

Die Grenzen des Sozialstaates

Autor(en): **Sohrmann, Yves**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **58 (1978)**

Heft 11

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-163452>

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.

Die Grenzen des Sozialstaates

Bei der Bekämpfung wirtschaftlicher und sozialer Not hat die staatliche Sozialpolitik grosse Erfolge erzielt. Längst sind die soziale Sicherheit und der soziale Schutz zur Selbstverständlichkeit geworden. Die ursprüngliche Politik des Schutzes und der Sicherung des Unterhaltes hat sich immer mehr zu einer gesellschaftsgestaltenden Ausgleichspolitik gewandelt. Zugleich hat aber auch in der Schweiz die Sozialpolitik einen Umfang erreicht, der heute zu einer vermehrten Diskussion ihrer Aufgaben und zu einer Denkpause zwingt.

Herkunft und Inhalt des Begriffs soziale Sicherheit

Beide Teile des Begriffs soziale Sicherheit sind so vieldeutig, dass in Theorie und Praxis verschiedene Dinge verstanden werden können. Eine sehr weitgehende Definition findet sich in einer Denkschrift der Weltärzteschaft¹: «Soziale Sicherheit, im weitesten Sinne verstanden, umfasst eine Fülle von Aufgaben. Dieser Begriff umfasst Schutz vor Unwissenheit (Schulwesen), vor Krankheit und Invalidität (Medizin und öffentliches Gesundheitswesen), vor Obdachlosigkeit (Wohnungswesen) sowie Erwerbs- und Arbeitslosigkeit.» Für die Entwicklung eines engeren und zugleich auch konkreteren Begriffsinhalts sind zunächst eine amerikanische und eine europäische Entwicklungslinie zu unterscheiden.

Den Umschwung im amerikanischen Denken hatten die Erschütterungen der Weltwirtschaftskrise der dreissiger Jahre herbeigeführt. Wie tief dieser Einschnitt war, ist schon daraus zu ermessen, dass die mit dem Präsidenten F. D. Roosevelt einsetzende interventionistische Sozialpolitik in den Vereinigten Staaten bis heute ihre Auswirkungen beibehalten hat. Roosevelts «Social Security Act» von 1935 gilt noch heute in den Vereinigten Staaten als Markstein in der Sozialpolitik, freilich für eine Gesetzgebung, die gegenüber den in anderen Ländern schon vorhandenen Sicherheitsmassnahmen einen bescheidenen Anfang darstellt.

Die Klärung und Festigung des Begriffsinhalts ist aber nicht von Amerika, sondern von Europa ausgegangen. Nachdem die «Freiheit von der Not» unter die grossen Ziele aufgenommen worden war, die 1941 von der Atlantik-Charta verkündet wurden, setzte die Arbeit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ein, um den Begriff soziale Sicherheit mit ganz konkretem Inhalt zu füllen. Bereits die erste Internationale Arbeitskonferenz nach Kriegsausbruch in Philadelphia 1944 setzte mit der Annahme der «Erklärung von Philadelphia» die neuen Ziele der Organisation fest und schloss mit genauen Inhaltsbestimmungen. Folgende Grundsätze wurden in der Erklärung verankert:

- Arbeit ist keine Ware.
- Freiheit der Meinungsäusserung und Vereinigungsfreiheit sind Voraussetzung für andauernden Fortschritt.
- Armut, wo immer sie besteht, gefährdet den Wohlstand aller.
- Alle Menschen, gleich welcher Rasse, welchen Glaubens oder welchen Geschlechts sie sind, haben das Recht, materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung unter gleich günstigen Bedingungen in Freiheit, Würde und wirtschaftlicher Sicherheit zu erstreben.

Dieser Katalog des Internationalen Arbeitsamtes war so abgefasst, dass später kaum noch wesentliche Neuerungen vorzuschlagen waren. Er enthielt schon die Forderung nach Absicherung von Krankheit, Mutterschaft, Invalidität, Alter, Tod des Versorgers, Arbeitslosigkeit, beruflich bedingten Schäden (Unfall oder Krankheit) sowie ausserordentlichen Ausgaben.

Historischer Rückblick

Die Politik der sozialen Sicherheit hat Auffassungen zur Voraussetzung, die sich im Laufe der letzten zweihundert Jahre gebildet haben. Noch immer ist die Aufklärung der entscheidende historische Hintergrund, auch wenn sich inzwischen die Vorstellungen über das Verhältnis von Individuum, Familie, Gesellschaft und Staat im einzelnen verändert haben. In bezug auf das Sicherheitsdenken sind zur Zeit der Aufklärung zwei Hauptrichtungen zu unterscheiden: Erstens werden das irdische Leben, die irdischen Güter, Schmerzlosigkeit und Langlebigkeit als wichtige, von Gott gewollte Werte proklamiert, im Gegensatz zu älteren Auffassungen, welche diese irdischen Ziele in Frage stellten. Zweitens ist es nach Meinung der Aufklärung des Menschen Pflicht, durch Arbeit an den Menschen und den menschlichen Verhältnissen die bestehende Ordnung zu verbessern und so

zu gestalten, dass das Glücksziel erreichbar wird. Dabei hat die weltverbessernde Arbeit der Aufklärung zwei Methoden entwickelt: die Erziehung des einzelnen und die Verbesserung der gesellschaftlich-politischen Verhältnisse. Man kann eine erste pädagogische und eine zweite soziale Phase unterscheiden. Denn offensichtlich ist im Zeitalter der Aufklärung der Elan der pädagogischen Phase allmählich schwächer geworden, der Drang nach sozialer Erneuerung jedoch stärker hervorgetreten.

Die spezielle Wendung der Politik der sozialen Sicherheit, ihre Konstruktion zur Abgeltung der «basic needs» kann nur aus der Betrachtung der Wandlungen gewonnen werden, die sich auf den Ebenen der Wirtschafts- und Gesellschaftstheorie, der gesellschaftlichen Entwicklung und schliesslich der sozialen Sicherungssysteme in ihrem Eigengewicht vollzogen haben. Wirtschaftspolitisch betrachtet, stellt die moderne Sozialpolitik einen kontinuierlichen Interventionismus dar. Nun waren aber im Zeitalter der Aufklärung zunächst solche dauernde Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen gar nicht nötig und nicht erwünscht. Die liberale Wirtschaftsordnung gegen alle hemmenden Staatseinflüsse und Monopole durchzusetzen war das vorrangige Ziel. Es entspricht deshalb auch der überragenden Bedeutung von Adam Smith für die erste Phase des Aufklärungszeitalters, dass viele seiner Grundthesen auch für die Gestaltung der sozialen Verhältnisse von weithin wirkendem Einfluss waren. Der erste Abschnitt der rationalen Weltgestaltung legte das Hauptgewicht auf die Befreiung der Kräfte des einzelnen von den Fesseln der vergangenen Zeit. Der Übergang von der optimistischen zur pessimistischen Phase des Denkens über die soziale Entwicklung fand im 19. Jahrhundert statt. Die von den Grundsätzen der Aufklärung Beseelten zweifelten immer mehr daran, ob die Freisetzung der gesellschaftlichen Kräfte den allgemeinen Wohlstand von selbst hervorbrächte. Die von Malthus begründeten Einwände erwiesen sich als sehr wirksam, und zudem erregten die ersten Erfahrungen des Industriezeitalters noch mehr Zweifel, die auch ausserhalb der Arbeiterbewegung nicht mehr ganz zu überwinden waren. Aus dieser zweiten pessimistischen Phase ist die moderne Politik der sozialen Sicherheit hervorgegangen. Die Wirtschaftsgeschichte hat die Überzeugung hinzugebracht, dass die Wandlung der Lebensformen einen neuen Sicherheitsbedarf erzeugt habe, der von der Selbsthilfe des einzelnen und seiner Familie sowie von den früher gegebenen gesellschaftlichen Hilfen nicht befriedigt werden könne. Heute liegen drei verschiedene Hilfsprinzipien im Wettstreit, das Fürsorgeprinzip, das Versicherungsprinzip und das Prinzip der staatlichen Versorgung aus Steuermitteln. Je nach Konstruktion des Systems der sozialen Sicherheit und je nach Land besteht auch eine Vermischung der drei Systeme mit unterschiedlichen Gewichten.

Die Entwicklung der sozialen Sicherheit in der Schweiz

Das in Art. 2 der Bundesverfassung von 1874 festgelegte Staatsziel der «Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossen» entspricht der Wertordnung der modernen Wirtschaftswissenschaft; es ist heute noch zeitgemäss. Bei der Aufnahme der Wirtschaftsartikel in die Bundesverfassung im Jahre 1947 wurde dieser Zweckartikel wiederholt und erweitert: «Der Bund trifft im Rahmen seiner verfassungsmässigen Befugnisse die zur Mehrung der Wohlfahrt des Volkes und zur wirtschaftlichen Sicherung der Bürger geeigneten Massnahmen» (BV Art. 31^{bis} Abs. 1). Von entscheidender Bedeutung ist zudem, dass im Grundsatz der Rechtsgleichheit (BV Art. 4) nach heutiger Auffassung auch die verfassungsrechtliche Zielsetzung der Justitia distributiva enthalten ist. Somit verfügt der schweizerische Sozialstaat über eine solide verfassungsrechtliche Verankerung. Bei der Annahme der Bundesverfassung beschränkte sich ihr positiver sozialstaatlicher Gehalt auf den Art. 34, die Kompetenznorm zur Aufstellung eines Fabrikgesetzes. Bereits 1877 wurde mit der Schaffung des für damalige Verhältnisse sehr beachtlichen ersten Fabrikgesetzes davon Gebrauch gemacht. Im Laufe von rund 100 Jahren wurde die Bundesverfassung durch eine grosse Anzahl Revisionen erheblich umgestaltet. Zahlreiche Ergänzungen betrafen soziale Aufgaben. Die Entwicklung zum Sozialstaat verlief nicht immer konstant, sondern in Schüben. Neben längeren Perioden der Stagnation haben vor allem die veränderten Verhältnisse während der beiden langdauernden Mobilmachungsperioden sowie die äusserst günstigen Wirtschaftsverhältnisse der sechziger Jahre der Sozialpolitik Auftrieb verliehen.

Synopse des schweizerischen Sozialversicherungssystems

Insgesamt entstand in der Schweiz während der letzten drei Jahrzehnte ein äusserst komplexes System von Sozialversicherungen. Die Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Zweigen sind ausserordentlich vielseitig, so dass wir uns auf eine synoptische Darstellung beschränken.

In den Bereich der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge gehören die AHV, IV, die Ergänzungsleistungen von AHV und IV sowie die beruflichen Vorsorgeeinrichtungen.

In den Komplex der Unfall- und Krankenversicherung gehören die Kranken- und Mutterschaftsversicherung und die obligatorische Unfallversicherung für Betriebs- und Nichtbetriebsunfälle.

Die weiteren sozialen Einrichtungen umfassen die Arbeitslosenversicherung, die eidgenössischen und kantonalen Familienzulagen, die Erwerbsersatzordnung und die Militärversicherung.

Die erste Säule

Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) ist eine allgemeine und obligatorische Volksversicherung. Pflichtversichert sind alle natürlichen Personen, die in der Schweiz zivilrechtlich Wohnsitz haben oder die eine Erwerbstätigkeit ausüben. Seit der 8. AHV-Revision im Jahre 1972 besteht auch eine Beitrittsmöglichkeit für Auslandschweizer. Die AHV, der bedeutendste Zweig der sozialen Sicherheit, ist nicht – wie vielfach im Ausland – als Klassenversicherung ausgestaltet: Das ganze Volk ist in eine einzige, grosse Risikogemeinschaft zusammengeschlossen. Als wichtige Grundsätze der AHV gelten, dass die Renten den «Existenzbedarf» angemessen decken sollen und an die wirtschaftliche Entwicklung – mindestens aber an die Preisentwicklung – angepasst werden sollen. Finanziert wird die AHV durch Beiträge der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und durch Beiträge der öffentlichen Hand sowie Zinsen des AHV-Ausgleichsfonds. Seit dem Bestehen der AHV im Jahre 1948 waren die Beiträge der Versicherten und der öffentlichen Hand so festgelegt, dass bis 1974 der gesetzlich vorgeschriebene Ausgleichsfonds geäuft werden konnte. Er stellt eine kollektive Sicherheitsreserve dar, die nicht unter den Betrag einer Jahresausgabe sinken soll. Von 1949 bis 1968 betrugen die Beitragssätze für die AHV 4 % des Einkommens aus unselbständiger Arbeit, von 1969 bis Juni 1975 7,8 % und ab 1. Juli 1975 8,4 %. Die Beiträge werden je zur Hälfte vom Arbeitnehmer und Arbeitgeber getragen. Die Beiträge der öffentlichen Hand betrugen bis 1974 20 % der Ausgaben; 1975 führten die Sparmassnahmen des Bundes zu einer Kürzung. Aufgrund der Annahme der 9. AHV-Revision durch das Volk, Ende Februar 1978, werden die Beiträge der öffentlichen Hand sukzessive wieder angehoben auf 16 % (1980/81), und ab 1982 ist wieder ein Satz der Ausgaben von 20 % gültig. Die Neuregelung der Beitragsleistungen des Bundes war einer der wichtigsten Punkte in der 9. AHV-Revision und soll dazu beitragen, den AHV-Finanzhaushalt in Zukunft wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Die Durchführung der AHV obliegt den Ausgleichskassen. Sie sind öffentlich-rechtliche Institutionen, welche vom Bund, den Kantonen, von Berufsverbänden der Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden zur Durchführung der AHV errichtet wurden.

Ein weiterer Zweig der ersten Säule ist die Invalidenversicherung (IV).

Sie ist wie die AHV eine allgemeine Volksversicherung. Versichert sind jene Personen, die in der AHV freiwillig oder obligatorisch versichert sind. Das Ziel der Invalidenversicherung ist der Schutz der Versicherten vor den wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Invalidität. Organisatorisch und auch hinsichtlich des Beitrags- und Leistungssystems ist die IV mit der AHV verbunden. Die Finanzierung der IV wird durch Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber sowie durch die öffentliche Hand gewährleistet. Bei der Einführung der IV im Jahre 1960 betrugen die Beiträge der Unselbständigerwerbenden, die je zur Hälfte vom Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu tragen sind, zunächst 0,4 %. Sie sind schrittweise angestiegen und betragen seit Juli 1975 1 %. Die aus öffentlichen Mitteln zu leistenden Beiträge an die Versicherung belaufen sich grundsätzlich auf die Hälfte der jährlichen Ausgaben; davon trägt der Bund drei Viertel, während ein Viertel von den Kantonen aufgebracht wird.

Die zweite Säule

Wichtige Grundsätze für die geplante obligatorische berufliche Vorsorge sind die Sicherung der gewohnten Lebenshaltung des Arbeitnehmers, die Verpflichtung der Arbeitgeber, die Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung zu versichern und mindestens die Hälfte der Prämien zu übernehmen. Die Selbständigerwerbenden können sich freiwillig zu gleichen Bedingungen versichern. Steuerfreiheit und Steuererleichterungen für die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge sind vorgesehen. Am 19. Dezember 1975 hat der Bundesrat einen Entwurf eines Bundesgesetzes über die Berufliche Vorsorge (BVG) verabschiedet, der Vorschriften über die Verpflichtung der Arbeitgeber, ihre Arbeitnehmer zu versichern, über die Voraussetzungen der Versicherung Selbständigerwerbender, Mindestleistungen und Beitragspflicht sowie Vorschriften, die sich auf die Vorsorgeeinrichtungen beziehen, enthält. Der Entwurf des Bundesrates wurde von der zuständigen nationalrätlichen Kommission während 18 Monaten beraten. In der Herbstsession 1977 stimmte der Nationalrat mit einigen wenigen Änderungen dem bundesrätlichen Konzept zu. Zurzeit befasst sich auch die ständerätliche Kommission mit der Vorlage. Inzwischen hat sich jedoch herausgestellt, dass die parlamentarische Behandlung dieser Vorlage wegen zusätzlicher Schwierigkeiten noch erhebliche Zeit benötigen wird.

Schon heute sind rund 40 % der Arbeitnehmer gut versichert, und für sie werden sich aufgrund des neuen BVG keine Änderungen ergeben. Bei weiteren 40 % sind gewisse Ergänzungen notwendig. Für 20 % der Arbeitnehmer muss die berufliche Vorsorge allerdings neu eingeführt werden.

Ein sehr wichtiger Punkt im neuen BVG ist die Freizügigkeit. Die Vorsorgeeinrichtungen werden verpflichtet, den infolge Auflösung ihres Arbeitsvertrages Austretenden eine Freizügigkeitsleistung zu erbringen, welche die Erhaltung des Vorsorgeschutzes im gesetzlichen Umfang gewährleistet.

Die dritte Säule

Für die dritte Säule – die private Vorsorge – ist vorgesehen, dass der Bund zusammen mit den Kantonen die Selbstvorsorge durch Massnahmen der Fiskal- und Eigentumspolitik fördert. Dazu hätte beispielsweise im Zusammenhang mit der Ausführungsgesetzgebung zum Verfassungsartikel über die formelle Steuerharmonisierung Gelegenheit bestanden. Leider ist diese Chance nicht wahrgenommen worden.

Die Krankenversicherung

Wie in vielen anderen Ländern ist auch in der Schweiz die Krankenversicherung (KV) der älteste Zweig der sozialen Sicherheit. Im Art. 34^{bis} der Bundesverfassung vom Oktober 1890 erhielt der Bund das Gesetzgebungsrecht für die Kranken- und Unfallversicherung. Sowohl für die Kranken- als auch für die Unfallversicherung gibt es seit längerem Bestrebungen zur Revision der Verfassungsgrundlage. Im Dezember 1974 wurde die «Volksinitiative für die soziale Krankenversicherung», welche eine obligatorische und lohnprozentual finanzierte Kranken- und Mutterschaftsversicherung vorsah, sowie der Gegenvorschlag der Bundesversammlung, das sogenannte Flimser Modell, von Volk und Ständen abgelehnt, so dass es bis jetzt bei der Verfassungsgrundlage von 1890 geblieben ist. Die Ausführungsgesetzgebung über die Kranken- und Unfallvorsorge konnte 1911/12 realisiert werden (Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung KUVG). Im März 1964 wurde ein Änderungsgesetz zum KUVG beschlossen, das ebenfalls, wie das Gesetz von 1911, auf ein Obligatorium der Versicherung verzichtete, jedoch eine Reihe von wesentlichen Verbesserungen bei der Krankenversicherung einführte. Träger der Krankenversicherung sind die vom Bund anerkannten Krankenkassen, wobei die schweizerische KV auf dem Grundsatz der Individualversicherung beruht. Obwohl die Krankenversicherung in der Schweiz bundesrechtlich freiwillig ist, hat sie eine starke Verbreitung: 94 % der geschätzten mittleren Wohnbevölkerung gehören anerkannten Krankenkassen an. Gegenstand der Krankenversicherung bilden die wirtschaftlichen Folgen der Krankheit sowie der Mut-

terschaft. Hauptaufgabe der KV bilden die Leistungen der Krankenpflege. Die Krankenversicherungen werden finanziert durch die Versicherten selbst, die öffentliche Hand und in geringem Masse auf freiwilliger Basis durch Beiträge der Arbeitgeber.

Für die bundesrechtliche Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung besteht eine Verfassungsgrundlage (Art. 34^{quinquies}). Bis jetzt konnte sie jedoch noch nicht realisiert werden. Teilweise wird das Vakuum von der Krankenversicherung ausgefüllt: Sie erbringt bei Schwangerschaft und Geburt im Prinzip die gleichen Leistungen wie bei Krankheit.

Die Unfallversicherung

Bei der Unfallversicherung handelt es sich um eine reine Arbeitnehmerversicherung. Das älteste und wichtigste Obligatorium bezieht sich auf die staatliche, obligatorische Unfallversicherung in Industrie und Gewerbe gemäss Bundesgesetz vom 13. Juni 1911. Seit 1951 gibt es für familienfremde Arbeitnehmer in der Landwirtschaft und seit 1953 für die Besatzung schweizerischer Seeschiffe ein Versicherungsobligatorium. Einziger Träger der obligatorischen Unfallversicherung ist die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt in Luzern (SUVA). Aufgrund des KUVG sind heute rund zwei Drittel aller Arbeitnehmer obligatorisch gegen Unfall versichert. Gedeckt sind Betriebs- und Nichtbetriebsunfälle sowie Berufskrankheiten. Die Leistungen umfassen Krankenpflege, Krankengeld, Invaliden- und Hinterlassenenrenten. Die obligatorische Unfallversicherung wird nach verschiedenen Verfahren finanziert, je nachdem ob es sich um Rentenleistungen oder um Pflege- und einmalige Geldleistungen handelt.

Mit Botschaft vom 18. August 1976 legte der Bundesrat dem Parlament ein neues Bundesgesetz über die Unfallversicherung vor, welches alle Arbeitnehmer und eventuell auch gewisse Kategorien von Selbständigerwerbenden in gleicher Weise gegen die wirtschaftlichen Folgen des Unfalls schützen soll. Der Vorschlag des Bundesrates befindet sich zurzeit in der parlamentarischen Phase. Die Kommissionsberatungen gestalten sich recht langwierig, da wie bei den meisten Bereichen der sozialen Sicherheit die Zusammenhänge mit anderen Versicherungsarten überprüft werden müssen.

Die Arbeitslosenversicherung

Die Anfänge der Arbeitslosenversicherung gehen in die achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts zurück. Zur Linderung der Arbeitslosigkeit nach dem

Ersten Weltkrieg wurde zunächst vom Bund die Arbeitslosenfürsorge geschaffen, die 1924 durch die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an die Arbeitslosenkassen abgelöst wurde. Während des Zweiten Weltkrieges wurde auf dem Wege der Kriegsvollmachten des Bundesrates eine einheitliche Lösung verwirklicht. Mit der Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung konnte 1947 die Arbeitslosenversicherung in der Verfassung verankert werden. Ihre Mängel wurden schon während der Hochkonjunktur offenkundig; in den Rezessionsjahren 1974/75 zeigte sich, dass der Versicherungsgrad völlig ungenügend war. Zudem kam hinzu, dass ein Ausgleich zwischen gutsituierten und stark beanspruchten Kassen fehlte. Der neue Verfassungsartikel vom Juni 1976 schuf die Grundlage für die Einführung der Versicherungspflicht der Unselbständigerwerbenden und für eine freiwillige Versicherung der Selbständigerwerbenden. Am 8. Oktober 1976 wurde vom Parlament eine Übergangsordnung verabschiedet, die vom Bundesrat auf den 1. April 1977 in Kraft gesetzt wurde. Seither besteht für alle Arbeitnehmer ein Versicherungsobligatorium; die Beiträge – Arbeitgeber und Arbeitnehmer zahlen je vier Promille des massgebenden Lohnes bis zu einer Höchstbasis von Fr. 3900.– pro Monat – werden über die AHV-Organisation erfasst.

Die Familienzulagen

In der öffentlichen Meinung besteht kein Konsens über das richtige Ausmass der Familienzulagen. Sollen die Leistungen der Arbeitnehmer oder die familiären Bedürfnisse ausschlaggebend sein? Die Unklarheit in dieser Frage hat dazu geführt, dass die Kinderzulagenregelung in der Schweiz je nach Region höchst unterschiedlich ist.

Die Erwerbsersatzordnung

Die Erwerbsausfallentschädigung für Wehr- und Zivildienstpflichtige geht auf den Zweiten Weltkrieg zurück: Die Bezugsberechtigung und die Beitragspflicht begannen am 1. Februar 1940. Entschädigungsberechtigt sind aufgrund der heute geltenden Gesetzgebung Dienst- und Hilfsdienstpflichtige sowie Angehörige des Zivilschutzes. Die Erwerbsersatzordnung (EO) kennt folgende Entschädigungsarten: Haushaltsentschädigungen, Entschädigungen für Alleinstehende, Kinderzulagen, Unterstützungszulagen sowie Betriebszulagen. Die Durchführung der Erwerbsersatzordnung erfolgt durch die Organe der AHV unter Mitwirkung der Rechnungsführer

der militärischen Stäbe und Einheiten. Der Bundesrat übt die Aufsicht über die Durchführung aus. Die Leistungen der EO werden ausschliesslich durch Beiträge der Beteiligten und Fondserträge finanziert. Die Beiträge an die EO betragen heute 0,6 % des massgebenden Erwerbseinkommens und werden je zur Hälfte vom Arbeitgeber und Arbeitnehmer getragen. Die öffentliche Hand ist jedoch an der Finanzierung der Erwerbsersatzordnung nicht beteiligt.

Die Militärversicherung

Diese Versicherung schützt die Wehrmänner vor den Folgen von Gesundheitsschädigungen durch Unfall und Krankheit im Zusammenhang mit dem Militärdienst. Sie ist keine Versicherung im eigentlichen Sinne, dennoch gehört sie zu den Institutionen der sozialen Sicherheit. Ihre Grundlage beruht auf einer gesetzlich festgelegten Haftung des Bundes. Die Leistungen, einschliesslich der Verwaltungskosten, werden direkt und vollumfänglich durch den Bund bestritten. Von den Versicherten werden keine Prämien erhoben. Die Militärversicherung ruht auf dem Bundesgesetz vom 20. September 1949 und den seither erfolgten Abänderungen und Ergänzungen. Sie wird durch eine Abteilung des Eidgenössischen Militärdepartementes verwaltet. Der Geltungsbereich der Militärversicherung ist umfassend geordnet: Gegen Krankheit und Unfall ist versichert, wer im obligatorischen oder freiwilligen Militärdienst, einschliesslich des befohlenen Spezialdienstes, steht. Zudem ist eine ganze Reihe von anderen militärischen Dienstleistungen abgedeckt. Angehörige des Frauenhilfsdienstes (FHD) sind den Wehrmännern gleichgestellt.

Die ökonomischen Grenzen

Rund ein Fünftel der Bundesaussgaben entfällt auf die soziale Wohlfahrt. Vor allem im Hinblick auf die in den letzten Jahrzehnten erzielten Fortschritte stellt sich das Problem der ökonomischen Grenzen des Sozialstaates. Die Sozialpolitik muss finanziert werden. 1975 machten die Bruttoeinnahmen der Sozialversicherung 25,5 Milliarden Franken aus, während sich die Bruttoeinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden (ohne öffentliche Unternehmungen) auf rund 29 Milliarden Franken beliefen. Im gleichen Jahr betrugen die gesamten Transferzahlungen des Staates und der Sozialversicherung rund 23 Milliarden Franken. Je nach Definition werden heute zwischen 18 % und 25 % des Nettosozialproduktes für die soziale Sicherung und die Sozialpolitik im weitesten Sinne verwendet. Wie

sich zeigen lässt, ist der expansivste Teil des schweizerischen Sozialstaats der Transferhaushalt im engeren Sinne. Die Belastung des Sozialproduktes durch die Nettoeinnahmen von Staat und Sozialversicherung blieb über 25 Jahre beinahe konstant; die Inanspruchnahme volkswirtschaftlicher Ressourcen durch Staat und Sozialversicherung stieg vor allem infolge der Zunahme der öffentlichen Investitionen von 16,2 % (1950) auf 21,6 % (1975). Hingegen verdreifachte sich der Anteil des Transferhaushaltes am Sozialprodukt im gleichen Zeitraum und verzeichnete einen Anstieg von 5,6 % auf 17,8 %, wobei für die Verdoppelung immerhin noch zwanzig Jahre, für den Rest aber nur noch fünf Jahre erforderlich waren. Bereits anstehende Begehren wie die berufliche Vorsorge und die Neuregelung der Kranken- und Unfallversicherung würden den Anteil des Transferhaushaltes am Sozialprodukt nochmals kräftig erhöhen. Längerfristig wird dies jedoch auch schon der Fall sein, wenn bei schwachem Wirtschaftswachstum und tendenziell sinkender aktiver Bevölkerungszahl nur die bisherigen Sozialleistungen aufrechterhalten werden sollen.

Angesichts der rapiden Expansion des schweizerischen Sozialstaats stellt sich die Frage nach den Grenzen dieser Entwicklung. Grundsätzlich ist das Optimum der sozialen Sicherung dann erreicht und ein weiterer Ausbau mithin nicht mehr wünschenswert, wenn die Nachteile die Vorteile zu überwiegen beginnen. Diese Feststellung ist natürlich trivial, da der Sozialstaat mit einer Fülle von immateriellen Kosten und Nutzen verbunden ist, die sich mit einem objektiven Massstab nicht erfassen und bewerten lassen.

Die ordnungspolitischen Grenzen

Bedingt durch die angespannte Lage der Sozialversicherungshaushalte wird die Frage nach den Grenzen des Sozialstaates gegenwärtig vor allem unter dem Gesichtspunkt der Finanzierbarkeit und der Wiederherstellung des Gleichgewichts von Einnahmen und Ausgaben diskutiert. Grenzen des Sozialstaates lassen sich jedoch nicht nur in ökonomischer, sondern ebenso in ordnungspolitischer Sicht ausmachen. Diese ordnungspolitische Perspektive ist identisch mit der Frage nach den Grenzen sozialstaatlicher Tätigkeit in einer an freiheitlichen Werten orientierten Marktwirtschaft. Inwieweit gehören die zahllosen Massnahmen, die unter den modernen Begriff des Sozialstaates subsumiert werden, zum Kreis der legitimen staatlichen Aufgaben in einem Gemeinwesen, das in seiner Verfassung einen klaren Entscheid zugunsten freiheitlicher Wertvorstellungen getroffen hat? Das Selbstverständnis einer freiheitlichen Ordnung wird geprägt durch die

Auffassung, dass im Interesse der Freiheitsbewahrung die Zahl und der Umfang staatlicher Aufgaben zu begrenzen sind. Die augenblickliche Diskussion in unserem Lande ist geprägt durch eine starke Sensibilisierung gegenüber einer Ausdehnung der Staatstätigkeit, nicht zuletzt auch wegen der nun schon seit Jahren schlechten Situation öffentlicher Haushalte. Unter dem ordnungspolitischen Aspekt ist dieser Gegenstand jedoch viel weniger Objekt öffentlicher Erörterungen.

Eine ordnungspolitische Analyse kann sich nicht in den Bemühungen erschöpfen, die Problematik der sozialen Ordnung unter den heutigen Bedingungen zu verdeutlichen und einige Ordnungsgrundsätze aufzuzeigen. Sie sollte auch das Risiko eingehen, sich zur Frage der sozialen Ordnung in einer freien Gesellschaft zu äussern. Die auf die Aufklärung zurückgehende Idee des Sozialvertrages impliziert, dass jeder den Regeln, die zur Ordnung des menschlichen Zusammenlebens erforderlich sind und die wechselseitigen Pflichten und Ansprüche festlegen, unabhängig von seinem ökonomischen und sozialen Status zustimmen kann. Dies lässt sich in die einfache Formel überführen, dass Fairness-Prinzipien die Verteilung von Rechten und Pflichten in der Gesellschaft bestimmen sollen. Angewendet auf das Ordnungsproblem im Sozialstaat ist also zu fragen, wie freie, gleiche und selbstinteressierte Personen ihre sozialen Beziehungen im Hinblick auf Vorsorge, Fürsorge, Versorgung, Not, Ausgleich und wechselseitige Forderung regeln sollen. Welche Pflichten müssen übernommen werden, um gewissen Ansprüchen aus dem Sozialvertrag gerecht werden zu können?

Für die konkrete Ausgestaltung der Ordnung des Sozialstaates lassen sich aus diesen Annahmen einige Folgerungen ziehen.

Unter ökonomischen Gesichtspunkten kann zwischen versicherbaren und nicht versicherbaren Risiken unterschieden werden. Die versicherbaren Risiken sind dadurch definiert, dass der einzelne sich gegen den Schadenseintritt auf Märkten gegen Prämienzahlung versichern kann. Bei unversicherbaren Risiken hingegen ist die privatwirtschaftliche Möglichkeit der Risikoabwehr durch den Abschluss eines Versicherungsvertrages ausgeschlossen. Zu nennen sind die Folgen von Kriegen, Naturkatastrophen, Arbeitslosigkeit oder unverschuldeter Verarmung. Hier handelt es sich um legitime und nicht auszuschliessende Gebiete sozialstaatlichen Handelns. Die Marktwirtschaft und damit auch die Freiheit des einzelnen Bürgers erreichen an dieser Stelle eine Grenze, die den Zwangseingriff des Staates notwendig macht. Die erforderlichen Hilfen können sich niederschlagen in der Form eines Kriegsausgleichs, einer Arbeitslosenversicherung oder in Sozialhilfegesetzen. Wie aber ist bei versicherbaren Risiken vorzugehen? Die Altersversicherung lässt sich zum Beispiel – Geldwert-

stabilität vorausgesetzt – durch individuelle Sparanstrengungen erreichen. Im Bereich der Krankenversicherung konkurrieren noch heute in den meisten Ländern die privaten und die sozialen Einrichtungen miteinander. Ist angesichts der privaten Sicherungsmöglichkeiten der heute auf gewissen Gebieten praktizierte Zwang zu Versicherungen überhaupt legitim? Vom freiheitlichen Staatsverständnis aus gesehen gilt das Gebot der Minimierung staatlichen Zwangs. Es gibt aber allerdings gewichtige Überlegungen, die einer freiheitlichen Lösung entgegenstehen. Eine notwendige Voraussetzung dafür, die langfristige Sicherung der Geldwertstabilität z. B., ist nicht gegeben. Das Problem der langfristigen Sicherung des Geldwertes hat eine politische und eine ökonomische Seite. Solange nun aber den beiden darin enthaltenen Risiken nicht erfolgreich entgegengetreten werden kann – und hierzu bedürfte es voraussichtlich weitreichender ordnungspolitischer Reformen –, ist es kaum zu vermeiden, dass Versicherungssysteme Elemente sozialstaatlichen Zwangs enthalten und sich aus diesem Grunde des Ausgleichsverfahrens zwischen Erwerbstätigen und Rentnern bedienen.

Zu den heutigen Hauptelementen des Sozialstaates gehört ohne Zweifel auch die Herbeiführung von Einkommensumverteilungen. Unter Berufung auf die soziale Gerechtigkeit wird Verteilungsgerechtigkeit gefordert, wobei allerdings offen bleibt, welche Verteilung als «gerecht» zu gelten hat. Soll die Verteilungsgerechtigkeit tunlichst in jeder Periode verwirklicht werden, oder soll sie sich auf das Lebenseinkommen ausrichten – was ökonomisch zwar konsequent wäre –, dann ergeben sich wegen der unterschiedlichen und im vornherein unbekannten Lebenserwartung jedes einzelnen kaum zu bewältigende Berechnungsprobleme. Ein Hauptmangel unseres gegenwärtigen sozialen Systems ist bekanntlich die von ihm hervorgerufene diffuse Einkommensumverteilung. Da über die vertikalen Verteilungswirkungen der schweizerischen Sozialpolitik keine Untersuchungen bestehen und bei den horizontalen Umverteilungseffekten nur über diejenigen von den Erwerbstätigen zu den Nichterwerbstätigen – aber nicht etwa über diejenigen zwischen Männern und Frauen oder Ledigen und Familien – gesicherte Ergebnisse vorliegen, ist zu fragen, ob wirklich die Schlechtergestellten zu Lasten der Bessergestellten begünstigt werden. Jeder Versicherte steht im Schnittpunkt verschiedener Einkommensumverteilungsströme, und es bleibt eine offene Frage, ob die Umverteilungen in der «richtigen» Richtung von den Begüterten zu den weniger Begüterten verlaufen. Gemäss ausländischen empirisch überprüften Hypothesen spricht vielmehr einiges dafür, dass die tatsächlichen Umverteilungsströme von den nicht ganz Reichen zu den nicht ganz Armen fliessen, die wirklich Reichen und die Armen also ausgeschlossen bleiben. Sollten noch durchzu-

führende Untersuchungen der vertikalen Einkommensumverteilung in der Schweiz zu solchen oder ähnlichen Ergebnissen führen, dann wäre der Anspruch, dass unser Sozialstaat auch ein Instrument zur Herstellung einer gleichmässigeren Einkommensverteilung ist, kaum aufrechtzuerhalten. Deshalb spricht vieles dafür, das soziale Sicherungssystem an seinen eigentlichen Aufgaben auszurichten.

Klare Zielbestimmung unerlässlich

In Anbetracht des Ausmasses der sozialen Sicherung in der Schweiz weisen auch die Professoren Bombach, Kleinewefers und Weber (Expertengruppe «Wirtschaftslage»)² mit Nachdruck auf die zukünftigen Probleme im Bereiche der Sozialpolitik hin: «Der Umfang und die Bedeutung der Sozialpolitik sind bereits heute so gross, und für die Zukunft sind so schwerwiegende Probleme für die Sozialpolitik zu erwarten, dass ein Weiterausbau der sozialen Sicherheit in den bisherigen Bahnen ohne eine gründliche Abklärung der volkswirtschaftlichen Probleme nicht verantwortet werden kann. Angesichts des bereits heute erreichten Standes der sozialen Sicherheit hält die Expertengruppe die durch eine solche Abklärung in Kauf zu nehmende Verzögerung des weiteren Ausbaus der Sozialpolitik für durchaus tragbar, wenn man bedenkt, dass dadurch bedeutende volkswirtschaftliche Probleme infolge falscher, aber erfahrungsgemäss kaum reversibler sozialpolitischer Neuerungen vermieden werden könnten.» Eine klar definierte Forschungspolitik auf diesem Gebiete könnte zudem die Grundlage für zukünftige Weichenstellungen und bedeutsame Entscheidungen liefern.

Sollen die Kosten und der Nutzen des Sozialstaates abgewogen werden, so drängt sich zunächst eine Definition seiner Ziele auf. Meist werden – neben anderen Zielen, wie etwa der sozialpolitischen Strukturhaltung – die Einkommenssicherung und die Einkommensumverteilung als allgemeine Ziele der Sozialpolitik genannt. Bei der Einkommenssicherung stellt sich unter anderem die Frage, wessen Einkommen gesichert werden soll, wie hoch es sein soll und ob nach dem Fürsorge-, dem Versicherungs- oder dem Versorgungsprinzip vorgegangen werden soll. Die Antwort, welche aufgrund der heute verfolgten Sozialpolitik gegeben werden kann, scheint der Expertengruppe nach wie folgt zu lauten: «Es soll das Einkommen jedes Bürgers in zunehmender Höhe und in zunehmendem Mass nach dem Versorgungsprinzip gesichert werden.» Nach Meinung der Expertengruppe ist diese Antwort aber viel zu vage, und zudem werden die je nach Zieldefinition sehr unterschiedlichen gesamtwirtschaftlichen Kosten, welche

die Sozialpolitik dadurch verursacht, dass sie auch Mittel für andere gesellschaftliche Ziele verwendet, nicht genügend berücksichtigt.

Beim Ziel der Einkommensumverteilung – meist Solidaritätsprinzip genannt – bleibt es gemäss der Expertengruppe oft unklar, ob die vertikale Einkommensumverteilung zwischen den Angehörigen verschiedener Einkommenskategorien oder die horizontale Einkommensumverteilung zwischen den Angehörigen der gleichen Einkommenskategorien anvisiert ist. Da über die vertikalen Verteilungswirkungen der schweizerischen Sozialpolitik keine Untersuchungen bestehen und bei den horizontalen Umverteilungseffekten nur über diejenigen von den Erwerbstätigen zu den Nichterwerbstätigen – aber nicht etwa über diejenigen zwischen Männern und Frauen oder Ledigen und Familien – gesicherte Ergebnisse vorliegen, drängt sich eine klare Darlegung der Ziele unseres Sozialstaates, der damit verbundenen Kosten und des erbrachten Nutzens geradezu auf.

Das Ressourcenangebot

Künftig wird das Angebot an Produktionsfaktoren in der Schweiz knapper sein als in der Vergangenheit. Die volkswirtschaftlichen Verluste infolge sozialpolitisch bedingter weiterer Verknappungen oder Fehlleitungen von Ressourcen sind deshalb entsprechend höher einzuschätzen. Sozialpolitische Massnahmen können sowohl das qualitative als auch das quantitative Arbeitsangebot beeinflussen. Eine Verringerung des Arbeitsangebotes dürfte auch die horizontale Umverteilung von den Erwerbstätigen zu den Nichterwerbstätigen entstehen. Zudem können gleichzeitig vertikale Umverteilungsversuche das Angebot an Arbeitskräften für hochbezahlte Positionen beeinträchtigen oder die entsprechende Leistungsbereitschaft verringern. Wie schon in manchen anderen Ländern beobachtet, kann es zu einem Konflikt zwischen egalitären Zielen und dem Streben nach Effizienz kommen. Umgekehrt wird aber das Angebot an Arbeitskraft durch Unfallverhütung und die Wiederherstellung Kranker und Invaliden erweitert werden. Ferner können Massnahmen der Ausbildungsförderung die Qualifikation der Arbeitskräfte erhöhen, wobei jedoch mit der Verlängerung der Ausbildungszeiten und quantitativen Einbussen im Arbeitsangebot gerechnet werden muss.

Die Ressourcenverwendung

Im Hinblick auf die Verwendung der Ressourcen sind gemäss der Expertengruppe vor allem vier Problemkreise zu untersuchen: die administrative

Effizienz des Systems der Sozialpolitik, allfällige Fehlleitungen des von der Sozialversicherung verwalteten Kapitals, Ressourcenfehlleitungen durch Ausweichhandlungen der Steuer- und Beitragszahler sowie durch Nachfrageverfälschung.

Im allgemeinen wird die administrative Effizienz des Systems der sozialen Sicherung mit dem Hinweis auf den geringen Prozentsatz beiseitegeschoben, der von den Einnahmen für die Verwaltung verwendet wird, was jedoch keineswegs ausreichend ist. Denn es scheint vielmehr, dass die in den meisten Sozialversicherungszweigen stark dezentralisierten Verwaltungen die administrative Effizienz auf der Kosten- und der Leistungsseite beeinträchtigen. Weiter kann die Transparenz für den einzelnen Versicherten und die statistische Transparenz auf gesamtwirtschaftlicher Ebene durch dieses dezentralisierte System Schaden nehmen.

Bei den Sozialversicherungen sammeln sich in der Aufbauphase erhebliche Sparkapitalien an. Dies gilt bereits für Ausgleichsfonds der auf dem Umlageprinzip beruhenden Sozialwerke. Um so mehr gilt dies für die Deckungskapitalien der Rentenversicherungen und der Pensionskassen. In der Vergangenheit sind diese Sparkapitalien überwiegend dem Staat zur Verfügung gestellt oder in Immobilien investiert worden. Viel zuwenig wurde dabei berücksichtigt, dass von den dem Staat geliehenen Mitteln nur ein Teil für öffentliche Investitionen, das heisst zur Kapitalbildung verwendet wurde, während der andere Teil dem öffentlichen Konsum diente. Damit verliert das Argument, dass das Kapitaldeckungsverfahren in der Aufbauphase zur Kapitalbildung beitrage, wesentlich an Durchschlagskraft.

Die Belastung mit Steuern und anderen Abgaben kann bei den Steuerzahlern zur Umgehung der Steuer- und Abgabebelastung führen, insbesondere dann, wenn die marginalen Belastungssätze sehr hoch sind. Da in der Schweiz ein grosser Teil der sozialen Sicherung lohnprozentual finanziert wird und die marginalen Sätze zumindest «optisch» relativ niedrig sind, dürfte dieser Effekt von etwas geringerer Bedeutung sein.

Schliesslich bleibt das schwerwiegende Problem der Nachfrageverfälschung durch die allgemein sehr intransparenten Beziehungen zwischen den Kosten und den Leistungen der Sozialpolitik. Denn die grosse Mehrheit der durch die Sozialpolitik Begünstigten bemerkt oft nicht, dass sie selbst auch die Kosten der Sozialpolitik aufzubringen hat. Unter diesem Aspekt kritisiert die Expertengruppe die Staatszuschüsse und die Arbeitgeberbeiträge zu den schweizerischen Sozialversicherungswerken. Denn zweifellos glaube die Mehrheit des Volkes, dass die Inzidenz der Staatszuschüsse und der Arbeitgeberbeiträge eine völlig andere sei als jene der Arbeitnehmerbeiträge. Diese Meinung werde nicht nur durch die Bezeich-

nungen, sondern auch durch die Aufteilung der Zahlungen, die jeweils im Namen des Solidaritätsprinzips erfolgt, genährt. In Wirklichkeit gibt es für diese Inzidenzvermutungen in der Schweiz keine empirischen Belege, dagegen sprechen jedoch theoretische Überlegungen. Schliesslich bestehen aber Untersuchungen – jedoch für andere Länder –, welche die weitgehende Überwälzung der steuerfinanzierten Staatszuschüsse und der Arbeitgeberbeiträge auf die Masse der Begünstigten bestätigen.

Das optimale Kosten-Nutzen-Verhältnis

Die Kosten des Sozialstaates sind nicht identisch mit der Gesamtsumme der Transfers. Die volkswirtschaftlichen Gesamtkosten des schweizerischen Sozialstaates bestehen vielmehr – wie oben dargestellt wurde – in der Verminderung des Angebotes von Ressourcen, in der Fehlallokation von Ressourcen, in Effizienzverlusten beim staatlichen Angebot von Gütern und Dienstleistungen und schliesslich besonders in der Fehlallokation von Ressourcen infolge der Nachfrageverfälschung durch undurchsichtige Kostenverteilung. Bei der Frage nach den Grenzen des Sozialstaates geht es ausserdem um das bisher viel zuwenig beachtete Problem der Bevölkerungsentwicklung, die in Zukunft eine ständige Verschlechterung der zahlenmässigen Relation zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen bringen wird. Bei gleichbleibenden oder sogar steigenden Leistungen an die Nichterwerbstätigen muss die Belastungsquote der Erwerbstätigen in Zukunft ständig steigen. Somit stellt die heutige Sozialpolitik ausserordentlich grosse Anforderungen an die Solidarität der künftigen Erwerbstätigen mit den dannzumal Nichterwerbstätigen. Es wird sich noch weisen, ob diese Erwartungen in Erfüllung gehen werden oder ob es nicht eher zu einem Abbau der Sozialpolitik kommen wird, wenn die bereits heute abzu- sehenden Erhöhungen der Belastungsquote der Erwerbstätigen Wirklichkeit geworden sind. Letztlich geht es bei der Frage nach den Grenzen des Sozialstaates um ein optimales Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen. Der Nutzen des Sozialstaates besteht in der Einkommenssicherung des einzelnen. Dazu zählen auch das Angebot an sozialstaatlichen Leistungen und die daraus resultierenden Produktivitätserhöhungen.

¹ Zentralblatt für soziale Sicherheit, Heft 1, 1951, Hannover-Berlin. – ² Lage und Probleme der schweizerischen Wirt-

schaft. Bericht der Expertengruppe «Wirtschaftslage», Bern 1977.