

Gemeinsame Optimierung der Sozialversicherungen durch Bund und Kantone

Autor(en): **Zürcher, Ernst**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Thema-Bulletin = Bulletin thématique / Forum Helveticum**

Band (Jahr): **3 (2002)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-833075>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

GEMEINSAME OPTIMIERUNG DER SOZIALVERSICHERUNGEN DURCH BUND UND KANTONE

Ernst Zürcher

1. Wie sozial ist die Schweiz?

Das Schweizerische Sozialwesen darf sich sehen lassen. Es besteht aus einem heute imposanten Fundament, den Sozialversicherungen. Diese haben sich organisch gleich dem Wuchs einzelner Bäume entwickelt. So steht schon die 11. AHV-Revision vor der Tür und die Invalidenversicherung erfährt bereits ihre vierte Änderung. Auch die Krankenversicherung, obwohl erst kürzlich revidiert, befindet sich in steter Bewegung. Nicht zu vergessen sind die Entwicklungen in der 2. Säule. Der Vorteil einzelner Bäume anstelle eines einzigen Riesenexemplars (etwa der französischen «sécurité sociale») hat den nicht zu unterschätzenden Vorteil, dass Risiken auf mehrere Stämme verteilt werden.

Erst kürzlich hat das Bundesamt für Statistik ein grosses Werk vollbracht, das eigentlich in den Medien fast ein wenig untergegangen ist. Es handelt sich um die *Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit*. Daraus geht hervor, dass die Ausgaben im Jahre 2000 113 Milliarden Franken und die Einnahmen 135 Milliarden Franken betragen. Das Ausgabenvolumen entspricht somit 27,7% des Bruttoinland-Produktes (BIP) für das Jahr 2000 von rund 408 Milliarden Franken. Seit 1990 hat sich dieser Anteil am BIP im Vergleich zum Total der EU-Staaten stetig und erheblich von 19,8% um 7,9 Prozentpunkte vergrössert. Damit ist die Schweiz ins Mittelfeld der EU-Staaten (Durchschnitt EU im Jahre 1997: 28% Sozialausgaben am BIP) gerückt.

Diese sogenannte *Sozialausgabenquote* wurde politisch immer als Spiegel unseres sozialen Standes gebraucht oder missbraucht. So wurde und wird eine relativ niedrige Sozialausgabenquote aus wirtschaftsfreundlicher, bürgerlicher Seite als vorbildlich gelobt, von sozialer, linker Seite hingegen als Fanal für einen unsozialen Staat gedeutet. Auch hier liegt die Wahrheit wohl irgendwo zwischen beiden Polen.

Soweit die Sozialausgaben als Reparaturkosten des Wirtschaftssystems nötig sind, indizieren hohe Aufwendungen keineswegs auch einen hohen sozialen Standard. Im Gegenteil: Eine vorbildliche Marktwirtschaft wäre in der Lage,

Arbeitslosigkeit weitgehend zu vermeiden und auf maximal ein bis zwei Prozenzte zu beschränken. In einer solchen Marktwirtschaft wäre die strukturelle Arbeitslosigkeit kaum von Bedeutung. Die Schwankungen von ein bis zwei Prozent Arbeitsloser würden sich im Rahmen der üblichen Konjunkturzyklen bewegen und wären weitgehend auf die Informations- und Transaktionskosten in einer komplexen Marktwirtschaft zurückzuführen. Dies bedeutet, dass Arbeitsuchende eine gewisse Zeit brauchen, um eine Stelle zu finden, die ihren Neigungen und Ausbildungen möglichst optimal entsprechen, was dann wiederum eine günstige Produktivität zur Folge hat. Ergeben sich hingegen Arbeitslosenraten von bis zu zehn Prozent und zum Teil gar darüber – eine im EU-Raum leider nicht seltene Erscheinung –, sind die Aufwendungen für die Arbeitslosenversicherung erheblich.

Schwächen der sozialen Marktwirtschaft finden sich auch dort, wo die Löhne ein menschenwürdiges Existenzminimum kaum mehr zu sichern vermögen und der Staat über die Sozialhilfe korrigierend einwirken muss. Geht es hingegen um Ausgaben für Menschen, die als Folge von Alter, Gebrechen oder Krankheit weitgehend irreversibel aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, können hohe soziale Leistungen mit Fug und Recht als Indikator für den hohen sozialen Ausbau eines Staates dienen.

Das schweizerische Sozialwesen verfügt weiter über ein eindrückliches soziales Auffangnetz. Dieses besteht einmal aus der Sozialhilfe, die verhindert, dass eine Person durch die Maschen der Sozialversicherungen auf den harten Boden der sozialen Not fällt. Zwischen Sozialversicherungen und Sozialhilfe sind aber zahlreiche weitere Netze sowohl auf eidgenössischer wie auf kantonaler Ebene aufgespannt, die verhindern, dass Menschen, seien es Einzelpersonen, Alleinerziehende oder Familien im herkömmlichen Sinne überhaupt das letzte Auffangnetz beanspruchen müssen. Ich denke hierbei an die Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV, an die Krankenkassenprämien-Verbilligung, die Arbeitslosenhilfe, ausserordentliche Ergänzungsleistungen, an Wohnungszuschüsse u.a.m. Dieses System, auch wenn es noch Lücken aufweist (wir kommen noch darauf), sichert in weitgehendem Masse das soziale Existenzminimum der schweizerischen Wohnbevölkerung.

2. Entwicklungsperspektiven

Aus ökonomischer Sicht ist klar: Irgendwo liegt ein Gleichgewichtspunkt zwischen sozialen Aufwendungen und wirtschaftlichen Erträgen bzw. Faktorein-

kommen (Einkommen aus Arbeit, Kapital und Grundrente). Vielleicht liegt dieser Punkt in modernen Industriestaaten in der Gabel zwischen 25 und 30% des Bruttoinlandproduktes. Zumindest deutet die allgemeine Entwicklung auf eine Konvergenz der modernen Industriestaaten auf diesen Prozentbereich hin. Dieser kritische Punkt ergibt sich auch daraus, dass der Steuerbelastung, insbesondere derjenigen durch die direkten Einkommenssteuern, Grenzen gesetzt sind. Diese Steuern enthalten richtigerweise, dem sozialen Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit folgend, eine meist beachtliche Progressionskomponente. Dadurch werden Einkommen im Bereich der qualifizierten Arbeitskräfte sowie des mittleren und höhern Kaders bei einer Steuererhöhung relativ stärker besteuert. Die Belastung dieser Einkommen – sie ergeben den Grossteil der Steuereinnahmen – kann nicht mehr beliebig vergrössert werden.

Da in den nächsten Jahren und Jahrzehnten keine grösseren Verschiebungen des relativen Anteils der Sozialausgaben am BIP mehr möglich sein dürften, stellt sich die Frage, wie gross der Spielraum für soziale Verbesserungen durch die *Erhöhung des BIP*, bei etwa konstanter Sozialausgabenquote ist.

In den drei Jahren 1998, 1999 und 2000 wuchs das BIP in der Schweiz nominell um jährlich 2,3%, teuerungsbereinigt, d.h. real um 1,5% pro Jahr. Dies entspricht einem Wert von rund 6 Milliarden Franken, d.h. einem Betrag von 1,6 Milliarden Franken, der dem Sozialbereich für den nicht teuerungsbedingten Ausbau zur Verfügung stünde (27% von 6 Milliarden). Das Wachstum im Bereich der Sozialausgaben ist durch die weit überproportionale Zunahme der Zahl betagter Menschen jedoch bedeutend höher. Mit einer schrittweisen Erhöhung der Mehrwertsteuer sollen diese durch die Demographie bedingten Mehrkosten ausgeglichen werden.

Angesichts des in den Jahren 2001 und 2002 wieder eher schwächeren Wirtschaftswachstums und der generellen Abflachung der Wachstumswahlen in hoch entwickelten Volkswirtschaften mit einem hohen BIP pro Kopf der Bevölkerung, dürfte der Spielraum für soziale Verbesserungen in den nächsten zwei Jahrzehnten jährlich noch bei real ein bis zwei Milliarden Franken liegen. Dies ist angesichts einer überproportional sich vergrössernden sozialabhängigen Bevölkerung eher bescheiden, auch wenn die speziellen Anstrengungen zum Ausgleich der Demographieprobleme zusätzlich hinzukommen.

3. Wann ist die soziale Kohäsion gefährdet?

Die soziale Kohäsion ist für eine Gesellschaft, für ein Volk von grösster Bedeutung. Sie verhindert, dass Spannungen zwischen Teilen der Gesellschaft so gross werden, dass der soziale Grundkonsens gefährdet wird und Klassen- und sogar Rassenhass aufkommen können. Dieser Kohäsion, die sich auch im alltäglichen Verhalten der Menschen positiv niederschlägt, gilt es in jedem Fall Sorge zu tragen.

Der soziale Zusammenhalt ist in den folgenden Fällen ganz besonders in Gefahr:

- Wenn ein relativ grosser Teil der Menschen einer Gesellschaft keine Arbeit hat.
- Wenn Volkseinkommen und -vermögen sehr ungleich verteilt sind.
- Wenn ein immer grösserer Teil der Bevölkerung in Armut verfällt und aus der Gesellschaft ausgegrenzt wird.
- Wenn die Löhne und Sozialleistungen das soziale Existenzminimum einer Familie nicht mehr sichern können und die Familie mit dem Bezug von Sozialleistungen besser fahren würde, als mit ihrer Arbeit.
- Wenn eine Gesellschaft nicht mehr bereit und/oder in der Lage ist, ihren betagten, behinderten oder kranken Mitmenschen ein Ersatzeinkommen zu verschaffen, das diese vor Armengenössigkeit bewahrt.

Daneben gibt es weitere Spannungsfelder, deren Explosivgehalt ebenfalls nicht zu unterschätzen ist. Zu denken ist an die Migration, wo eine umsichtige Politik danach trachten muss, ein Gleichgewicht von Zuwanderung und Integrationsmöglichkeiten anzustreben.

4. Der Handlungsbedarf bis 2020

Achtzehn Jahre sind heute bereits eine lange Zeit. Nach aktuellem Erkenntnisstand darf man wohl feststellen, dass keine Umwälzung unseres Sozialversicherungssystems nötig ist. Weil unser pragmatisch entstandenes Sozial-System

aus einzelnen Versicherungen besteht, ist es zwar relativ sicher, doch sind Überblick und mangelnde Transparenz seine Schattenseiten. Deshalb kommt der interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ im Sinne des «Guichet Unique» zentrale Bedeutung zu. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung war die Schaffung des Bundesgesetzes über einen Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechtes. Unsere Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und -direktorinnen hat zusammen mit der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren sowie mit aktiver Unterstützung des Staatsekretariats für Wirtschaft (seco) Empfehlungen zur IIZ an die Kantone gerichtet. Über diese Massnahmen soll regelmässig Bilanz gezogen werden.

Materiell gilt es vorab, Massnahmen gegen die Familienarmut zu ergreifen. Bereits 1999 hat die OECD in ihrer Vergleichsstudie Schweiz-Kanada bezüglich der Sozialhilfe festgestellt, dass die Familien-Lastenausgleichspolitik in der Schweiz im Rückstand ist.

In erster Linie sind die heutigen Familienzulagen durch gezielte ergänzende Leistungen zu verbessern. Zusammen mit der tripartiten Agglomerationskonferenz von Bund, Kantonen und Gemeinden hat unsere Konferenz eine Studie zu dieser Frage in Auftrag gegeben.

Weitere Massnahmen im Bereich der familienexternen Kleinkinder-Betreuung haben die parlamentarischen Hürden genommen (Parlamentarische Initiative Fehr) und eine familienfreundliche Steuerreform ist politisch schon recht weitgehend vorbereitet.

Heute sind die Familienzulagen mit wenigen Ausnahmen kantonal geregelt und werden von den Arbeitgebern finanziert. Das System ist sehr heterogen und gerade im Zusammenhang mit dem Vollzug der Bilateralen Verträge ist hier mehr Transparenz und Ordnung ein Muss. Ein Rahmengesetz des Bundes, das Zuständigkeiten ordnet und Begriffe definiert, könnte ähnlich wie das Bundesgesetz über die Zuständigkeit zur Unterstützung Bedürftiger (ZUG) den Weg zu einer Lösung weisen.

Auf der andern Seite wird von Bundesseite das Gespräch mit den Kantonen zu wenig gesucht. So wurde die Anstossfinanzierung über die Köpfe der dafür zuständigen Kantone und Gemeinden hinweg geregelt. Bei allen schweizerischen familienpolitischen Organisationen wird ganz selbstverständlich von der Notwendigkeit von Bundeskinderzulagen gesprochen. Die Kluft dieser schweizerischen Organisationen zur Auffassung der Kantone und der Arbeitgeber,

als den heutigen Finanzierern der Familienzulagen, ist leider immer noch zu gross, als dass es in diesem Bereich schon bald zu fruchtbaren Lösungen kommen könnte.

Der Handlungsbedarf im Bereich der Familienzulagen besteht dringlich. Kinder dürfen kein Grund zur Armut sein. Unmittelbar braucht es keine grossen zusätzlichen Mittel. Es braucht jedoch interkantonal fest gelegte Mindestkinderzulagen und eine Verringerung der Bandbreite der heute zu grossen Differenzen. Weiter sind die festen Zulagen bei armen Familien durch Bedarfsleistungen ähnlich der EL zu AHV und IV gezielt aufzustocken.

Bei den grossen Sozialwerken AHV, IV und 2. Säule sind auf Bundesebene Reformbestrebungen schon weit fortgeschritten. Die Mutterschaftsversicherung wird über die Erwerbsersatzordnung geregelt. In der Frage der Familienzulagen aber liegen noch viele Steine auf dem Weg. Nur eine Intensivierung des politischen Gesprächs kann den Kompetenzgraben zwischen Bund und Kantonen überwinden.

The first part of the paper discusses the importance of the
 research and the objectives of the study. It also
 describes the methodology used in the study, including
 the data collection and analysis methods. The
 results of the study are presented in the second
 part of the paper, and the conclusions are
 discussed in the final part.

The study was conducted in a laboratory setting,
 and the results show that there is a significant
 difference between the two groups. The
 findings suggest that the intervention
 had a positive effect on the outcome
 variable. The study has several
 limitations, and further research is
 needed to confirm the results.

In conclusion, the study
 demonstrates that the
 intervention is effective
 in improving the
 outcome variable.
 The results are
 consistent with
 previous research
 in this area.

The study
 was
 limited
 by
 the
 sample
 size
 and
 the
 duration
 of
 the
 study.
 Further
 research
 is
 needed
 to
 confirm
 the
 results
 and
 to
 explore
 the
 long-term
 effects
 of
 the
 intervention.

The
 authors
 would
 like
 to
 thank
 the
 funding
 agency
 for
 their
 support
 of
 this
 research.
 The
 authors
 also
 thank
 the
 participants
 for
 their
 participation
 in
 the
 study.