

Editorial

Soziale Sicherheit und Demokratie stehen in einem direkten Zusammenhang. Beide haben zum Ziel, Teilhaberechte zu garantieren und für alle die faktische Möglichkeit zu schaffen, an gesellschaftlichen Einrichtungen und Entscheidungen zu partizipieren. Sozialstaatlichkeit bedeutet vor allem Existenzsicherung, sozialen Ausgleich, intergenerative Solidarität. Sie hat aber gleichzeitig auch einen direkten Einfluss auf die politische Mitwirkung in unserer Gesellschaft und auf deren Ausgestaltung.



Ob die Schweiz dabei einen «Sonderweg» beschreitet, der als Vorbote eines neuen Typs bezeichnet werden kann, wie Michael Opielka betont, kann offen bleiben. Wie die gegenwärtigen Diskussionen in mehreren europäischen Ländern zeigen, sind nämlich die Fragen nach Mass, Ausgestaltung und vor allem politischer Priorisierung in der Sozialpolitik trotz aller systemtechnischer Unterschiede die gleichen. Was für die Schweiz – im Sinne Opielkas – vielleicht in besonderem Masse gilt, ist die breite politische Verankerung des Wohlfahrtssystems. Der gefestigte gesellschaftliche Konsens über den Generationenvertrag und die

Schwerpunkt

Der «weiche Garantismus» der Schweiz

Teilhaberechte in der Sozialpolitik

Prof. Dr. rer. soc. Michael Opielka

Auch in der Schweiz gilt der Sozialstaat seit langem als krisenhaft und problematisch. Arbeitslosigkeit und Armut werden von Sozialpolitikwissenschaftlern 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:

- (1) Sozialpolitische Rechte und Pflichten beziehen sich auf den Bürgerstatus (und nicht auf den Arbeitnehmerstatus).
- (2) Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Grundrecht auf Teilhabe an allen sozialen Funktionssystemen.

Wohlfahrtsregime der Schweiz: vom Liberalismus zum «weichen» Garantismus

Noch in den 1970er Jahren galt die Schweiz aufgrund ihrer relativ niedrigen *Sozialleistungsquote*¹ 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 (Esping-Andersen 1990, S. 81), dem klassischen Theoretiker der «Wohlfahrtsregime». Spätestens seit den 1990er Jahren wurde dieser Schweizer «Sonderweg» in der Sozialpolitik jedoch empirisch revidiert, sodass auch eine theoretische Revision ratsam erscheint. Die Schweizer Sozial-

→ solidarische Umverteilung erweist sich immer wieder als resistent gegenüber Abbautendenzen, Ökonomisierungstrends, Individualisierungs- und Privatisierungsversuchen.

Dennoch haben auch wir die Befürchtung des Soziologen Zygmunt Baumanns, der Sozialstaat sei zum Sicherheitsstaat degeneriert, ernst zu nehmen. Bauman zufolge haben die Regierungen den existenziellen Schutz der Bürgerinnen und Bürger aufgegeben und gebärden sich stattdessen als der letzte Schutzwall für das individuelle Überleben der BürgerInnen gegen unheimliche Gefahren, die irgendwo im Dunkel lauern sollen.

In den kommenden Jahren stehen mehrere Revisionen zu verschiedenen Sozialversicherungszweigen an. Die Diskussion um die Dynamik von Integration und Exklusion durch die Gesetzgebung und vor allem bei der Anwendung der Gesetze ist von höchster Aktualität. Mehrere Projekte aus dem NFP 51 werden hierzu wertvolle Beiträge liefern können. Nicht zufällig bildet dieses Thema einen der Schwerpunkte des Programms.

Dr. Claudia Kaufmann
Mitglied der Leitungsgruppe des NFP 51

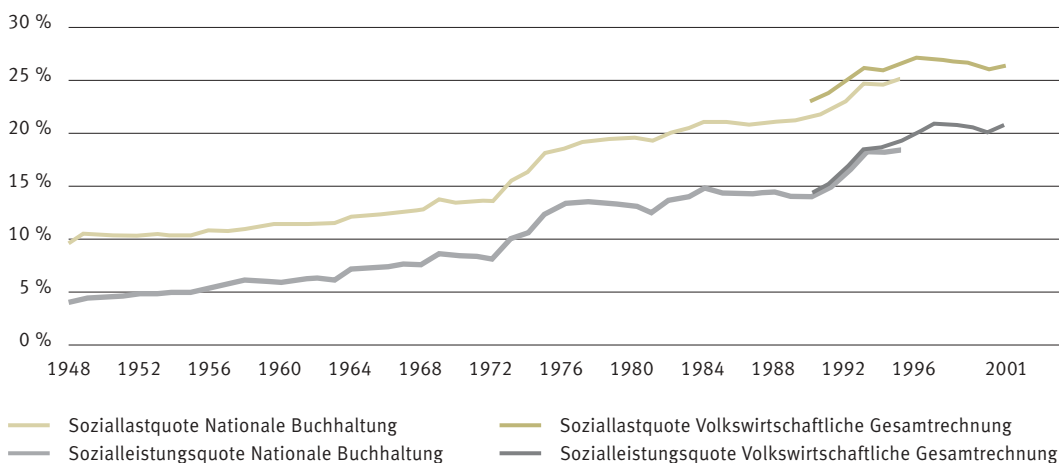
leistungsquote hat sich dem europäischen Mittelwert angeglichen und ihn inzwischen sogar übertroffen – eine rasante Entwicklung innerhalb von weniger als 20 Jahren (vgl. Abbildungen 1 und 2).

Die Erklärung der Demokratieforschung für diese Entwicklung lautet, dass die basisdemokratische Struktur der Schweiz die Einführung neuer Leistungs- und Umverteilungssysteme zwar erheblich erschwert; sind diese jedoch erst eingeführt, erweisen sie sich als hochresistent.

Da sich die Schweiz also nicht mehr ohne Weiteres als Modell des liberalen Wohlfahrtsstaates bezeichnen lässt, wurde jüngst vorgeschlagen, ihren «Sonderweg» als Vorbote eines neuen Regimetyps zu fassen, der die klassische, von Esping-Andersen beschriebene Trias liberal/konservativ/sozialistisch um die «garantistische» Dimension erweitert (Opielka 2004b). In der Schweiz mit ihren ungewöhnlich stark am Bürgerstatus und an Teilhaberechten fokussierten Leistungssystemen (AHV/IV, Kopfprämien usf.) scheint sich eine neuartige Synthese der bisherigen politischen Grossmodelle zumindest in der Sozialpolitik entwickelt zu haben.

In Abbildung 3 sind die vier Regimetypen und ihre Variablen zusammengestellt. Mit Hilfe der den Variablen beigegebenen Indikatoren kann der Regimetyp eines Wohlfahrtsstaates ermittelt werden. Für die drei klassischen Regimetypen wurden die Zuordnungen von Esping-Andersen bzw.

Abbildung 1
Soziallast- und Sozialleistungsquote Schweiz 1948–2001 (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts)



Soziallast- und Sozialleistungsquote gemäss Nationaler Buchhaltung (1948–1995) und gemäss Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung VGR (1990–2001)

Quelle: BSV, Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2004, Bern, S. 70

aus der Sekundärliteratur übernommen. Für den Typus «Garantismus» liegen vergleichbare Berechnungen noch nicht vor, sie beruhen daher auf Schätzungen und Erfahrungswerten.

In Abbildung 4 wird die Regimetypologie soziologisch-systematisch skizziert, wobei die Schweizer und – zum Vergleich – die deutschen Sozialpolitikfelder entsprechend zugeordnet werden. Dies bedeutet, dass die Regimetypen einerseits (vertikale Achse) über Sozialpolitikfelder und deren Hauptproblemstellung mit den vier zentralen gesellschaftlichen Subsystemen – Wirtschaft, Politik, Gemeinschaft, Legitimation – in Verbindung gebracht werden (Beispiel: Dekommodifizierung als Unabhängigkeit von Marktkräften wirkt v.a. im Wirtschaftssystem). Andererseits wird gezeigt, dass jeder Regimetyp ein spezifisches Steuerungsprinzip in den Mittelpunkt stellt (beispielsweise der Liberalismus den Markt; horizontale Achse, oben).

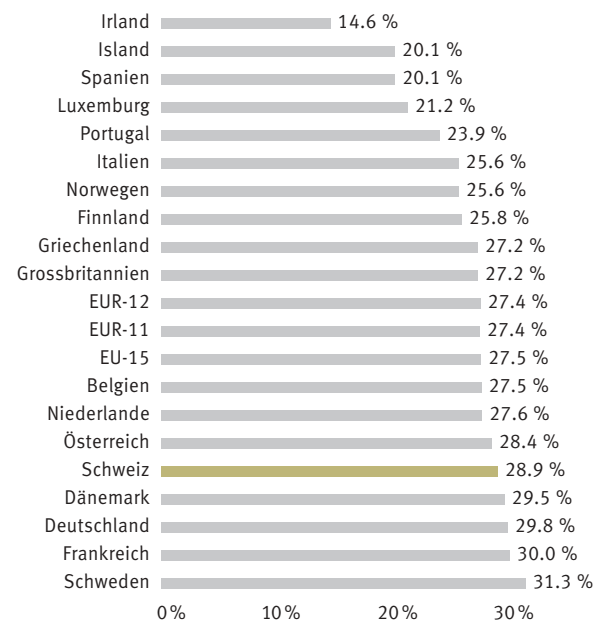
Hinsichtlich der Regimezuordnungen verschiedener Politikfelder gilt: Staaten können auf dem einen Sozialpolitikgebiet eher liberal, auf einem anderen dagegen sozialistisch sein; ein klassisches Beispiel dafür ist Grossbritannien, das als Stammland des Liberalismus über ein staatliches Gesundheitswesen verfügt.

Der letzte 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-Regimetyp entspricht. Insoweit bedarf jede makrotheoretische Verortung von Sozialpolitiksystemen der Ergänzung durch Detailanalysen.

Dennoch: Die Regimetypologie 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 Regimetyp «Garantismus» trägt dieser Dynamik Rechnung. Der Schweizer Wohlfahrtsstaat kann vor diesem Hintergrund als «weich garantistisch» (Carigiet/Opielka 2006) gelten. In der Schweiz konnte sich weder sozialdemokratische Staatszentrierung (Etatismus) noch konser-

Abbildung 2

Sozialschutzausgaben 2001 im europäischen Vergleich (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts)



Quelle: BSV, Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2004, Bern, S. 62

vative Verbändeherrschaft (Korporatismus), aber ebenso wenig auch eine liberale Marktideologie in der Sozialpolitik durchsetzen.

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 (vgl. Obinger/Wagschal 2001). 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 «Kopfpauschale» 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 Weltbank (z.B. Queisser/White-

Abbildung 3

Vier Typen des Wohlfahrtsregimes

Variable – Indikatoren	Typen des Wohlfahrtsregimes			
	liberal	sozialdemokratisch	konservativ	garantistisch
Dekommodifizierung: Schutz gegen Marktkräfte und Einkommensausfälle – Einkommensersatzquoten – Anteil individueller Finanzierungsbeiträge (invers)	schwach	stark	mittel (für «Familien- ernährer»)	stark
Residualismus – Anteil von Fürsorgeleistungen an gesamten Sozialausgaben	stark	schwach	stark	schwach
Privatisierung – Anteil privater Ausgaben für Alter bzw. Gesundheit an jeweiligen Gesamtausgaben	hoch	niedrig–mittel	niedrig–mittel	mittel
Korporatismus/Etatismus¹ – Anzahl von nach Berufsgruppen differenzierten Sicherungssystemen – Anteil der Ausgaben für Beamtenversorgung	schwach	mittel	stark	schwach
Umverteilung – Progressionsgrad des Steuersystems – Gleichheit der Leistungen	schwach	stark	schwach	mittel
Vollbeschäftigungsgarantie – Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik – Arbeitslosenquote, gewichtet nach Erwerbsbeteiligung	schwach	stark	mittel	mittel
Bedeutung von – Markt – Staat – Familie/Gemeinschaft – Menschen-/Grundrechte	zentral marginal marginal mittel–hoch	marginal zentral marginal mittel	marginal subsidiär zentral marginal	mittel subsidiär mittel zentral
Dominante Form der sozialstaatlichen Solidarität	individualistisch	lohnarbeits- zentriert	kommunitaristisch- etatistisch	Bürgerstatus, universalistisch
Dominante Form der sozialstaatlichen Steuerung	Markt	Staat	Moral	Ethik
Empirische Beispiele	USA	Schweden	Deutschland, Italien	Schweiz («weicher Garantismus»)

¹ Korporatismus: hohes Mass an unmittelbarer Aushandlung zwischen Interessenverbänden (v.a. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände) und Staat; Etatismus: hohe Bedeutung staatlicher Intervention, insbesondere des Zentralstaats

Quelle: Opielka 2004b, S. 35 (nach G. Esping-Andersen und J. Kohl), überarbeitet und erweitert

Abbildung 4

Rekombination der vier Typen des Wohlfahrtsregimes mit gesellschaftlichen Subsystembezügen am Beispiel Schweiz–Deutschland

		Wohlfahrtsregime			
Politisches Legitimationsmodell (Level 4) ^a	Wohlfahrtsregime	liberal (Markt)	sozialistisch (sozial-demokratisch) (Staat)	konservativ (Moral)	garantistisch (Ethik)
Gemeinschaft (Level 3)	Care-Arrangement (Familienpolitik ^b)	privat (CH)	öffentlich	privat (D)	gemischt
Politik (Level 2)	Ungleichheit (Steuerpolitik ^b)	hoch	gering	mittel (D)	mittel (CH)
Wirtschaft (Level 1)	Dekommodifizierung (Arbeitsmarkt, Rente, Gesundheit ^b)	gering (CH ^d)	mittel	gering (D)	hoch (CH ^c)

^a Legitimativ dominierendes Steuerungsprinzip («strukturelle Institution»), die Bezeichnung Level bezieht sich auf die steigenden Stufen systemischer Komplexität der Subsysteme der Gesellschaft (vgl. Opielka 2004a).

^b Dominante sozialpolitische Regulierungsbereiche.

^c Hohe Dekommodifizierung der Schweiz nur für Rente und Gesundheit.

^d Die Arbeitsmarktpolitik der Schweiz ist eher liberal ausgerichtet.

house 2003), die dem Schweizer Drei-Säulen-System, darin vor allem der AHV, eine weltweite Modellfunktion in Bezug auf ökonomische Nachhaltigkeit und Schutz vor Armut bescheinigen.

Quo vadis, Schweiz?

Der Direktor des Schweizer Arbeitgeberverbandes, Peter Hasler, hat in der Neuen Zürcher Zeitung (3.10.2005, S. 7) von «nötige(n) Tabubrüche bei Sozialpartnern und Gesellschaft» gesprochen und «Arbeitsintegration als Königsweg» bezeichnet: «Wer nicht spurt, muss den Anspruch auf Taggelder oder andere Leistungen verlieren.» Markige Forderungen nach Aktivierung bzw. workfare statt welfare kennzeichnen die Sozialpolitikdiskussion der letzten zehn Jahre in fast allen westlichen Wohlfahrtsstaaten (von der Sozialhilfereform unter Clinton 1996 bis zu Agenda 2010 und Hartz IV in Deutschland). Inwieweit stellt diese Entwicklung die skizzierte «garantistische» Ausrichtung des Schweizer Sozialstaats in Frage?

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 Arbeitsmarktpolitik (einschliesslich Armutspolitik) noch stark dem liberalen Para-

digma verhaftet scheinen. So fordert der Arbeitgebervertreter Hasler in besagtem Artikel, dass die Firmen durch die Arbeitsintegration nicht überfordert werden dürften: «Das muss die vermittelnde Behörde übernehmen können.» Zugleich scheint ihm dieses (etatistische) Delegieren von Sozialverantwortung an den Staat nicht ganz geheuer: «Es besteht zumindest eine gesellschaftlich-moralische Mitverantwortung, sich um eingliederungsbedürftige Menschen zu kümmern und diese Aufgabe nicht einfach dem Staat zu überlassen.» Diese Widersprüchlichkeiten können positiv interpretiert werden: Teilhaberechte werden in der Schweiz breit akzeptiert. Unklar ist freilich häufig, wie sie zu realisieren sind.

Die Schweizer Sozialpolitik steht in den nächsten Jahren vor der Herausforderung, in der Familien-, Arbeitsmarkt- und Armutspolitik 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 ein hohes Mass an Standardisierung. Soziale Dienste, von der Kindertagesstätte bis zur Berufsintegration, müssen zwar am individuellen Fall aus-

gerichtet sein, um effektiv zu sein. Ihre Finanzierung freilich darf nicht zu sehr von lokalen und kantonalen Zufällen abhängen. Das ist eine der Lehren der Krankenversicherung.

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 (vgl. Opielka 2004b). Ein solches Modell könnte für alle politischen Lager akzeptabel sein und damit auch in einem Referendum mit Annahme rechnen – natürlich erst nach ausführlicher öffentlicher Diskussion.

Es gibt gute Gründe dafür anzunehmen, dass sich dieses Paradigma im weiteren Globalisierungsprozess als nachhaltig erweist. Vollbeschäftigung, also existenzsichernde, ganztägige und lebenslange Arbeit für alle Männer und Frauen ist realistischerweise nicht zu erwarten. Die Sozialpolitik darf Leistung nicht behindern, sie darf sie aber andererseits auch nicht auf den Arbeitsmarkt beschränken, weil sonst die Bürgerinnen und Bürger keine An-

erkennung erhalten, die im Leistungswettbewerb des Arbeitsmarktes nicht mithalten können – oder deren Leistungen (noch) nicht ausreichend gewürdigt werden, wie bspw. die Erziehungsleistung in der Familie. Modelle eines Grundeinkommens – verbunden mit professionellen sozialen Diensten – könnten ein tragfähiger Kompromiss zwischen Förderung von Leistungswillen und garantierten Teilhaberechten sein.

¹ *Verhältnis von Sozialleistungen und Bruttoinlandsprodukt. In den Übersichten des Bundesamts für Sozialversicherung (BSV) werden auch die Begriffe «Soziallastquote» (siehe Abbildung 1) und «Sozialschutzausgaben» (siehe Abbildung 2) verwendet.*

Literatur

Carigiet, Erwin/Opielka, Michael, 2006, «Deutsche Arbeitnehmer – Schweizer Bürger? Zum deutsch-schweizerischen Vergleich sozialpolitischer Dynamiken», in: Carigiet, Erwin/Mäder, Ueli/Opielka, Michael/Schulz-Nieswandt, Frank (Hrsg.), «Wohlstand durch Gerechtigkeit. Deutschland und die Schweiz im sozialpolitischen Vergleich», Zürich: Rotpunkt Verlag (i.V.)

Esping-Andersen, Gøsta, 1990, «The three worlds of welfare capitalism», Princeton: Princeton University Press

Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe, 2001, «Zwischen Reform und Blockade: Plebiszite und der Steuer- und Wohlfahrtsstaat», in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), «Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil», Opladen: Leske + Budrich, S. 90-123

Opielka, Michael, 2004a, «Gemeinschaft in Gesellschaft. Soziologie nach Hegel und Parsons», Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften ders., 2004b, «Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven», Reinbek: Rowohlt (rowohlts enzyklopädie)

Queisser, Monika/Whitehouse, Edward, 2003, «Individual choice in social protection: The case of Swiss pensions», OECD working paper DELSA/ELSA/WD/SEM(2003)11, Paris: OECD

Prof. Dr. rer. soc. Michael Opielka, Dipl.-Päd., Jg. 1956, Studium der Rechtswissenschaften, Erziehungswissenschaften, Philosophie und Ethnologie an den Universitäten Tübingen, Zürich und Bonn, Promotion in Soziologie an der Humboldt-Universität zu Berlin. Nach seiner Tätigkeit u.a. als Vorstand der Karl-Kübel-Stiftung für Kind und Familie in Bensheim, als Abteilungsleiter am Staatsinstitut für Familienforschung an der Universität Bamberg und als Rektor der Alanus Hochschule für Kunst und Gesellschaft in Alfter bei Bonn seit 2000 Professor für Sozialpolitik an der Fachhochschule Jena. 2004-06 zudem Visiting Scholar an der University of California at Berkeley, School of Social Welfare.



Kontakt

Prof. Dr. Michael Opielka
Fachhochschule Jena, Fachbereich Sozialwesen
Carl-Zeiss-Promenade 2, D-07745 Jena
michael.opielka@fh-jena.de