

Rechtsunsicherheiten und Rechtsungleichheiten im Sozialrecht: Mögliche Schritte zu mehr Klarheit

(Grundaussagen zum Referat von Bundesrichter Rudolf Ursprung anlässlich der SVSP-Jahrestagung vom 10. November 2011)

1. Ausgangslage

Das Sozialrecht, verstanden als Gesamtheit aller rechtlicher Grundlagen zu sozialen Fragestellungen, ist in den letzten Jahrzehnten stark gewachsen. Es umfasst zahllose Vorschriften in mannigfachen Bereichen auf allen Stufen des Rechts. Es regelt Bundes-, kantonale und kommunale Aufgaben und erstreckt sich immer mehr auch auf landesübergreifende Problematiken.

Die Zahl der zu bewältigenden Gesuche und Beschwerden ist gewaltig. Die Fehlerquote ist eher gering. Gestützt auf die Zahlen im IV-Bereich gemäss dem Jahresbericht 2009 der SVA Zürich lag sie beispielsweise bei weniger als 2 %.

Die Anforderungen an die Umsetzung der Vorschriften in den einzelnen Bereichen sind an sich schon sehr hoch. Sie sind noch ungleich höher, wenn es darum geht, die einzelnen Ansprüche der Bürger zu koordinieren. Die Verwaltung ist in der Lage, das Gros der eingehenden Gesuche zeitgerecht zu bearbeiten. Das gilt nur beschränkt für die erstinstanzlichen Gerichte.

2. Rechtsunsicherheiten und Rechtsungleichheiten: Das „ungute Gefühl“ der Rechtsuchenden

Die beiden Begriffe werden hier weder wissenschaftlich erläutert noch dogmatisch differenziert. Vielmehr sind sie als Begriffspaar aufzufassen für den Eindruck der betroffenen Bürger, die Sache sei unklar, ungewiss, ungleich, willkürlich, nicht bürgernah, kompliziert, in sich unlogisch, kurz: Nicht gerecht!

Dieser verbreitete Eindruck geht einher mit einem Gefühl der Ohnmacht, der Verunsicherung, Zukunftsängsten, Ratlosigkeit, Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen. Dieses „ungute Gefühl“ wird nicht beruhigt durch die Entwicklung auf der internationalen Ebene (z.B. Jasmin-Revolutionen, Währungs- und Börsenentwicklung, Naturereignisse und humanitäre Katastrophen). Solche übernationale, schwer nachvollziehbare Tendenzen und Phänomene verstärken das Gefühl persönlicher Überforderung. Man könnte von einem emotionalen Defizit oder von einem Defizit der emotionalen Seite der sozialen Sicherheit reden.

3. Ursachen für das „ungute Gefühl“

Die Ursachen für dieses „ungute Gefühl“ sind mannigfaltig. Zu denken ist etwa an den gesellschaftlichen Dissens in wichtigen (sozialen) Fragen, an die Begrenztheit der finanziellen und personellen Ressourcen oder an grundlegende Zweifel daran, dass Geld glücklich macht. Hinzu kommen andauernde Revisionen des geltenden Rechts (Aktionismus der Rechtssetzung), zunehmende internationale Verflechtungen, die der Bürger nicht kennt, eine Überflutung mit Informationen durch alte und neue Medien und ein schleichender Zerfall der traditionellen Strukturen im alltäglichen Zusammenleben (Familie, Nachbarschaft, Gemeinde).

4. Gegenmassnahmen

Gegenmassnahmen zu dieser Entwicklung werden ergriffen. Es sind dies etwa das Verfassen von Wegleitungen und Weisungen zuhanden der Verwaltung oder von Informationen für den Bürger, das Bereitstellen von zusätzlichen Ressourcen in der Verwaltung und an den Gerichten, andauernde Schulungen und Weiterbildungen des Personals, die Förderung des persönlichen Engagements der Mitarbeiter auf allen Stufen und der Ausbau des Rechtsschutzes durch erleichterten Zugang zu den Gerichten. Weiter finden zahllose öffentliche Veranstaltungen zum Thema sowie ausgiebige Diskussionen in den Medien statt.

5. Erfolg dieser Massnahmen?

Es ist jedoch fraglich, ob die ergriffenen Massnahmen auch die gewünschte Wirkung bringen. Je feiner das soziale Netz gesponnen wird, desto höher werden die Anforderungen an die Gebote der Rechtsgleichheit und der Rechtssicherheit. Die Betroffenen können mehr Vergleiche ziehen, sie wissen oder erahnen, wie es anderswo ist oder sein könnte; sie spüren die immer kürzere Halbwertszeit bis zur nächsten Differenzierung.

Alles spricht von Missbrauchsbekämpfung, intelligenteren Systemen, Anreizen, Verwesentlichung, Einsparungen, Bedarfsgerechtigkeit. Das verkompliziert aber die Rechtsanwendung, macht sie anspruchsvoller und nicht durchschaubarer. Niemand fordert demgegenüber weniger Differenzierungen, pauschales Staatshandeln, Vereinfachungen. Offenbar will man dieses hochkomplexe System. Man will entweder sozialen Ausbau, Sozialabbau oder Konsolidierung: Aber niemand will eine Standardeinbusse im Bereich der Differenzierung.

Die Defizite liegen nach der hier vertretenen Auffassung gar nicht im Rationalen, Erkennenden, sondern im emotionalen Bereich: Es herrschen (diffuse) Ängste vor. Diesen kann man mit den aktuellen Massnahmen von Verwaltung und Gerichten nur bedingt begegnen. In Frage gestellt werden weniger Fachkompetenz oder Effizienz, auf dem Prüfstein liegt das Vertrauen.

6. Schritte zu mehr Klarheit

Dazu sollte man sich eingestehen, dass die Politik unvollkommen, der demokratische Rechtsstaat nicht einzelfallgerecht und schon gar nicht perfekt ist. Weiter sind internationale Verflechtungen eine Tatsache. Vor allem aber gehören Unsicherheiten zum Leben. Und die Massenverwaltung kann per se nicht bedarfs- oder einzelfallgerecht sein. Letztlich ist auch zur Kenntnis zu nehmen, dass die psychische Belastbarkeit der Bevölkerung generell abnimmt.

Auf allen Stufen sollte man aufhören so zu tun, als werde immer alles besser: Es gibt auch Rückschritte, dazu soll man stehen. Perfekte Prospekte, Infos, Websites usw. können Redlichkeit nicht ersetzen: Es geschehen Fehler. Auch das Bundesgericht entscheidet den Einzelfall nicht besser, nur letztinstanzlich. Oder anders gesagt: Das System der sozialen Sicherheit wurde rational aufgebaut und gründet auf finanziellen Hilfen des Staates. Die (soziale) Sicherheit hat aber auch eine emotionale Seite. In diesem Bereich arbeiten wir defizitär.

7. Zwischenbilanz

Die Lage ist materiell eindeutig besser als noch vor Jahren, sie wird aber als unsicherer empfunden. Das Defizit liegt nicht im rationalen, sondern im emotionalen, menschlichen Bereich. Die Technik stimmt, das meiste funktioniert. Die Rechtmässigkeit steht kaum in Frage. Sie wird kompetent geschult und überprüft. Das Manko liegt nicht im materiellen, sondern im immateriellen Wohlstand.

8. Konkrete Massnahmen zu einer menschlicheren Sozialpolitik

Es gibt verschiedene Lösungsansätze, mit welchen dem Problem begegnet werden könnte:

- Die Politik erarbeitet strategische Leitsätze. Sie beschränkt sich auf die ihr zukommende übergeordnete Funktion.
- Es wird auch die emotionale Seite der sozialen Sicherheit diskutiert.
- Es wird nicht nur hervorgehoben, was der Staat leistet, sondern auch, wo er nicht hilft und wo Unsicherheit besteht; dies bedingt die Aufgabe der Utopie der Lückenlosigkeit des sozialen Netzes.
- Die Verwaltung räumt ein, dass sie nicht perfekt ist, nicht sein kann.
- Die Verwaltung schreibt weniger und bespricht mehr: Verständlichkeit und Akzeptanz gehen formeller Richtigkeit vor.
- Die Verwaltung bemüht sich von Anfang an um eine Koordination: Diese spiegelt sich darin wieder, dass für alle betroffenen Bereiche eine Ansprechperson bezeichnet wird.
- Die Verwaltung zeigt dem Bürger, dass sie den Gesamtüberblick zu wahren versucht.
- Die Gerichte sind in ihren Aussagen konkret und behandeln die von den Beschwerdeführern gestellten Rügen; sie bemühen sich um eine verständlichere Sprache.
- Die Versicherungsmedizin bemüht sich um eine verständlichere Sprache.
- Der Bürger bemüht sich Behörden gegenüber um die gleiche Sachlichkeit, Redlichkeit und Höflichkeit, die er von diesen erwartet.
- Die Verwaltungsbehörde verhält sich im Verwaltungsgerichtsverfahren möglichst neutral: Sie stellt keine Gegenanträge, sondern verlangt, es sei nach „Recht und Gesetz“ zu entscheiden.
- Staat und Gesellschaft verpflichten sich vermehrt immateriellem Wohlstand.

9. Rechtsstaat im Off?

Ja und Nein – jedenfalls steht das Vertrauen in die Verwaltung und die Justiz auf der Probe; diese werden zwar immer perfekter und effizienter, aber ihr Auftrag auch schwieriger. Das Schwergewicht ist in der Zukunft nicht auf Leistungsausbau und formelle Perfektion zu legen, sondern auf menschliche Werte wie Vertrauenswürdigkeit, Ehrlichkeit, Transparenz. Das gleiche ist von Gerichten aber auch von Rechtsuchenden und ihren Vertretern zu verlangen.

10. Persönliche Neunerprobe

Bei den angeführten Punkten handelt sich gewiss um grobe Thesen. Sie können aber von jedem von uns überprüft werden, etwa mit der Frage: Wie viele Weiterbildungen habe ich in den letzten Jahren im IT-Bereich besucht, wie viele zum Thema „Die menschlichere Verwaltung“? Wird letztere überhaupt angeboten? Ist sie Gegenstand von Mitarbeiterqualifikationen?

Ich hoffe es, zweifle aber

11. Eine Auswahl von Literatur zum Thema

- Gächter, Thomas: Die Unsicherheit sozialversicherungsrechtlicher Leistungen, Eine Skizze zu den Schranken des Leistungsabbaus, in: Riemer-Kafka, Gabriela/Rumo-Jungo, Alexandra (Hrsg.), Soziale Sicherheit – Soziale Unsicherheit, FS Erwin Murer, Bern 2010, S. 217 ff.
- Kieser, Ueli: Prekäres Sozialversicherungsverhältnis – einige allgemeine Überlegungen, in: Schaffhauser/Kieser (Hrsg.), Das prekäre Leistungsverhältnis im Sozialversicherungsrecht, Konkretes zu einem unfassbaren Thema, St. Gallen 2008, S. 9 ff.
- Riemer, Michael/Riemer-Kafka, Gabriela: Sicher ist nur die Unsicherheit, in: Riemer-Kafka, Gabriela/Rumo-Jungo, Alexandra (Hrsg.), Soziale Sicherheit – Soziale Unsicherheit, FS Erwin Murer, Bern 2010, S. 689 ff.
- Rossier, Yves: Wie sicher ist die Soziale Sicherheit?, Herausforderungen und Perspektiven, Schweizer Arbeitgeber 2008/18 S. 14 ff.

2./15. 11. 11/UG