

Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht

103. Jahrgang Nr. 7 vom Juli 2002, S 388-390

Erwin Carigiet, Dr. iur.: Gesellschaftliche Solidarität – Prinzipien, Perspektiven und Weiterentwicklung der sozialen Sicherheit. XLIV + 286 Seiten, Preis Fr. 97.–/€64.–. Helbing & Lichtenhahn, Basel/Genf/München 2001.

Die schleichende Ökonomisierung unserer Gesellschaft seit der Rezession der Neunzigerjahre hat dazu geführt, dass fundamentale rechtsstaatliche und sozialstaatliche Errungenschaften vermehrt in Frage gestellt werden, ohne dass man sich dessen stets bewusst ist. Das herausragende sozialstaatliche Werk des 20. Jahrhunderts – das System der Sozialversicherungen mit seinen Hauptpfeilern AHV und IV – wurde geschaffen, um die Armenfürsorge des 19. Jahrhunderts zu überwinden. Gleichwohl gibt es heute Bestrebungen, das Rad in Richtung Fürsorgestaat zurückzudrehen, weil der Sozialstaat angeblich nicht mehr bezahlbar sei. In diesem Umfeld ruft *Erwin Carigiet* zur rechten Zeit nach *gesellschaftlicher Solidarität*.

In seiner *Einleitung* (S. 1 ff.) präsentiert der Autor Zahlen und Fakten, die aufhorchen lassen: Trotz des Ausbaus der sozialen Sicherheit seien Armut und Not in der Schweiz wie auch in den übrigen Industriestaaten nicht verschwunden; im Gegenteil. Die Sozialhilfeausgaben hätten sich im Lauf der Neunzigerjahre verdoppelt, und die Armutsquote betrage heute in der Schweiz fünf bis zehn Prozent der Bevölkerung. Das Fazit, welches der Verfasser bereits im Vorwort festhält: «Immer mehr Menschen leben trotz der theoretisch gut ausgebauten sozialen Sicherheit ständig in prekären, d.h. unsicheren wirtschaftlichen Verhältnissen.» Das System der Sozialversicherungen knüpfe stark an traditionelle Haushalts- und Familienstrukturen sowie an eine konstante Erwerbstätigkeit an. Für einen wachsenden Teil der Bevölkerung biete dieses System angesichts der sozialen und demographischen Veränderungen – mit welchen eine Abnahme der beruflichen und familiären Stabilität einhergehe – keine genügende soziale Absicherung mehr. Als Stichworte seien erwähnt: die wachsende Zahl Alleinstehender, Alleinerziehender und Betagter, die Zunahme der Teilzeitarbeit, die Umwälzungen in der Arbeitswelt im Zusammenhang mit den neuen Informationstechnologien sowie die Phänomene Langzeitarbeitslosigkeit und «Working poor».

Aus diesem Befund entwickelt *Carigiet* im zweiten Teil über *Prinzipien und Wirkungsweisen der sozialen Sicherheit* (S. 39 ff.) die eigentliche Kernaussage seines Wer-

kes: Dort, wo die Vorsorgefähigkeit einer Person nicht aus individuellen, sondern aus *strukturellen Gründen* eingeschränkt ist bzw. gänzlich fehlt – wo also die Gesellschaft als Ganze für das soziale Risiko des Einzelnen verantwortlich ist oder diesem zumindest keine Verantwortung aufgebürdet werden kann –, seien die Mängel und Lücken in der sozialen Sicherheit nicht durch die Sozialhilfe, sondern durch neue *soziale Entschädigungssysteme* nach dem Vorbild der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV zu schliessen. Die Sozialhilfe als letztes, subsidiäres Glied der sozialen Absicherung habe seit Ende der Achtzigerjahre zunehmend neue Aufgaben übernehmen müssen, obwohl sie zur Lösung breitgefächerter, struktureller Probleme nicht geeignet sei. «Bedarfssysteme der Sozialhilfe (...) bergen in sich grundsätzliche Gefahren der moralisierenden Einflussnahme und scheitern trotz ihrer grundsätzlich universellen Wirkung daran, dass die Rechte der Betroffenen zu wenig eindeutig und unmissverständlich festgelegt sind» (S. 113). Der Zugang zur Sozialhilfe werde namentlich durch den weit verbreiteten Eindruck erschwert, dass Sozialhilfe kein Recht darstelle. Demgegenüber zeichneten sich soziale Entschädigungssysteme – gleich wie die Sozialversicherungen – durch typisierte Leistungen und einen klaren, verhältnismässig einfach durchsetzbaren *Rechtsanspruch* aus; anders als die Sozialversicherungen werden sie jedoch nicht aus Beiträgen der potenziell Begünstigten, sondern allein aus Steuermitteln finanziert. Dies sei Ausdruck *kollektiver Verantwortung zur Bewältigung kollektiver Probleme*. Die alleinerziehende Mutter also, die wegen der Wahrnehmung ihrer Betreuungspflichten nur beschränkt in der Lage ist, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, soll nicht auf den stigmatisierenden Gang zur Fürsorge angewiesen sein, sondern erhobenen Hauptes ihren Rechtsanspruch geltend machen können.

Ausgehend von der Tatsache, dass in der Schweiz gut die Hälfte der armen Bevölkerung aus Familien mit Kindern besteht, führt dies im dritten Teil über *Perspektiven und Weiterentwicklung der sozialen Sicherheit* (S. 129 ff.) zur Forderung nach *Ergänzungsleistungen für Eltern*, welche zusammen mit einem bundesrechtlichen Familienzulagensystem – als dessen gezielte, selektive Ergänzung – eine Art Mindesteinkommen garantieren sollen. *Carigiet* bezeichnet die Ergänzungsleistungen für Eltern als Musterbeispiel eines sozialen Entschädigungssystems: «Ihr Zweck und höherer 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» (S. 203). Im Anhang seines Werks legt der Verfasser gleich einen ausformulierten und kommentierten Entwurf eines Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen für Eltern vor.

Darüber hinaus präsentiert der Autor in seinem dritten Teil eine Fülle weiterer Gedanken, Anregungen und Postulate, die hier nur angetönt werden können: die Forderung nach einem vorgezogenen bzw. aufgeschobenen Berentungszeitpunkt zwischen dem 60. und 70. Altersjahr; die Ausweitung der Betreuungsgutschriften auf gemeinnützige Arbeit; die Verankerung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV in der Verfassung (statt wie bisher in den Übergangsbestimmungen) und damit die Anerkennung der EL als dauerhaft notwendiger Teil der sozialen Sicherheit; die Schaffung eines ganzheitlichen Behindertenrechts mit dem Ziel, Menschen mit Behinderungen in die Normalität des gesellschaftlichen Lebens zu integrieren; die Ausrichtung einer Assistenzentschädigung als Massnahme im Sinne von Art. 8 Abs. 4 BV, um behinderten Menschen ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen; die Einführung von Ergänzungsleistungen zur Arbeitslosenversicherung; die gezielte staatliche Unterstützung und Förderung der gemeinnützigen Arbeit in all ihren Erscheinungsformen; und schliesslich: die verstärkte Einbindung der Mehrwertsteuer in die Finanzierung der sozialen Sicherheit. Das Werk schliesst mit einem Bekenntnis zur Sozialpolitik als eigenständiger, interdisziplinärer und namentlich aus der Ökonomie herausgelöster Wissenschaft.

Carigiets Buch ist – obwohl von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich als Dissertation abgenommen – nicht etwa ein Erstlingswerk, sondern eine ausgereifte Arbeit, die von der tiefen Vertrautheit des Autors mit der Materie und seinem hohen, ja geradezu leidenschaftlichen sozialen Engagement zeugt. Es handelt sich um ein rechtspolitisch ausgerichtetes, dogmatisch allerdings klar abgestütztes Werk, welches die grundlegenden Probleme des heutigen Sozialstaates aufgreift. *Carigiet* hält uns – ohne je doktrinär oder fundamentalistisch zu werden - schonungslos Mechanismen sozialer Ungerechtigkeit vor Augen, an die wir uns so bequem gewöhnt haben. Seine Standpunkte sind stets wohl begründet und widerspiegeln seine gefestigte Haltung in Bezug auf die behandelten Fragen. Dadurch bleibt die Arbeit trotz ihres Facettenreichtums kohärent; sie entwickelt sich sozusagen entlang eines starken roten Fadens.

Das anregend zu lesende Buch enthält nicht nur inhaltlich, sondern auch stilistisch zahlreiche pointierte Aussagen, von denen hier abschliessend einige wiedergegeben seien: «Die Frage der Kosten der sozialen Sicherheit hat ihr Pendant in der Frage nach den Kosten der sozialen Unsicherheit» (S. 27). «Eine Gesellschaft wird zu Recht daran gemessen, wie sie mit ihren schwächsten Mitgliedern umgeht» (S. 166). «Der demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess garantiert nicht eo ipso eine gebührende Berücksichtigung sozialer Aspekte und Bedürfnisse» (S. 224). «Die unkritische Übernahme ökonomischer Argumente, welche unter dem Deckmantel einer exakten

Wissenschaft daherkommen, ist zu einem wesentlichen Element der aktuellen Tagespolitik geworden» (S. 227). Es ist zu hoffen, dass die Denkanstösse von *Carigiet* möglichst breit und möglichst tief in die aktuelle Tagespolitik einfliessen.

PD Dr. iur. *Alain Griffel*, Oberdürnten