Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Band: 75 (1983)

Heft: 1

Artikel: Zuviel oder zuwenig Sozialleistungen?

Autor: Leuthy, Fritz

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-355115

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

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

Zuviel oder zuwenig Sozialleistungen?

*Fritz Leuthy**

Jede Entwicklung kennt Phasen des Ausbaus und des Stillstandes, des Fortschritts und des Zurückbuchstabierens. Das gilt auch für die Entwicklung der Sozialen Sicherheit. Unsere gesetzlich geregelten Sozialversicherungssysteme sind dabei junge Gebilde. Mit Ausnahme der Unfallversicherung sind sie praktisch von der jetzt lebenden Generation geschaffen worden. Erst der Zweite Weltkrieg brachte ein Umdenken im Verhalten von Behörden und Bevölkerung gegenüber Fragen der sozialen Sicherstellung von Bedrängten und Benachteiligten. Zweifellos hat dabei die Bedrohung unseres Landes eine vorrangige Bedeutung gespielt. Man war auch bestrebt, soziale Spannungen, die am Ende des Ersten Weltkrieges infolge der Not in der Arbeiterschaft eingetreten waren und zu einem Generalstreik geführt hatten, zu vermeiden.

Rückblick

Zwar wurden schon um die Jahrhundertwende erste Anstrengungen unternommen, um den Gedanken der Sozialen Sicherheit in gesetzlichen Regelungen zum Tragen zu bringen. Geschaffen werden konnte aber, wie gesagt, nur das Unfallversicherungsgesetz, das die Kausalhaftung der Fabrikinhaber ablöste; dazu das Gesetz für die Militärversicherung und ein erstes schmalbrüstiges Subventionsgesetz zugunsten der Krankenversicherung. Einzug in die Verfassung nahm in den dreissiger Jahren auch ein Kompetenzartikel zur Schaffung einer Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung. Es dauerte aber volle 22 Jahre bis die AHV auch Gesetzeskraft erhielt und sogar 34 Jahre bis dies für die IV der Fall war.

Dieses späte Ingangsetzen von gesetzlichen Regelungen hatte zur Folge, dass in der Schweiz private Schutzeinrichtungen in einem wahren Wildwuchs entstehen konnten. Waren es anfänglich vor allem Selbsthilfeeinrichtungen der Gewerkschaften, so waren es später insbesondere Fürsorge- oder Versicherungseinrichtungen von Betrieben, die gewisse Lücken ausfüllten. Der rudimentäre Ausbau unserer Sozialversicherungen und die damit verbundene geringe Belastung mit Sozialabgaben, kam dabei den Arbeitgebern gelegen. Sie konnten private Einrichtungen schaffen, die nicht nur dem Schutz der Arbeitnehmer dienten; sie konnten ihre Interessen mit hineinflechten. Die Einrichtungen fesselten die

* Referat, gehalten an der Delegiertenversammlung des Gewerkschaftskartells des Kantons Zürich, 4. Dezember 1982.

Arbeitnehmer an den Betrieb und bremsten so die Mobilität; in ihnen wurden Kapitalien angesammelt, die letztlich auch für betriebliche Investitionen verwendet werden konnten. Trotzdem, die Bedeutung dieser Sicherungssysteme darf nicht unterschätzt werden. Sie stellen auch eine politisch zu beachtende Kraft dar, die uns heute dazu zwingt, sie bei Ausbauwünschen mit zu berücksichtigen.
Dieser knappe Rückblick zeigt eines: Sozialwerke können nur geschaffen oder ausgebaut werden, wenn sich die Interessen mehrerer Interessengruppen verbinden. An der Schaffung der Unfallversicherung waren die Arbeitnehmer aus Sicherheitsgründen, aber auch die Arbeitgeber zur Entlastung einer strengen Haftpflicht sehr früh interessiert. Die SUVA wurde deshalb schon 1911 geschaffen und zwar nur für jene Arbeitsbereiche, wo die Haftpflicht zur Anwendung kam: in Fabriken. Der Aufbau der AHV scheiterte lange Zeit am Widerstand der Arbeitgeber, deren Interesse eher dem Aufbau von privaten Vorsorgeeinrichtungen galt. Erst als für Behörden und Bevölkerung auch die Erhaltung des sozialen Friedens zum Problem wurde, konnte dieses Sozialwerk geschaffen und rasch ausgebaut werden. Ähnlich ist die rasche Einführung des Obligatoriums in der Arbeitslosenversicherung im Jahre 1976 zu sehen.
Ganz ausgeprägt zeigt sich dieses Verknüpfen und Entflechten von Interessenslagen in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren.
1967 hat der Bundesrat einer Expertenkommission den Auftrag erteilt, eine Totalrevision des Unfallversicherungsgesetzes mit dem Ziel eines umfassenden Schutzes für alle Arbeitnehmer vorzubereiten. 1972 hat das Schweizervolk mit grossem Mehr einer Verfassungsgrundlage für die Gestaltung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge zugestimmt. 1974 scheiterte die Verfassungsabstimmung über eine Neuordnung der Krankenversicherung lediglich am möglichen doppelten Ja zu zwei verschiedenen Vorlagen. Eingeleitet wurde aber trotzdem eine Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes. 1976 fand schliesslich auch eine neue Verfassungsgrundlage für die Arbeitslosenversicherung die Zustimmung des Volkes. Anfangs der siebziger Jahre bestand also beim Volk und bei den Behörden der Wille, unser Netz der Sozialen Sicherheit neu und fest zu knüpfen. Man durfte damit rechnen, dass auch unser Land sich in die Reihen jener Länder einreihte, die ihren Bürgern auf gesetzlichem Wege jenen Schutz zukommen lassen, wie er in der Konvention der Internationalen Arbeitsorganisation über Soziale Sicherheit oder in der Europäischen Sozialcharta aufgezeichnet ist. Promotor dieser Entwicklung war Bundesrat Hans Peter Tschudi und später Bundesrat Hürlimann.

Verbesserungen bei AHV/IV

Heute, Ende 1982, steht fest: Nur ein Sozialwerk konnte in der Zwischenzeit entscheidend verbessert werden: Die AHV/IV. Die 8. AHV-Revision brachte im Anschluss an die Vefassungsabstimmung von 1972

eine echte reale Verbesserung der vorherigen Basisleistungen. Schon die 9. Revision aber brachte neben kleinen weiteren Fortschritten auf dem Weg zur existenzsichernden Rente auch Rückschritte. Sie musste trotzdem – erstmals seit 1947 – in einem Abstimmungskampf gegenüber Kreisen erstritten werden, denen eine finanziell nicht gesicherte AHV gerade recht gewesen wäre. Von der in Gang gesetzten 10. Revision dürfen wir kaum etwas erwarten, hat ihr doch der Bundesrat als Prämisse vorgegeben: Sie dürfe nichts kosten. Von allen andern zu Beginn der siebziger Jahre mit Elan angegangenen Revisionsvorlagen aber hat bislang keine Gesetzeskraft erlangt. Das neue Arbeitslosenversicherungsgesetz, das die jetzt geltende provisorische Übergangsordnung ablösen soll, das neue Unfallversicherungsgesetz und das Gesetz über die berufliche Vorsorge (2. Säule) sollen anfangs 1984 in Kraft treten. Dasjenige zur Arbeitslosenversicherung und jenes zur Unfallversicherung werden dabei gegenüber heute sowohl Fortschritte als auch Rückschritte bringen. Der ursprüngliche Gesetzesvorschlag zur 2. Säule wurde im Laufe der Zeit zu einem mageren Minimalgesetz zusammengestrichen, das einen Bruch mit jedem seinerzeit erreichten Konsens darstellt. Das Schicksal der dem Parlament soeben zugeleiteten Revisionsvorlage zur Krankenversicherung ist noch völlig ungewiss, obwohl es sich auch hier lediglich um ein Minimalprogramm handelt.

Zähes Ringen um kleine Fortschritte

An die Stelle des Willens zur Verbesserung zu Beginn der siebziger Jahre ist also das zähe Ringen um kleine Fortschritte getreten. Und immer stärker mehren sich die Stimmen, die sogar offen für einen Stopp jeden weiteren Ausbaus eintreten, die Denkpausen verlangen und sogar Abbaumassnahmen propagieren. Trotzdem, schwerwiegende Eingriffe in die Leistungssysteme unserer Sozialversicherungen konnten bis jetzt verhindert werden. Gewisse Verschlechterungen bei einzelnen Leistungen wurden durch Verbesserungen in andern Bereichen wettgemacht. Nicht zu übersehen aber sind verschleierte Abbautendenzen. In der Invalidenversicherung wird es immer schwerer, Leistungen zu erhalten. Gewisse früher geltende Ansprüche wurden gestrichen (Ohrenkorrekturen, Hüftgelenkprothesen). Neue Kürzungsgründe halten Einzug in die Rechtssprechung (Nichttragen von Sicherheitsgurten, Raucherkrankheiten usw.). Im Bereich der Arbeitslosenversicherung sehen sich die Bezüger unsinnigen Schikanen ausgesetzt, die der Missbrauchsbekämpfung dienen sollen. Das Recht des Arbeitslosen, als freier Mensch eine zugewiesene Arbeit auch ablehnen zu dürfen, wird entzogen. Und das Versicherungsgericht deckt ausgerechnet die Praxis der rückständigsten kantonalen Arbeitsämter. Es vergisst dabei, dass es sich auch bei der Arbeitslosenversicherung nicht um eine Fürsorgeinstitution handelt, sondern um eine Versicherung, die mit Prämien der Arbeitnehmer und Arbeitgeber finanziert wird. Es übersieht geflissentlich, dass arbeitslos zu

sein, nicht vom eigenen beruflichen Versagen zeugt, sondern vom Versagen betrieblicher, wirtschaftlicher und politischer Massnahmen zur Erhaltung der Vollbeschäftigung. Dies alles zeigt: Der Kampf um sein Recht im sozialen Schutzsystem wird härter. Die staatlichen Instanzen fügen sich zum Teil in die Reihen der Sozialbremser ein. Sie werden immer stärker als Verweigerer von Leistungen, denn als echte Helfer in Notsituationen empfunden. Der Slogan «Weniger Staat» entpuppt sich als gern aufgenommene Forderung nach einem gegenüber Schwächeren härter werdenden Staat.
Diese Umkehr vom Ausbauwillen zu Beginn der siebziger Jahre zum Stoppenwollen zu Beginn der achtziger Jahre muss irgendwo seine Begründung finden. Die Veränderung der Wirtschaftslage allein kann es nicht sein. Innerhalb der Beobachtungsphase erlitt sie ja nicht nur einen Einbruch; sie bewies auch ein recht gutes Erholvermögen und erst jetzt verzeichnen wir wieder regional und branchenspezifische Einbrüche. Geschwunden aber ist die vor zehn Jahren noch vorhandene Wachstumsgläubigkeit. Und dieses Wachstum beziehungsweise den Wachstumsertrag wollte man den Erwerbstätigen nach Möglichkeit vorenthalten und ihn zumindest nicht einfach in Form von höheren Löhnen verteilen. Über den Ausbau von Sozialwerken sollte ein Teil des Anspruchs zurückbehalten und insbesondere auch den Privatversicherungen zugeführt werden. Daher die doppelte Trägerschaft in der Unfallversicherung oder die privatrechtliche organisierte 2. Säule. Zudem sollte der anscheinend unbegrenzte Kapitalbedarf der Wirtschaft durch Zwangssparen günstig gedeckt werden.

Begrenztes Wachstum

Heute ist Wachstum begrenzt. Es braucht nicht mehr abgeschöpft zu werden. Man muss sogar befürchten, dass ein weiterer Ausbau der sozialen Sicherheit mittels Umverteilung finanziert werden muss. Der Kapitalbedarf ist auch gedeckt. Man sieht sich sogar mit Problemen von Anlagenot konfrontiert. Auch die Mobilität der Arbeitnehmer braucht nicht mehr über verbesserte Freizügigkeitslösungen gefördert zu werden – die Mobilität wird durch strukturelle Freisetzungen erzwungen. Die für den Ausbau von Sozialwerken wichtige breite Interessenslage ist damit zerbröckelt. Die Arbeitgeber und die bürgerlichen Parteien beschwören die Grenzen des Sozialstaats.
Wie bereits festgestellt, gelang es ihnen aber nicht, die Leistungsbereiche der Sozialwerke zu schmälern. Das Schweizervolk hat mit dem Ja zur 9. AHV-Revision ein eindrückliches Bekenntnis zur Sozialversicherung abgelegt. So verlegten die bürgerlichen Parteien ihre Abbaumassnahmen auf den Bereich der Bundesanteile. Die schlechte Finanzlage des Bundes und die Beachtung des angeblichen Sparauftrages des Volkes – wobei dieses sich nie dazu äussern konnte, wo nach seiner Meinung gespart

werden sollte – kamen wie gerufen. Sie führten bis heute zu ganz erklecklichen Schmälerungen der Beteiligung der öffentlichen Hand im Bereich der Sozialversicherungen.

Gekürzte Bundesbeiträge an die Sozialversicherung

Nachdem das Schweizervolk 1972 verfassungsmässig bestimmt hatte, *die AHV* sei durch «einen Beitrag des Bundes von höchstens der Hälfte der Ausgaben» mitzufinanzieren, sah der Finanzplan, welcher der 8. AHV-Revision zugrunde lag, ab 1978 eine Erhöhung des Bundesanteils von 20 auf 25 Prozent der Ausgaben vor. Diese Anpassung wurde nie spruchreif. Im Gegenteil, der Bund kürzte den Anteil der öffentlichen Hand im Jahre 1975 um 6 Prozent, das heisst, er senkte ihn von 20 auf 14 Prozent. Mit der 9. Revision wurde ein Wiederanheben dieses Beitragssatzes in Zweijahresstufen bis auf die ursprüngliche Höhe beschlossen. Erst 1982 wurde somit wieder der volle Subventionssatz zugunsten der AHV ausgerichtet. In der Zwischenzeit hat der Bund so auf *Kosten der AHV rund 2,4 Milliarden Franken gespart,* dies ohne Berücksichtigung der einmal geplanten und gesetzlich auch festgelegten Erhöhung des Jahres 1978. Die AHV geriet dadurch in die roten Zahlen und kann erst heute wieder eine ausgeglichene Rechnung vorlegen, wobei allerdings der Reservefonds beträchtlich abgesunken ist und nicht mehr die gesetzlich vorgeschriebene Höhe erreicht.
In der Arbeitslosenversicherung war der Bund bis 1976 verpflichtet, den Kassen jährliche Beiträge an ihre ausbezahlten Arbeitslosenentschädigungen zurückzuvergüten. Mit dem Bundesbeschluss über die Einführung einer Übergangsordnung vom 8. Oktober 1976 wurde jegliche Subventionsleistung des Bundes gestrichen. Das neue Gesetz, das 1984 in Kraft treten soll, sieht lediglich noch eine Darlehensverpflichtung der öffentlichen Hand vor, wenn die Arbeitslosigkeit einen Prämienaufwand der Versicherten und der Arbeitgeber von mehr als 2 Prozent erfordert. Diese Darlehen müssen von der Versicherung nicht nur zurückgezahlt werden, sie sind gegenüber Bund und Kantonen auch angemessen zu verzinsen. Die Einsparungen, die die öffentliche Hand durch diese Gesetzesänderung erzielt hat, sind nicht bezifferbar, da inzwischen auch viele andere Grundlagen der Versicherung geändert haben und insbesondere die obligatorische Unterstellung aller Arbeitnehmer unter das Gesetz erfolgt ist. *Sie bewegen sich aber in der Grössenordnung von einigen hundert Millionen Franken.*
Auch *die Krankenversicherung* blieb von Kürzungen der Bundesbeiträge nicht verschont. Bereits mit dem ersten Sparpaket des Bundes wurden die Krankenkassensubventionen in den Jahren 1975 und 1976 um 10 Prozent und 1977 um 11,5 Prozent gekürzt. Mit dem zweiten Sparpaket wurden die Subventionsleistungen so festgesetzt, dass sie als auf dem Stand 1976 eingefroren betrachtet wurden. Trotzdem wurden sie ab 1981 nochmals um 5 Prozent geschmälert. *Der Kranken-*

versicherung wurden auf diese Weise bis heute rund 2 Mia Franken vorenthalten.
Diese Angaben zeigen zweierlei: *Die Sozialversicherungen sind an den Sparübungen des Bundes seit 1975 mit guten 5 Mia Franken beteiligt. Der Bund hat damit die Basis einer seiner wesentlichen Aufgaben,* «für einen Ausgleich bei den Soziallasten besorgt zu sein», *stark eingeschränkt.* Von «Opfersymmetrie» zu reden, klingt auch äusserst falsch. Die Sozialwerke haben bislang das weit grösste Opfer auf dem Altar des Bundes dargebracht.
Die Folgen dieser Subventionskürzungen waren stärkere Beitragsbelastungen bei den Versicherten. In der AHV führte dies zu einer Prämienerhöhung um 0,6 Prozent. Darüber hinaus mussten die Versicherten gewisse Leistungsverschlechterungen in Kauf nehmen (Anspruchsvoraussetzungen bei den Ehepaarsrenten, neue Teilrentenformeln, Schmälerung der Zusatzrenten, neue Kürzungsformeln). Vor allem mussten auch die Rentner ihr Scherflein zur Gesundung des AHV-Finanzhaushalts beitragen, indem der Anpassungsmechanismus für die Teuerungszulagen auf einen Zweijahresrythmus verzögert wurde.
Immerhin muss man der Prämienerhöhung bei der AHV noch zugestehen, dass sie alle Einkommensklassen linear gleich stark traf. Was früher zum Teil über progressive Steuern finanziert werden musste, wird jetzt durch nichtplafonierte Beitragsabgaben finanziert. Bei der Arbeitslosenversicherung konnte dieser Mechanismus nicht eingebaut werden. Hier wurde ein Prämienplafond eingeführt, so dass frühere Steuerabgaben *aller* durch Prämienleistungen allein der unteren und mittleren Arbeitnehmerkategorien ersetzt wurden.

Sozialabbau

Geradezu empörend aber wirkt sich der Subventionsabbau bei der Krankenversicherung aus. Das unsoziale Finanzierungssystem dieses Sozialwerks hat zur Folge, dass untere und höchste Einkommensbezüger die mit der Kürzung verbundenen Prämienerhöhungen in Frankenbeträgen genau gleich stark zu spüren bekommen. Und dies zusätzlich zum ohnehin starken Ansteigen der Prämien infolge Kostenverteuerungen im Gesundheitswesen. Die Prämien der Krankenkassen sind damit für Familien untragbar geworden. Ein einziges Beispiel soll dies belegen: Eine Familie mit zwei Kindern musste im Kanton Bern für die Grundversicherung im Jahre 1974 im Jahr 817 Franken an die Krankenkasse abliefern. Im Jahre 1982 sind es 2132 Franken, was für einzelne annähernd einem Monatslohn gleichkommt.
Und trotzdem will der Bund sich gerade in diesem Bereich noch weiter seinen Verpflichtungen entziehen. Im Rahmen der sogenannten Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen soll die Bundesbeteiligung von heute 840 Millionen zur Hälfte an die Kantone abgeschoben werden. Da diese sich ihrerseits über Kürzungen ihrer Anteile

an den Spitaldefiziten zu entlasten vermögen, dürfte auch diese Kürzung letztlich von den Prämienzahlern getragen werden. Aber auch den letzten Subventionsrest von 400 Millionen möchte der Bund nach letzten Verlautbarungen auf die Versicherten abwälzen. Diesmal nicht über direkte Prämienerhöhungen, sondern durch Einführung einer eigentlichen Lohnsteuer für die Krankenkassen zusätzlich zu den stetig wachsenden unsozialen Kopfprämien dieses Versicherungssystems.
Dieses letzte Beispiel zeigt deutlich und widerlegt all jene Stimmen aus dem bürgerlichen Lager, die immer wieder beschwören, Sozialabbau werde nicht angestrebt: *Der Sozialabbau findet statt.* Und der Sozialabbau geht weiter. Er findet nicht im Leistungsbereich statt. Anvisiert sind die Anteile der öffentlichen Hand an unseren Schutzsystemen. Die Folgen sind stärkere Belastungen des einzelnen. Und das passt wieder haargenau ins Rezeptbüchlein von «Weniger Staat – mehr Freiheit». Der einzelne soll wissen, welche Kosten er verursacht und diese nach Möglichkeit ohne sozialen Ausgleich auch berappen.
Die Titelfrage meines Referats lautet: Zuviel oder zuwenig Sozialleistungen? Die Antwort ist klar: Anfangs der siebziger Jahre wurde ein Konzept eines umfassenden, genügenden, aber nicht übertriebenen Sozialschutzes in einem breiten Konsens erarbeitet und zum Teil auch verfassungsmässig verankert. Das gesteckte Ziel wurde bislang nicht erreicht. Es gilt also noch einiges an unseren Sozialwerken zu verbessern.

Das Erreichte verteidigen

Heute aber drängt sich immer stärker die Frage auf: Wie können wir das Erreichte verteidigen? Da der Angriff nicht (oder noch nicht) bei den Leistungen ansetzt, sondern bei den Finanzen der öffentlichen Hand, können wir dies nicht auf der Ebene von Verträgen oder in Expertenkommissionen tun. Wir müssen uns stärker wieder an das auch nötige *politische* Engagement der Gewerkschaften besinnen. Wir müssen bei Abstimmungen über Finanzvorlagen nicht zuvorderst an unser eigenes Portemonnaie denken, sondern an das Wort von Bundesrat Willi Ritschard, dass ein armer Staat kein sozialer Staat sein kann. Und wir müssen vor allem daran denken, dass in Finanzfragen vorab das Parlament zuständig ist. Und dieses Parlament können wir nur mit dem Wahlzettel zu unseren Gunsten verändern.