem klassischen Theoretiker der «Wohlfahrtsregime». Spätestens seit den neunziger Jahren wurde dieser Schweizer «Sonderweg» in der Sozialpolitik jedoch empirisch revidiert, so dass auch eine theoretische Revision ratsam erscheint. Die Schweizer Sozialleistungsquote hat sich dem europäischen Mittelwert angeglichen und ihn inzwischen sogar übertroffen – eine rasante Entwicklung innerhalb von weniger als 20 Jahren. Die Erklärung der Demokratieforschung für diese Entwicklung lautet, dass die basisdemokratische Struktur die Einführung neuer Leistungs- und Umverteilungssysteme zwar erheblich erschwert; sind diese jedoch erst eingeführt, erweisen sie sich als hoch resistent.

Da sich die Schweiz also nicht mehr ohne weiteres als Modell des liberalen Wohlfahrtsstaates bezeichnen lässt, wurde jüngst vorgeschlagen, ihren «Sonderweg» als Vorboten eines neuen Regimetyps zu fassen, der die klassische, von Esping-Andersen beschriebene Trias liberal/konservativ/sozialistisch um die «garantistische» Dimension erweitert. In der Schweiz mit ihren ungewöhnlich stark am Einwohner- und Bürgerstatus und an Teilhaberechten fokussierten Leistungssystemen (AHV/IV, Kopfpfremien usw.) scheint

sich eine neuartige Synthese der bisherigen politischen Grossmodelle zumindest in der Sozialpolitik entwickelt zu haben.

Gleichzeitig liberal und sozialistisch

Hinsichtlich der Regimezuordnungen verschiedener Politikfelder gilt: Staaten können auf dem einen Gebiet der Sozialpolitik eher liberal, auf einem anderen dagegen sozialistisch sein; ein klassisches Beispiel dafür ist Grossbritannien, das als Stammland des Liberalismus über ein staatliches Gesundheitswesen verfügt. Der zweite Schweizer Familienbericht von 2004 (der erste entstand 1978) machte darauf aufmerksam, dass die Schweizer Familienpolitik trotz der im europäischen Vergleich hohen Frauenerwerbsquote sowohl hinsichtlich des Ausgabenniveaus wie ihrer qualitativen Schwerpunkte noch sehr residual, d. h. minimalistisch ausgerichtet ist, was dem liberalen «Welfare»-Regimetypp entspricht. Insoweit bedarf jede makrotheoretische Verortung von Sozialpolitiksystemen der Ergänzung durch Detailanalysen.

Dennoch: Die Regimetyppologie kann einen erheblichen analytischen Ertrag abwerfen. Sie lenkt den Blick vor allem auf die Dimension der sozialpolitischen Kultur. Die klassischen Politiklegitimationen liberal/sozialistisch/konservativ – also Mitte/Links/Rechts – wurden in den letzten Jahrzehnten durch eine globale Agenda sozialer Grundrechte herausgefordert, die sich nicht umstandslos dieser Trias unterordnen lässt. Es gibt starke Argumente dafür, dass Demokratien eine evolutionäre Dynamik hin zu sozialen Grundrechten entfalten, die durch geeignete Politikstrukturen (v. a. direkte Demokratie) gestützt werden. Der Regimetypp «Garantismus» trägt dieser Dynamik Rechnung. Der Schweizer Wohlfahrtsstaat kann vor diesem Hintergrund als «weich garantistisch» gelten. In der Schweizer Sozialpolitik konnte sich weder eine sozialdemokratische Staatszentrierung (Etatismus) noch eine konservative Verbändehegemonie (Korporatismus), aber ebenso wenig auch eine liberale Marktideologie durchsetzen.

Krisensicheres Drei-Säulen-System

Diese Grundrechtsdynamik hängt gerade in der Schweiz mit der direkten Demokratie zusammen, die – anders als in Kalifornien, der einzigen weltweit vergleichbaren politischen Einheit – auf Bundes-, also nationaler Ebene sozialpolitische Entscheidungen prägt. Für die politische Gemeinschaft der Schweiz ist dabei die Entwicklungsdynamik und -logik der Rentenversicherung AHV von fundamentaler Bedeutung. Indem sie praktisch die gesamte erwachsene Bevölkerung einschliesst – was seit 1996 durch die finanztechnisch anders organisierte «Kopfpfremie» auch in der Krankenversicherung geschieht –, werden Teilhaberechte tendenziell grundrechtsähnlich garantiert. Es gibt zudem gute Gründe zu der Annahme, dass die garantistische Regime-Konzeption angesichts eines globalen Sozialabbaus und -umbaus als krisenresistenter gelten kann. In diese Richtung weisen neuere Studien der Welt-

bank und der OECD, die dem Schweizer Drei-Säulen-System, darin vor allem der AHV, eine weltweite Modellfunktion in Bezug auf ökonomische Nachhaltigkeit und Schutz vor Armut bescheinigen.

Es ist wichtig zu unterscheiden, dass wir von «weichem» Garantismus im Wesentlichen nur im Hinblick auf die Sozialpolitikfelder Alterssicherung und Gesundheit sprachen, während die Familien- und die Arbeitsmarktpolitik (einschliesslich Armutspolitik) noch stark dem liberalen Paradigma verhaftet scheinen. Die Schweizer Sozialpolitik steht in den nächsten Jahren vor der Herausforderung, in den zuletzt genannten Bereichen Konzepte zu entwickeln, die Teilhabe garantieren und damit Exklusion verhindern, wie dies in der Renten- und Gesundheitspolitik in recht vorbildlicher Weise gelang. Aus wissenschaftlicher Sicht lassen sich vor diesem Hintergrund durchaus Empfehlungen geben. Teilhabe erfordert Verfügung über Ressourcen, soziale Grundrechte erfordern Standardisierung. Soziale Dienste müssen zwar am individuellen Fall ausgerichtet sein, um effektiv zu sein. Ihre Finanzierung freilich darf nicht zu sehr von lokalen und kantonalen Zufällen abhängen.

Pragmatismus und soziale Werte

Eine der grossen Stärken der Schweizer Sozialpolitik ist die Mischung aus Pragmatismus und sozialer Wertorientierung, die auch in Referenden zum Ausdruck kommt. Die liberale Grundorientierung des Arbeitsmarktes steht nicht in Frage. Vollbeschäftigung kann durch Strukturpolitik unterstützt, durch politische Interventionen aber nicht garantiert werden. Es wäre zu bedenken, ob die guten Erfahrungen mit der AHV übertragen werden könnten auf eine «Grundeinkommensversicherung» nach dem gleichen Prinzip, die alle Einkommensleistungen des Sozialstaats zusammenfasst und allen vermittlungsbereiten Arbeitslosen, Personen in formalen Ausbildungen, Eltern mit kleinen Kindern, Erwerbsunfähigen und Langzeitkranken ein Grundeinkommen – und, wie in der AHV, maximal das Doppelte des Grundeinkommens – garantiert. Diejenigen Personen, die arbeitslos, aber nicht vermittlungsbereit sind, würden 50 Prozent des Grundeinkommens als rückzahlbares Darlehen erhalten. Ein solches Modell könnte für alle politischen Lager akzeptabel sein und damit auch in einem Referendum mit Annahme rechnen.

* Michael Opielka ist Professor für Sozialpolitik an der Fachhochschule Jena.