

Sozialpolitik in der Schweiz

Ueli Mäder

In der Schweiz sind wichtige sozialpolitische Einrichtungen erst in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts entstanden. Sie weisen im internationalen Vergleich viele Vorteile auf. Als vorbildlich gilt vor allem die Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV). Sie wird aus allen Einkommen finanziert und funktioniert beinahe wie eine Grundsicherung.

Der Sozialstaat steht aber auch in der Schweiz unter grossem Legitimationsdruck. Davon zeugen derzeit intensive Debatten über die Rentenversicherung, den Arbeitsmarkt, das Gesundheitswesen, die Familienpolitik und die Sozialhilfe. Von Wissenschaft und Politik werden mehr Transparenz und neue sozialpolitische Perspektiven erwartet. Sozialpolitik verstehe ich als umfassende Gesellschaftspolitik. Sie reicht weit über die materielle Sicherheit hinaus.

1. Wohlstandstyp

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erlebten in der Schweiz breite Bevölkerungskreise, wie sich der materielle Wohlstand ausbreitete. Das wirtschaftliche Wachstum und der Ausbau des Sozialstaates trugen wesentlich dazu bei. Die soziale Sicherheit erwies sich als entscheidende zivilisatorische Errungenschaft. Sie ermöglichte eine Teilhabe vieler Menschen an den gesellschaftlichen Errungenschaften. Das änderte sich mit den rezessiven Einbrüchen der 1970er-Jahre. Seither nehmen die Erwerbslosen zu und die realen verfügbaren Einkommen ab. Zudem orientiert sich das relativ gute System der sozialen Sicherung an Voraussetzungen, die je länger desto weniger zutreffen: an Vollbeschäftigung, an standardisierten Erwerbsbiographien sowie an traditionellen Familien und Lebensverläufen. Nebst Alleinerziehenden nehmen auch die Anteile alter und allein lebender Menschen zu. Der soziale Wandel vollzieht sich in raschem Tempo. Die Geschwindigkeit verunsichert. Sie beschleunigt den sozialen Ausschluss. Rund zehn Prozent der Bevölkerung sind kaum in der Lage, für ihre existenziellen Bedürfnisse aufzukommen. Immer mehr sind auf finanzielle Unterstützung angewiesen. Prekäre Arbeits- und Wohnsituationen betreffen vorwiegend Haushalte mit Kindern, Menschen mit Behinderungen sowie ältere oder schlecht qualifizierte Erwerbslose.

Das Schweizer Wohlfahrtsregime ist liberal, konservativ und sozialdemokratisch geprägt. Im Vordergrund steht das kausale Versicherungsprinzip. Für die wesentlichen Risiken wie Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Invalidität gibt es je eigene Versicherungen. Alle Bürgerinnen und Bürger bringen mit ihren Beiträgen die Mittel für den Risikoausgleich auf. Rechtsansprüche garantieren den Leistungsbezug. In der Regel muss keine Bedürftigkeit nachgewiesen werden. Anders verhält es sich bei der Sozialhilfe. Sie ist final konzipiert. Hilfe soll erlangen, wer Hilfe benötigt. Das Netz kommt zum Tragen, wenn die vorgelagerten Sozialversicherungen nicht (mehr) greifen. Nach Erwin Carigiet und Michael Opielka (2006: 24) kennzeichnet ein weiches garantistisches Wohlfahrtsregime die Schweiz. Wer dazu gehört, verfügt über universalistische Teilhaberechte.

Im Zentrum des garantistischen Regimes steht die AHV. Sie gewährt allen alten Menschen das Existenzminimum. Zusammen mit möglichen Ergänzungsleistungen, die nur Personen beantragen können, die von Leistungen der AHV oder Invalidenversicherung abhängig sind.

Die Finanzierung der AHV geschieht weitgehend paritätisch über Lohnbeiträge von Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Wer viel verdient, bezahlt entsprechend mehr. Die maximalen Leistungen der AHV machen jedoch bloss das Doppelte der minimalen aus. Das bringt eine Umverteilung mit sich. Die AHV wurde nach dem Zweiten Weltkrieg eingeführt. Viel umfassender, aber ungleicher sind die Leistungen der Pensionskassen. Sie orientieren sich als zweite Säule der sozialen Sicherung an der Höhe der Erwerbseinkommen. Eine dritte Säule, das private Sparen, liegt privatisiert im Ermessen der Einzelnen. 1972 Scheiterte der Versuch, anstelle der drei Säulen eine einheitliche Volkspension einzuführen. Sie hätte den sozialen Ausgleich erheblich gefördert. Wie eine Kopfsteuer funktioniert die Krankenversicherung. Die Anspruchsberechtigten bezahlen im Wesentlichen gleich hohe Prämien. Staatliche Vergünstigungen sind, über Steuern finanziert, für die unteren und mittleren Einkommen möglich. Die Krankenkassen verlangen hohe Selbstkostenbeiträge (Franchise und Selbstbehalt). Ein Obligatorium besteht erst seit 1996.

2. Kennzahlen

Die Schweiz hat eine tiefe Staatsquote. Sie liegt bei rund 35 Prozent (2009) des Bruttoinlandprodukts (BIP). Relativ niedrig sind auch die Sozialausgaben. Mit Soziallast- und Sozialleistungsquote umschreibt das Bundesamt für Statistik das Verhältnis der Leistungen und Einnahmen der Sozialversicherungen zum BIP (BFS 2011: 67). Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV 2011: 2) geht teilweise von anderen Zahlen aus als das BFS.

2008 in Mrd. CHF	BSV Gesamtrechnung Sozialversicherungen	BFS Gesamtrechnung Soziale Sicherheit
Gesamteinnahmen	151	154
Gesamtausgaben	124	144
davon Sozialleistungen	111	134
Sozialleistungs- bzw. ausgabenquote	20.5%	26.4%

(BSV 2010: 2, 26, 72; BFS 2011: 65).

Die Entwicklung der Sozialausgabenquote erweckt den Anschein eines Ausbaus des umverteilenden Sozialstaats. Die Quote sagt allerdings wenig über die Umverteilungswirkungen aus. Die Ordnungspolitik fragt, welche (staatliche oder private) Institution was organisiert. Dabei interessiert auch die ökonomische Effizienz. Aber wie steht es um die soziale Ungleichheit? Welche ökonomischen Risiken werden mit welcher Solidarleistung und Umverteilung wie ausgeglichen? So lautet die entscheidende Frage nach der sozialen Gerechtigkeit.

Zu Beginn der 1980er-Jahre umfassten die Sozialausgaben gut 15 Prozent des BIP. Zwanzig Jahre später lagen sie bei 25 Prozent. Laut Peter Streckeisen (2010: 167) geht der Anstieg auch auf Ausgaben für private Einrichtungen obligatorischer Versicherungen zurück. Es handelt sich dabei um Pensions- und Krankenkassen. Für die soziale Sicherheit gab die Schweiz im Jahr 2008 knapp 144 Mrd. CHF aus. Die gesamten Einnahmen betragen gut 154 Mrd. CHF (BFS 2011b: 65). Rund 60 Mrd. CHF Sozialausgaben fielen auf die Pensions- und Krankenkassen. Der Anstieg der Sozialquote ergibt sich aus den obligatorisch gewordenen

Privatversicherungen. Ohne sie würde sich die Schweiz auch heute noch unter dem Niveau der angelsächsischen Länder (ca. 20 Prozent des BIP) bewegen.

Die soziale Sicherheit finanziert sich zu 55 Prozent über das Umlageverfahren (vgl. BFS 2009: 7), das die erste Säule der Alterssicherung kennzeichnet. Die laufenden Einnahmen decken hier die aktuellen Ausgaben. Anders verhält es sich beim Kapitaldeckungsverfahren, das bei der zweiten Säule zum Tragen kommt. Bei den Pensionskassen finanzieren individuell angesparte Kapitalien die Ausgaben. Das Kapitaldeckungsverfahren kommt für 27 Prozent der sozialen Sicherheit auf. Nur 13 Prozent ergeben sich aus den staatlichen Steuereinnahmen, 4 weitere Prozent aus den übrigen Einnahmen. Das Umlageverfahren beinhaltet bei der AHV auch Umverteilungsmechanismen zu Gunsten einkommensschwacher Gruppen. Im Gegensatz dazu tendiert das für die private Vorsorge typische Kapitaldeckungsverfahren dazu, soziale Ungleichheit zu erhalten oder zu verstärken. Die Krankenkasse ist beim Umlageverfahren aufgeführt. Sie enthält allerdings kaum solidarische Mechanismen (Streckeisen 2010: 167). Der Anteil der Sozialausgaben, die über ein Umlageverfahren mit Solidarmechanismen finanziert werden, sank zwischen 1975 und 2007 von 52 Prozent auf 41 Prozent. Das Finanzkapital der Schweizer Sozialversicherungen besteht zum grössten Teil aus Reserven der beruflichen Vorsorge (2009: 598.9 Mrd. CHF). Das übrige Kapital teilen sich vor allem die Unfallversicherung und AHV (2008 39.0 Mrd. CHF bzw. 38.4 Mrd. CHF). Die Wertgewinne der Jahre 2003-2007 wurden durch den Verlust an Anlagen auf dem Finanzkapitalmarkt (v.a. Berufliche Vorsorge) zu einem grossen Teil rückgängig gemacht (BSV 2010: 3).

Seit dem Jahr 2005 gibt die Schweiz, gemessen am Brutto-Inlandprodukt, weniger Geld für die soziale Sicherheit aus. Im Jahr 2008 sind die Einnahmen der Sozialversicherungen mit 3,4 Prozent wiederum stärker gestiegen als die Ausgaben (2,7 Prozent) von insgesamt 124 Mrd. Franken (2008). Und die Sozialleistungsquote ist von 22,3 Prozent (2005) auf 20,5 Prozent (2008) gesunken. (BSV 2010) Das bedeutet, dass sich die soziale Sicherheit selbst finanziert und die Anteile der Ausgaben am Bruttosozialprodukt rückläufig sind. Dieser Befund mag erstaunen; denn populistisch geführte Debatten erwecken immer wieder den trügerischen Anschein, die soziale Sicherheit liesse sich kaum mehr finanzieren. Sie unterschlagen den Überschuss der Einnahmen. Und sie vernachlässigen, wie die Renten rentieren und über Konsumausgaben viel Arbeit schaffen. Die sozialen Leistungen sind aber vor allem aus menschlichen Gründen wichtig. Sie sollten auch die vielfältigen Lebenslagen berücksichtigen. Finanzielle Mittel sind genügend vorhanden. Was fehlt, sind der politische Wille zur Umverteilung und der gesellschaftliche Konsens.

3. Aktuelle Politik

Seit 1989 driftet die soziale Ungleichheit in der Schweiz stark auseinander. Weniger als 3 Prozent der privaten Steuerpflichtigen haben mehr steuerbares Nettovermögen als die übrigen 99 Prozent (Mäder et al. 2010). Die Vermögen der 300 Reichsten stiegen (trotz Einbussen durch die Finanzkrise) von 86 Milliarden im Jahr 1989 auf 470 Milliarden Franken im Jahr 2009. (Bilanz, 3.12.2010) Wobei die Hälfte der Reichen durch Erbschaften reich geworden ist. 10 Prozent der Erben erhalten drei Viertel der Erbschaften. Und von den gut 40 Milliarden Franken, die 2010 vererbt wurden, erhielten Millionäre mehr als die Hälfte. Oligarchische Prozesse unterlaufen so meritokratische. Schweizer Banken verwalten über 4'000 Milliarden Franken private Vermögen. Gut die Hälfte davon kommt aus dem Ausland.

Mit einem Marktanteil von 27 Prozent ist die Schweiz der größte Offshore-Finanzplatz der Welt. Ein Offshore-Finanzplatz ist eine Steueroase mit hoher Vertraulichkeit, aber wenig Aufsicht und Regulierung. Dabei erweist sich die politische Stabilität als zentral; zusammen mit der Verschwiegenheit und Bereitschaft der Banken, Steuerflucht und Steuerhinterziehung zu erleichtern.

Die Schweiz nimmt auch bei den direkten Investitionen im Ausland mit 632 Milliarden Franken weltweit den vierten Platz ein. Und Schweizer Investoren spielen auf dem internationalen Markt für Hedgefonds eine zentrale Rolle. Hedgefonds verfolgen eine spekulative Anlagestrategie. Sie gehen für hohe Gewinne hohe Risiken ein. Jeder siebte Franken, der in London oder New York in Hedgefonds fließt, kommt aus der Schweiz. Die Schweiz ist also ein enorm reiches Land, aber mit der Verteilung hapert es. Der angelsächsische Marktliberalismus verdrängt den politischen Liberalismus, der Kapital und Arbeit noch als gleichwertig betrachtete. So vollzieht sich schon seit einigen Jahren ein Umbau vom Keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum neoliberalen „Post-Wohlfahrtsstaat“. Das zeigt sich in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik (Wyss 2007). Ein Ziel ist die Aktivierung jener, die öffentliche Unterstützungsleistungen erhalten. Als Leitsatz gilt: fördern und fordern. Damit entstehen neue Kontrollen und Sanktionen; etwa in der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung. Und wer Sozialhilfe bezieht, erhält die Auflage, Gegenleistungen zu erbringen. Sonst drohen Kürzungen oder Wegfall von Leistungen.

4. Literatur

BFS (2011): Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011, Neuenburg: BFS.

BSV (2010): Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2010. Bern: BSV.

Carigiet Erwin, Mäder Ueli, Opielka Michael, Schulz Nieswand Frank (2006): Wohlstand durch Gerechtigkeit. Deutschland und die Schweiz im sozialpolitischen Vergleich, Zürich: Rotpunkt.

Mäder Ueli, Aratnam Ganga Jey, Schilliger Sarah (2010): Reichtum in der Schweiz, Zürich: Rotpunkt.

Siebert Corinne, Schmassmann Hector, Mäder Ueli, Die Familienpolitik in der Schweiz. In: Eidgenössisches Departement des Inneren (Hg.): Familienbericht (2004), Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik, Bern 2004: EDI, S. 108-139.

Streckeisen, Peter (2010): Helvetische Mythen. Wie der private Sozialstaat verklärt wird. In: Telegraph. Ostdeutsche Zeitschrift 120/121 2010, S. 161-168.

Wyss, Kurt (2007): Workfare. Sozialstaatliche Repression im Dienste des globalisierten Kapitalismus. Zürich: Edition 8.