

KOMPAKTWISSEN

Den schweizerischen Sozialstaat verstehen

Reihe «Kompaktwissen CH»
Band 17

Vielfalt und Menge der gedruckten Informationen nehmen von Tag zu Tag zu, die verfügbare Zeit, sich mit komplizierten Sachverhalten und aktuellen Forschungsergebnissen auseinanderzusetzen, nimmt aber tendenziell ab. Daher steigt die Nachfrage nach intelligenten, knappen und leicht verständlichen Sachbüchern, welche die wichtigen Informationen aus einem bestimmten Gebiet oder über einen bestimmten Sachverhalt prägnant zusammenfassen.

Die Taschenbuchreihe Kompaktwissen CH zu spezifisch schweizerischen Themen und Sachgebieten will diese Lücke schliessen. Einer Enzyklopädie ähnlich, fassen die Taschenbücher Themen oder Forschungsergebnisse in für Laien verständlicher Form zusammen.

Silvano Moeckli

KOMPAKTWISSEN

Den schweizerischen Sozialstaat verstehen

Sozialgeschichte – Sozialphilosophie – Sozialpolitik

Somedia Buchverlag, Edition Rüegger

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

© Impressum E-Book 2021

Somedia Production AG • Somedia Buchverlag • Glarus/Chur 2021

www.somedia-buchverlag.ch

info.buchverlag@somedia.ch

ISBN E-PDF: 978-3-7253-1077-7

ISBN Print: 978-3-7253-0989-4

Gestaltung: Edition Rüegger, Somedia Buchverlag Glarus/Chur

Produktion: Somedia Production AG, Glarus

INHALTSVERZEICHNIS

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	10
1 Einleitung	13
1.1 Die Bedeutung des Sozialstaates	13
1.2 Gesellschaftspolitik und Sozialpolitik	14
1.3 Ursachen sozialpolitischer Interventionen	15
2 Sozialgeschichte	17
2.1 Die Soziale Frage	17
2.2 Ursachen der Sozialen Frage	21
2.3 Antworten auf die Soziale Frage	23
2.3.1 Selbsthilfeorganisationen	23
2.3.2 Gemeinnützige Gesellschaften	24
2.3.3 Gewerkschaften	25
2.3.4 Politische Parteien	26
2.3.5 Betriebliche Fürsorge	27
2.3.6 Sozialarbeit und Sozialpädagogik	29
2.4 Sozialpolitische Marksteine	30
2.5 Wandel der Anschauungen	34
3 Sozialphilosophie	40
3.1 Ziele der Sozialpolitik	40
3.1.1 Sozialer Friede	41
3.1.2 Soziale Sicherheit	43
3.1.3 Soziale Gerechtigkeit	44
3.2 Verteilungsprinzipien	45
3.2.1 Gleichheitsprinzip	45
3.2.2 Leistungsprinzip	46
3.2.3 Bedarfsprinzip	47
3.2.4 Differenzprinzip	48

4	Sozialpolitik	52
4.1	Instrumente der Sozialpolitik	52
4.1.1	Einkommenspolitik	52
4.1.2	Vermögenspolitik	56
4.1.3	Sozialfürsorge	59
4.1.3.1	Armenpflege und Caritas	59
4.1.3.2	Sozialhilfe	60
4.1.3.3	Sozialarbeit	61
4.1.4	Sozialgesetzgebung	62
4.1.4.1	Arbeitnehmerschutz	62
4.1.4.2	Bauernschutz	69
4.1.4.3	Gewerbeschutz	71
4.1.5	Sozialversicherungen	72
4.1.5.1	Merkmale und Wesen der Sozialversicherungen	72
4.1.5.2	Überblick über die Sozialversicherungen der Schweiz	74
4.1.5.3	Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)	76
4.1.5.4	Invalidenversicherung (IV)	80
4.1.5.5	Ergänzungsleistungen (EL)	81
4.1.5.6	Berufliche Vorsorge (BV)	81
4.1.5.7	Krankenversicherung (KV)	84
4.1.5.8	Unfallversicherung (UV)	87
4.1.5.9	Erwerbsersatzordnung (EO)	88
4.1.5.10	Arbeitslosenversicherung (ALV)	89
4.1.5.11	Familienzulagen (FZ)	91
4.1.5.12	Die Gesamtrechnung für soziale Sicherheit	92
4.1.6	Sozialrechte	96
4.1.7	Exkurs: Bedingungsloses Grundeinkommen	98
4.2	Träger der Sozialpolitik	99
4.2.1	Staatliche Träger	100
4.2.2	Parastaatliche Träger	101
4.2.3	Private Träger	101
4.2.4	Supra- und internationale Träger	102
4.2.5	Neue Trägerstrukturen?	104

5	Probleme und Perspektiven des Sozialstaates	108
5.1	Krise des Sozialstaates?	108
5.2	Demographische Entwicklung und Sozialstaat	109
5.3	Finanz- und realwirtschaftliche Betrachtungsweise	119
5.4	Lähmung des Leistungswillens	124
5.5	Wirtschaftswachstum als Imperativ	124
5.6	Latente und neue Armut	126
5.7	Legitimierung des «Spätkapitalismus»	127
5.8	Notwendigkeit des Sozialstaates – heute	128
5.9	Ein Kollaps des Sozialstaates droht nicht	130
	Literaturverzeichnis	133

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungen

Abbildung 1: Bereiche der Gesellschaftspolitik	15
Abbildung 2: Ursachen sozialpolitischer Interventionen	16
Abbildung 3: Haushaltsrechnung einer Basler Arbeiterfamilie 1890	18
Abbildung 4: Inserat im Appenzeller Sonntagsblatt 1885	19
Abbildung 5: Ziele der Sozialpolitik	40
Abbildung 6: Lorenzkurve für die Schweiz 2005	54
Abbildung 7: Die erste Seite des Friedensabkommens in der Maschinen- und Metallindustrie von 1937	67
Abbildung 8: Das Drei-Säulen-Prinzip der Altersvorsorge	77
Abbildung 9: Sozialeinnahmen, Sozialausgaben und Sozialleistungen in der Schweiz 1950–2008	95
Abbildung 10: Der Altersaufbau der Bevölkerung der Schweiz 2008 und 2060	112
Abbildung 11: Anteile der Altersgruppen an der Schweizer Bevölkerung 1900 bis 2060	113
Abbildung 12: Entwicklung der Soziallastquote der obligatorischen Sozialversicherungen 1990 bis 2030	115
Abbildung 13: Finanzierungsbedarf der Sozialversicherungen 2000 bis 2030	116
Abbildung 14: Banknote «Fünf Milliarden Mark» (Deutschland 1923)	123

Tabellen

Tabelle 1: Verteilungsprinzipien	51
Tabelle 2: Das Reinvermögen der natürlichen Personen in der Schweiz 2007	58
Tabelle 3: Privat- und Sozialversicherung	73
Tabelle 4: Zweige der schweizerischen Sozialversicherungen	75
Tabelle 5: Gesamtausgaben für soziale Sicherheit in der Schweiz 2005 bis 2007	93
Tabelle 6: Gesamteinnahmen soziale Sicherheit in der Schweiz 2006/2007	94

Tabelle 7:	Vor- und Nachteile des bedingungslosen Grundeinkommens	99
Tabelle 8:	Demographische Daten Schweiz 2010 und 2060 (mittleres Szenario)	111
Tabelle 9:	Annahmen über die demographische und wirtschaftliche Entwicklung ab 2010	114
Tabelle 10:	Finanzierungsbedarf der obligatorischen Teile der Sozialversicherungen	114
Tabelle 11:	Finanz- und realwirtschaftliche Betrachtungsweise	119

Abkürzungsverzeichnis

BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 1848 ff.
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
GdS	Geschichte der Schweiz – und der Schweizer, 3 Bände, Basel 1982 (Band 1) und 1983 (Bände 2 und 3)
HBLS	Historisch-biographisches Lexikon der Schweiz, 8 Bände, Neuenburg 1921 – 1934
HdSG	Handbuch der Schweizer Geschichte, 2 Bände, 2. Auflage, Zürich 1980
HdSVW	Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, 2 Bände, Bern 1955
HdSW	Handbuch der Sozialwissenschaften, 12 Bände, Göttingen 1956 ff.
HLS	Historisches Lexikon der Schweiz, http://www.hls-dhs-dss.ch
IAO	Internationale Arbeitsorganisation, Genf
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft

Vorwort

Nachdem ich vor mehr als 20 Jahren ein Referat über den schweizerischen Sozialstaat gehalten hatte, ist aus dem Vortragsmanuskript ein Buch entstanden, das rasch vergriffen war. Diese Publikation lege ich hiermit in einer völlig überarbeiteten Fassung neu vor. Gemessen an den finanziellen Aufwendungen und Leistungen hat der Sozialstaat in den vergangenen zwei Jahrzehnten sowohl für die Gesamtwirtschaft wie auch für jeden Einwohner der Schweiz stark an Bedeutung gewonnen. Wenn gleich der schweizerische Sozialstaat im internationalen Vergleich heute solide dasteht, stellen sich in den kommenden Jahrzehnten neue Herausforderungen, insbesondere die demographische Entwicklung, kombiniert mit einer drohenden Staatsverschuldung.

An Büchern und Publikationen, welche die einzelnen Zweige der Sozialversicherungen beschreiben, Leistungen und Abgaben auflisten, die rechtlichen Grundlagen darlegen, mangelt es nicht. Wer Antworten auf eine Detailfrage der Sozialversicherungen sucht, dem seien z. B. das ebenfalls in der Reihe «Kompaktwissen» erschienene Buch von Kurt Häcki (2011) oder die vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) publizierte «Übersicht über die schweizerische Soziale Sicherheit» empfohlen. Letztere wird jährlich aktualisiert. Man kann diese von der Website des Bundesamtes für Sozialversicherungen downloaden oder kostenlos dort bestellen. Daten über die Sozialversicherungen der Schweiz findet man in der ebenfalls kostenlosen Taschenstatistik «Sozialversicherungen der Schweiz».

Der spezielle Ansatz dieses Buches ist der gleiche geblieben. Der Sozialstaat soll nicht einfach beschrieben, sondern erklärt werden. Dazu ist es notwendig, einen Blick in die Sozialgeschichte zu werfen. Den Ist-Zustand kann man nur verstehen, wenn man weiss, wie er zustande gekommen ist. Das Kapitel über Sozialphilosophie setzt sich mit Fragen zur Notwendigkeit des Sozialstaates und mit sozialer Gerechtigkeit auseinander. Nur wenn die Mehrheit der Menschen von der Sinnhaftigkeit des Sozialstaates überzeugt ist, kann er wirklich funktionieren. Erst nach diesen beiden Kapiteln folgen die in solchen Büchern üblicherweise abgehandelte Sozialpolitik und Sozialversicherungspolitik.

Diese Publikation möchte nicht Daten anhäufen, sondern Zusammenhänge erklären. Die wichtigsten Zahlen werden im Überblick dargestellt. Für Details wird auf die einschlägigen Internetquellen verwiesen, wo man – anders als vor 20 Jahren – die aktuellsten Daten leicht abrufen kann. Wichtiger als die Memorierung vieler Zahlen sind die Kenntnis der Grössenordnungen und eine genaue Definition der Begriffe. Wenn man einen Blick in die Zukunft wirft, dann helfen die Fakten ohnehin nicht weiter. Ohne Verständnis der Zusammenhänge sieht man den Horizont nicht. Etliche Werke, die ich schon 1988 zitiert habe und die heute natürlich älteren Datums sind, habe ich mit Bedacht nicht herausgekippt. Man lernt dabei, dass sich die Argumentationsketten verschiedener Positionen gar nicht so stark verändert haben.

Dieses Buch richtet sich weniger an Spezialisten oder jene, die eine Antwort auf eine ganz spezifische Frage suchen. Es ist gedacht für Schüler, Studierende und aktive Staatsbürger, welche sich einen Überblick über Institutionen, Zustand und Zukunftsperspektiven des schweizerischen Sozialstaates verschaffen wollen und sich für «Warum-Fragen» interessieren. Anders als im Mainstream ist der Grundtenor gegenüber dem Sozialstaat nicht pessimistisch. Und im Unterschied zu den meisten Publikationen wird nicht nur aufs Geld geblickt, sondern auch auf realwirtschaftliche Vorgänge und Werthaltungen. Denn die beste Sicherung des Sozialstaates besteht in einer leistungs- und wettbewerbsfähigen Volkswirtschaft, in gut ausgebildeten und motivierten Erwerbstätigen und in einem Volk, in dem bezüglich sozialer Solidarität ein Grundkonsens besteht und das fähig ist, Probleme mit Gemeinsinn und Optimismus anzupacken.

1 Einleitung

1.1 Die Bedeutung des Sozialstaates

Ein Blick auf den Lohnausweis genügt: Der gut ausgebaute Sozialstaat fordert seinen Tribut in Form von Lohnabzügen und aufseiten der Arbeitgeber in Form von Lohnnebenkosten. Die Beiträge für AHV, IV und EO beliefen sich 2011 für Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf je 5,15 Prozent des Erwerbseinkommens. Dazu kamen Beiträge für die Arbeitslosenversicherung und die berufliche Vorsorge. Die Krankenversicherung wird zu einem guten Teil über Kopfprämien finanziert, hinzu kommen Abgaben auf Tabak, Alkohol, Glücksspiele, ein Teil der Mehrwertsteuer sowie direkte Steuern. Der Slogan «mehr Netto vom Brutto» drückt wohl den Wunsch vieler Erwerbstätiger aus, den eigenen Lohn weniger durch staatliche Zwangsabgaben geschmälert zu sehen.

Aus der Perspektive des Leistungsempfängers sehen die Probleme naturgemäss anders aus. Wenn man je in die Lage gerät, krank, arbeitslos, invalid oder sozialhilfeabhängig zu sein, dann empfindet man die staatlichen Leistungen oft als zu gering, die Administration als zu bürokratisch, und bei den bedarfsabhängigen Leistungen das Verfahren als entwürdigend. Wenn man gesund ist, sind die Krankenkassenprämien zu hoch, wenn man einer medizinischen Behandlung bedarf, dann ist nur das Beste gut genug. Wer mit sich selbst gut zurechtkommt fordert Eigeninitiative und Selbstverantwortung, wer für sich selber nicht mehr aufkommen kann ruft nach gesellschaftlicher Solidarität. Eine gründliche Analyse des Sinnes und der Funktionen des Sozialstaats kann nur dann geleistet werden, wenn man von der eigenen sozialen Position und den eigenen momentanen Interessen abstrahieren kann. Ohne Sozialstaat könnten unsere moderne Gesellschaft und die hoch entwickelte Volkswirtschaft nicht bestehen.

Ungeachtet der Gesellschaft und der Organisationsform: In jeder Gesellschaft muss es eine Form des Ausgleichs zwischen Starken, Leistungsfähigen und Schwachen, Leistungsunfähigen geben. Die Frage ist, welche Organisationsform für einen gegebenen Stand gesellschaftlicher Entwicklung optimal ist, und wie sich die Form jeweiligen Veränderungen in der Gesellschaft anpasst. Für eine moderne Gesellschaft kann ein auf Freiwilligkeit, Familienbande oder Clanstruktur beruhender Ausgleich nicht

mehr infrage kommen. Allein der Staat – der Sozialstaat – kann auf längere Frist die Leistungen und Lasten gerecht verteilen. Dies kann er aber nur dann tun, wenn es im Hintergrund eine Volkswirtschaft gibt, welche die benötigte Verteilungssubstanz bereitstellt. Und diese Volkswirtschaft wiederum ist auf Beschäftigte angewiesen, die nicht in ständiger Existenzangst leben. Insofern bedingen sich Sozialstaat und wettbewerbsfähige Volkswirtschaft gegenseitig.

1.2 Gesellschaftspolitik und Sozialpolitik

Der Begriff «Sozialpolitik» ist in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts herausgebildet worden. Man verstand damals darunter eine schichten-spezifische Schutzpolitik zugunsten der lohnabhängigen Arbeitnehmer, eines durch die industrielle Revolution neu geschaffenen Standes, der unter bedenklichen Arbeits- und Lebensverhältnissen ein Dasein in Elend und Not fristete. Heute zielt die Sozialpolitik auf den Schutz aller schwachen Gesellschaftsmitglieder sowie die Absicherung der Lebensrisiken der Gesamtbevölkerung.

Demgegenüber umfasst die Gesellschaftspolitik – der Begriff wurde in den 1920er-Jahren geprägt – eine breite Palette von Politikbereichen: von der Bildungspolitik über die Einkommenspolitik zur Umweltpolitik, und sie schliesst auch die Sozialpolitik mit ein (vgl. Abb. 1). Von der Gesellschaftspolitik erfasst werden alle Staatsbürger, ungeachtet ihrer Lebenslage oder Schichtzugehörigkeit. Gesellschaftspolitik kann definiert werden als zielrationales staatliches Handeln zum Zweck der bewussten und planmässigen Gestaltung der Gesamtheit der sozialen Verhältnisse (Staatslexikon, 1985, S. 978, Band II). Dahinter steckt der Glaube an eine «Sozialtechnologie», die eine rationale Gestaltung der Gesellschaft machbar werden lässt.

Während die ökonomische Theorie den materiellen Wohlstand (insbesondere die Realeinkommen) der Wirtschaftssubjekte in den Vordergrund stellt, beleuchtet die Sozialstaatstheorie auch qualitative Aspekte, so die Lebensqualität, die Lebenschancen, die sozialen Rechte und Pflichten. Es bestehen indessen, wie zu zeigen sein wird, zwischen Einkommens- und Lebenssituation enge Zusammenhänge.

Gegenstandsbereich dieser Schrift ist zur Hauptsache die Sozialpolitik in der Schweiz, am Rande auch die Einkommens- und Vermögenspolitik.