

Soziale Sicherheit in der Schweiz: Ein grundsätzlich solides System mit einigen Schwächen

Das Sozialversicherungssystem der Schweiz galt lange Zeit als eher schwach ausgebaut und stark privatwirtschaftlich geprägt. Inzwischen hat sich dieser Eindruck gewandelt: Die jüngste Entwicklung im Inland und Reformen in den meisten europäischen Ländern haben dazu geführt, dass die Sozialleistungen in der Schweiz sehr umfassend scheinen, bei gleichzeitig tragbaren Kosten für die Wirtschaft. Dieses positive Bild überdeckt jedoch zuweilen, dass das System ungenügend koordiniert ist und dass es an Strategien zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie fehlt.



Das Schweizer Sozialversicherungssystem ist schwierig zu überblicken, weil es viele Komponenten beinhaltet und sich relativ spät entwickelte. Die obligatorische Arbeitslosenversicherung wurde erst 1982 eingeführt. Foto: Keystone



Prof. Dr. Giuliano Bonoli
Professor für Sozialpolitik
am IDHEAP, Universität
Lausanne



Prof. Dr. Silja Häusermann
Professorin für Schweizer
Politik und vergleichende
politische Ökonomie,
Universität Zürich

Das schweizerische Sozialversicherungssystem war schon immer schwierig zu überblicken, weil es sich relativ spät entwickelte und viele Komponenten umfasst. Während die meisten Länder ihre grossen Sozialversicherungen in den zwei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg aufbauten, war dies in der Schweiz nur bei der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) sowie bei der Invalidenversicherung (IV) der Fall. Mehrere Instrumente wurden erst nach 1980 eingeführt. Zu erklären ist dies insbesondere mit der föderalistischen Fragmentierung des Landes, der direkten Demokratie sowie der Dominanz des Privatsektors und der Gesamtarbeitsverträge in der Entwicklung des Schweizer Sozialstaats. Die wichtigsten Beispiele sind die Einführung der obligatorischen Arbeitslosenversicherung 1982, der beruflichen Vorsorge 1985, der obligatorischen Krankenversicherung 1994 und der Mutterschaftsversicherung 2004.

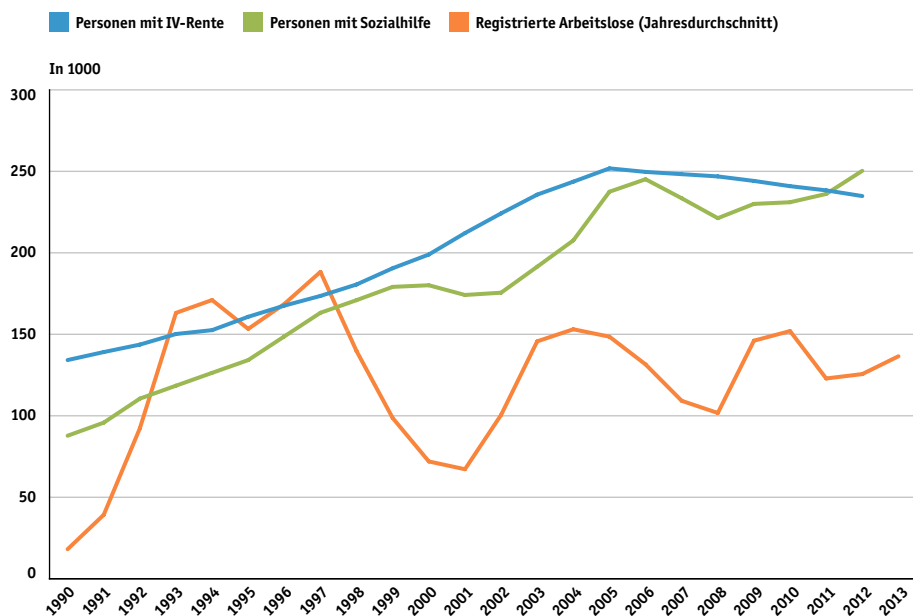
Aufgrund dieser zögerlichen Entwicklung erlebte der Sozialstaat in der Schweiz seine «Reifephase» in einem anderen Umfeld als in den meisten anderen Ländern Europas. In den 1980er-Jahren, als der Schweizer Sozial-

staat noch im Aufbau war, beeinflussten ungünstigere Finanz- und Bevölkerungsperspektiven die politischen Entscheidungen. Dies erklärt im Zusammenspiel mit einer liberalen Tradition und dem hohen Gewicht der Privatwirtschaft, weshalb die Schweiz bei ihrem Sozialversicherungssystem sehr bald auf eine Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor setzte und den Schwerpunkt auf die berufliche (Wieder-)Eingliederung von Sozialleistungsempfängern legte. Eine solche Ausrichtung stiess in Staaten, die schon viel früher über einen umfassenden sozialen Schutz verfügten, auf wesentlich mehr Widerstand. Der späte, etappenweise Aufbau des Schweizer Systems ist auch der Grund dafür, dass dieses aus zahlreichen Komponenten besteht und sowohl obligatorische Versicherungen mit Umverteilungsmechanismus wie die AHV als auch halbprivate Versicherungen wie die zweite Säule oder die Krankenversicherung beinhaltet.

Weil die meisten Nachbarländer in den letzten Jahren die Leistungen erheblich gekürzt haben, bietet das Schweizer System heute im internationalen Vergleich einen re-

Grafik 1

Anzahl registrierte Arbeitslose, Personen mit IV-Rente und Personen mit Sozialhilfe, 1990–2013



Quellen: IV-Rente: BSV, IV-Statistik; Sozialhilfe: BFS; Arbeitslosigkeit: Seco / Die Volkswirtschaft

lativ umfassenden Schutz mit eher hohen Leistungen – zumindest in den Bereichen Altersrenten, Arbeitslosigkeit, Invalidität und Sozialhilfe. Bescheidener sind die Leistungen in der Krankenversicherung und bei den Familien, wo die Privatpersonen vergleichsweise sehr hohe Kosten tragen.

Grundsätzlich erfreuliche Finanzperspektiven

Im internationalen Vergleich sind auch die finanziellen Perspektiven für das Schweizer Sozialversicherungssystem relativ erfreulich. Hauptgrund dafür ist die gute Konjunkturlage seit Mitte der 2000er-Jahre. Der Beschäftigungszuwachs, den das Freizügigkeitsabkommen mit der EU ermöglichte, hatte einen beträchtlichen Einfluss auf die Einnahmen der wichtigsten Sozialversicherungen. Dass die finanziellen Prognosen des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) im Laufe der Jahre immer besser ausfielen, ist hauptsächlich der kräftigen Zuwanderung seit 2007/08 zu verdanken. Trotz dieser insgesamt günstigen Situation sind allerdings gewisse Sanierungsmassnahmen notwendig. Ausserdem ist klar, dass der aktuelle Trend in der AHV, die von der Zuwanderung profitiert, nicht von Dauer sein wird.

Gut gewappnet gegen wirtschaftliche Risiken

Abgesehen von der guten Konjunkturlage scheint sich auszuzahlen, dass gewisse Eigenschaften des Schweizer Systems einen Schutz vor wirtschaftlichen Risiken bieten. Zwei Vorteile stehen dabei im Vordergrund:

- Erstens verfügt die Schweiz über eine *Altersvorsorge mit mehreren Säulen*. Die beiden Hauptsäulen werden unterschiedlich finanziert und ergänzen sich entsprechend. Die im Umlageverfahren finanzierte AHV bietet die typischen Vor- und Nachteile dieser Finanzierungsart: hohe Abhängigkeit von demografischen Schwankungen, aber geringer Einfluss der Inflation und die Möglichkeit zur Umverteilung nach sozialpolitischen Kriterien. Die zweite Säule weist die umgekehrte Kombination von Vor- und Nachteilen auf, da sie anfälliger für Inflationsrisiken ist, während die Alterung der Bevölkerung eine relativ geringe Rolle spielt. Sie bietet ausserdem attraktive Sparanreize: Steuererleichterungen, individuelles Sparen ohne Umverteilung sowie gesetzliche Vorgaben, die im Allgemeinen vorteilhafter sind als die Marktbedingungen.
- Zweitens strebt das Schweizer Sozialversicherungssystem seit jeher eine *Förderung der Erwerbsbeteiligung* an. Länder wie Frankreich, Deutschland oder Italien haben im Gegensatz dazu das Arbeitsangebot reduziert, indem sie ab den 1980er-Jahren Frühpensionierungen unterstützten. Diese Politik hat sehr hohe Erwartungen in der Bevölkerung geschaffen und läuft dem aktuellen Trend entgegen, das Pensionsalter anzuheben. Die zahlreichen Reformen seit den 1990er-Jahren stiessen deshalb auf erbitterten Widerstand. Das effektive Pensionsalter bei den Männern betrug in Frankreich im Zeitraum 2007–2012 immer noch 59,7 Jahre und in Italien 61,1 Jahre. Die Schweiz weist mit 66,1 Jahren bei den Männern ähnliche Werte auf wie die skandinavischen Länder.¹

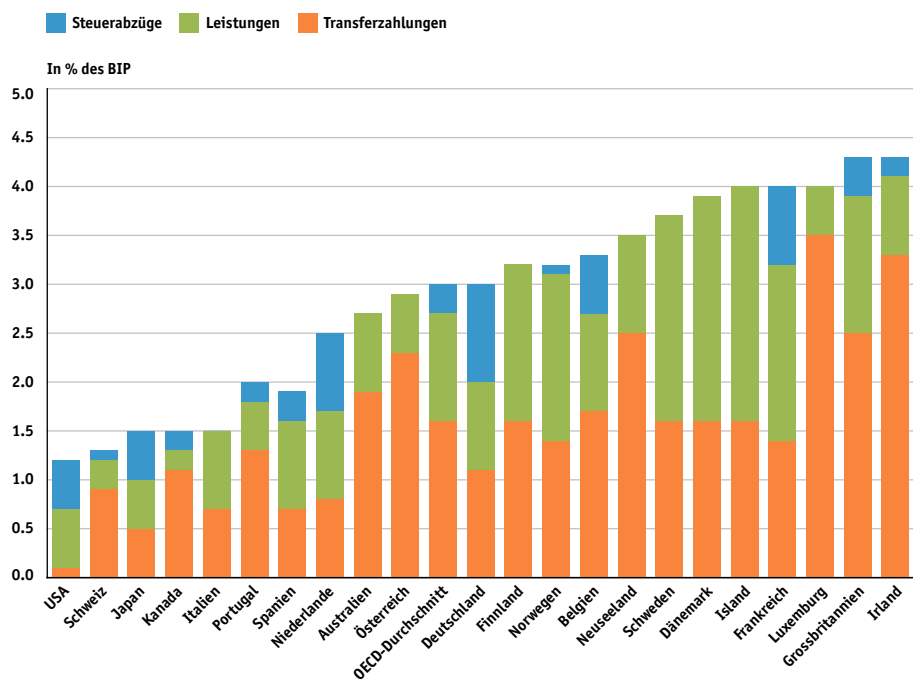
Versicherte rasch wieder eingliedern

Als ab den 1990er-Jahren die Zahl der Sozialleistungsbezüger im Erwerbsalter anzusteigen begann, wurde das System konsequent auf das Ziel einer beruflichen Wiedereingliederung mit einer Rückkehr in den Arbeitsmarkt ausgerichtet. Reformen wie die 2. Revision des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG) oder die 5. IV-Revision haben die Möglichkeiten dieser Sozialversicherungen, eine rasche Rückkehr an den Arbeitsplatz zu fördern, massgeblich gestärkt. Dies dürfte dafür verantwortlich sein, dass sie den Aufwärtstrend bei der Zahl der Leistungsbezüger, der sich Anfang der 1990er-Jahre abzeichnete, bremsen konnten (siehe *Grafik 1*).

Das Arbeitslosenversicherungsmodell der Schweiz gehört – zusammen mit den Systemen Deutschlands, Dänemarks oder Schwedens – zu den modernsten und leistungs-

Grafik 2

Staatliche Ausgaben für Familien in Form von Transferzahlungen, Leistungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie und Steuerabzügen, 2009



Quelle: OECD / Die Volkswirtschaft

fähigsten. In diesen Systemen gelingt es relativ gut, hohe Sozialleistungen mit starken Anreizen zur Wiederaufnahme der Arbeit zu kombinieren und gezielt die Schwächsten zu unterstützen. Die hohen Sozialleistungen mindern die wirtschaftlichen Folgen der Arbeitslosigkeit für die Betroffenen. Anreize zur Wiedereingliederung, eine individuelle Begleitung, Sanktionen bei ungenügenden Anstrengungen und gegebenenfalls arbeitsmarktliche Massnahmen für Arbeitslose verringern die Gefahr einer längeren Erwerbslosigkeit. Die IV wurde ebenfalls grundlegend neu ausgestaltet. Heute ist sie mehr als eine blossе Sozialversicherung, nämlich eine Wiedereingliederungsstelle und ein Kompetenzzentrum für Gesundheit am Arbeitsplatz.

Schwachpunkte sind weiterhin vorhanden

Den erwähnten Stärken des Sozialversicherungssystems stehen allerdings auch zwei Schwachpunkte gegenüber: Es gibt kaum Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie, und die einzelnen Komponenten des sozialen Schutzes sind schwierig zu koordinieren.

Ungenügende Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Die Familienpolitik und insbesondere die Vereinbarkeit von Beruf und Familie haben in der Sozialpolitik der europäischen Länder

seit den 1990er-Jahren einen hohen Stellenwert. Gründe dafür sind die demografische Entwicklung, die wirtschaftliche Notwendigkeit einer verstärkten Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt sowie veränderte Werte und Familienstrukturen. Hauptpfeiler einer modernen Familienpolitik mit Förderung der Erwerbsbeteiligung sind Betreuungsstrukturen für Kleinkinder. Die Schweiz hat zwar die staatlichen Investitionen zum Ausbau solcher Strukturen deutlich aufgestockt (zwischen 1990 und 2009 gab es sogar eine Verdoppelung²). Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern ist sie aber nach wie vor klar im Rückstand. Die OECD-Mitgliedsländer wendeten 2009 durchschnittlich 0,8% des BIP für solche Betreuungseinrichtungen auf, gegenüber lediglich 0,2% in der Schweiz für alle Stufen des Gemeinwesens.

Grafik 2 veranschaulicht den Umfang und das Profil der schweizerischen Familienpolitik: Die öffentlichen Ausgaben für die Familienleistungen sind relativ gering, und der Löwenanteil entfällt auf Steuerabzüge und Transferzahlungen. Dies läuft dem Interesse des Arbeitsmarkts zuwider – vor allem was die Position der Frauen angeht. Hinzu kommt der mit 14 Wochen kürzeste Mutterschaftsurlaub in Europa. Die Folgen für den Arbeitsmarkt sind wirtschaftlich problematisch: Zwar ist die Beschäftigungsquote der Frauen in der Schweiz im internationalen Vergleich hoch; doch rund 80% der Frauen mit Kindern unter 14 Jahren arbeiten lediglich Teilzeit, viele mit einem sehr kleinen Pensum.

In der Schweiz nutzen Familien Betreuungsstrukturen für Kinder wesentlich seltener als in Nachbarländern. Dies dürfte einerseits der beschränkten Zahl (subventionierter) Betreuungsplätze zuzuschreiben sein. Aber auch die Kosten einer familienexternen Betreuung für Eltern in der Schweiz sind sehr hoch (siehe Grafik 3). In Zürich muss eine durchschnittliche Familie mit zwei Kindern und subventionierten Betreuungsplätzen 30% des Familieneinkommens für die Kinderbetreuung aufwenden.³ Dieser enorm hohe Anteil ist nur mit angelsächsischen, wirtschaftsliberalen Ländern vergleichbar.

Der Mangel an erschwinglichen Betreuungsplätzen in der Schweiz ist aus demografischer und wirtschaftlicher Sicht problematisch, insbesondere wenn die Zuwanderung künftig beschränkt wird, da diese die Finanzierbarkeit der Schweizer Sozialversicherungen gewährleistet. Fortschritte auf politischem Weg erfordern Zeit und sind schwierig durchzusetzen: Mehrere politische Abstimmungen haben gezeigt, dass eine tiefe Kluft zwischen Befürwortern und Gegnern eines aktiveren staatlichen Engagements zur Ver-

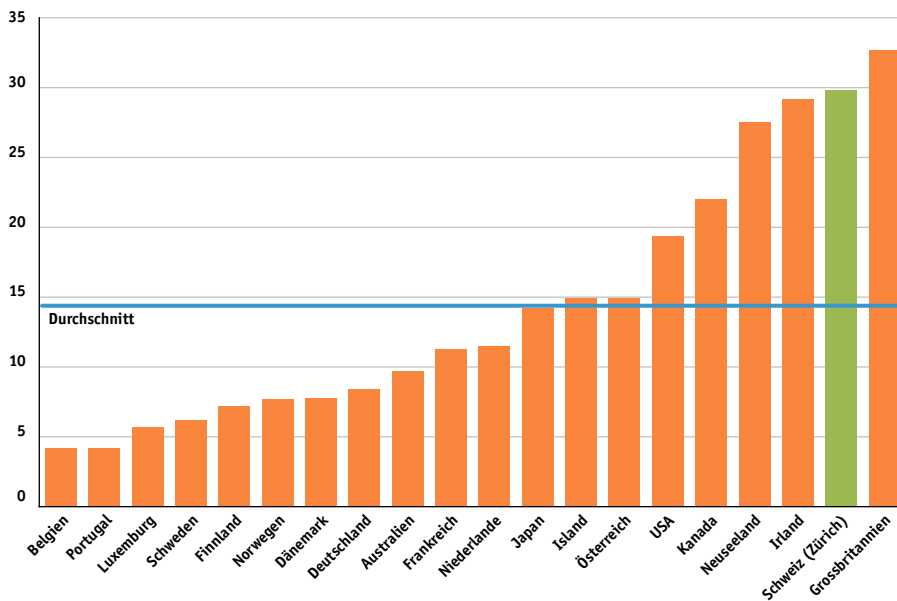
1 OECD (2014).

2 Häusermann und Zollinger (2014).

3 Die Situation kann je nach Gemeinde sehr unterschiedlich aussehen. Für dieses Beispiel wurde die Stadt Zürich herangezogen. Nicht subventionierte Betreuungsplätze kosten dort rund 2400 Franken pro Monat. Eine Familie mit einem monatlichen Nettoeinkommen von rund 10 000 Franken hätte Anspruch auf eine Subvention von rund 1800 Franken, würde dann aber noch immer 3000 Franken monatlich für die Betreuung von zwei Kindern ausgeben.

Grafik 3

Nettokosten für Kinderbetreuung in % des Haushaltseinkommens einer Familie mit zwei Kindern und 167% des Medianeinkommens, 2004



Quelle: Bonoli, Häusermann / Die Volkswirtschaft

einbarkeit von Beruf und Familie besteht. Ein zusätzliches Hindernis ist der Föderalismus. Zwar kann die Politik gezielter auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelnen Gemeinden und Kantone reagieren. Der Föderalismus verhindert aber ein landesweit einheitliches System und bremst die Schaffung der notwendigen Strukturen.

Probleme bei der Koordination und der Wiedereingliederung von Personen mit Sozialhilfe

Das Schweizer Sozialleistungssystem für Personen im Erwerbsalter wurde in den 1990er- und 2000er-Jahren modernisiert. Die Reformen beschränkten sich aber auf gewisse Komponenten des Systems und wurden nicht als Ganzes koordiniert. Profitiert haben vor allem die Arbeitslosen- und die Invalidenversicherung. Bei der Sozialhilfe, die in die Zuständigkeit von Kantonen und Gemeinden fällt, ist dies nicht der Fall. Die sehr starke Fragmentierung des Schweizer Systems in diesem Bereich hat zur Folge, dass heute niemand mehr wirklich versteht, wie in den Gemeinden und Kantonen die Wiedereingliederungshilfe organisiert ist. In einer aktuellen Studie schätzen *Bonoli und Champion (2013)* den Anteil der arbeitslosen Erwachsenen, die Sozialhilfe beziehen und Zugang zu einer Eingliederungsmassnahme haben, auf 8% bis 15%. In der Arbeitslosenversicherung beläuft sich dieser Wert hingegen auf rund 30%. Ausserdem zielen die meisten Massnahmen in der Sozialhilfe auf eine «soziale Eingliederung» und nicht auf den Zugang zum Arbeitsmarkt.

Eine sinnvolle Neuausrichtung der Sozialhilfe in der Schweiz auf eine berufliche Wiedereingliederung führt über eine bessere Koordination der drei Pfeiler der sozialen Sicherheit für die Erwerbstätigen. Einerseits stellt sich die Frage, ob jede Institution eigene Kompetenzen im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung aufbauen muss. Andererseits ist die Frage der Übergabe von Personen zwischen den verschiedenen Komponenten des Sozialsystems nicht befriedigend gelöst. Zwar ist es den gesamtschweizerischen Sozialversicherungen gelungen, die Zunahme bei der Zahl der Leistungsbezüger einzudämmen. Vermutlich hat dies aber dazu beigetragen, dass mehr Personen Sozialhilfe beziehen. Dieses Problem, das sich mit dem Bild kommunizierender Röhren veranschaulichen lässt, tritt auch in anderen Ländern Europas auf. *Grafik 1* zeigt, dass in der Schweiz vermutlich ein solcher Mechanismus spielt.

Die kontinuierlich steigende Zahl von Personen mit Sozialhilfe weist darauf hin, dass diese Institution mit einer gezielter Neuausrichtung auf eine berufliche Wiedereingliederung entlastet werden könnte. Die Schweiz hat in diesem Punkt einen Rückstand gegenüber europäischen Ländern, die in den 1990er- und 2000er-Jahren ihre Sozialhilfe in diesem Sinne restrukturierten. Dies ist der Fall in den skandinavischen Ländern, den Niederlanden und in Deutschland, das mit der Hartz-IV-Reform entschlossen handelte.

Das System ist weniger solide, als es heute scheint

Zusammenfassend zeigt unsere Analyse zum Sozialversicherungssystem der Schweiz, dass dieses bei einer Beurteilung anhand der üblichen Kriterien (finanzielle Lage, Leistungsumfang, Arbeitsmarktausrichtung) zu den besten Europas gehört. Trotzdem bestehen in zwei Bereichen ernsthafte Schwächen: bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und bei der Koordination der einzelnen Pfeiler des Systems. Diese Mängel scheinen heute vielleicht tolerierbar. Sie könnten aber wesentlich schwerwiegendere Folgen haben, sobald die Konjunktur weniger rund läuft und die Zuwanderung abnimmt. ■

Kasten 1

Literatur

- Bonoli Giuliano und Champion Cyrielle (2013): La réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse et en Allemagne, Lausanne, Cahier de l'IDHEAP.
- Bonoli Giuliano (2014): Les politiques sociales, in: Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter und Silja Häusermann (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich, NZZ Verlag.
- Häusermann Silja und Zollinger Christine (2014): Familienpolitik, in: Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter und Silja Häusermann (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich, NZZ Verlag.
- OECD (2014): Statistics on Average Effective Age and Official Age of Retirement in OECD Countries.