

Soziale Sicherheit

Lehrmittel zur Vorbereitung
auf die Berufsprüfung für
Sozialversicherungsfachleute

Robert Hurst

Ausgabe 2022



Inhaltsverzeichnis

Wegleitung Berufsprüfung für Sozialversicherungsfachleute (Stand 2015, auszugsweise)

Vorwort	5
Inhaltsverzeichnis	10
Abkürzungsverzeichnis	18
Literaturverzeichnis	20
I. Zentrale Begriffe und Gestaltungsprinzipien der Sozialen Sicherheit	21
A. Einführung in zentrale Begriffe	21
1. «Sozialpolitik»	21
1.1 Begriff «Politik»	21
1.1.1 Herkunft des Begriffs	21
1.1.2 Bedeutung des Begriffs	21
1.1.3 Exkurs: Begriff «Korporatismus» bzw. «korporatistisch»	21
1.2 Begriff «sozial»	22
1.2.1 Herkunft des Begriffs	22
1.2.2 Bedeutung des Begriffs	22
1.2.3 «Die soziale Frage»	22
1.3 Begriff «Sozialpolitik»	22
1.4 Ziele der Sozialpolitik	23
1.4.1 Vorbemerkung	23
1.4.2 Mit Blick auf die einzelnen Betroffenen	23
1.4.3 Mit Blick auf die gesamte Gesellschaft	23
1.4.4 Die Sozialziele der Bundesverfassung	24
2. «Soziale Sicherheit»	24
2.1 Herkunft des Begriffs	24
2.2 Begriffsgeschichte	24
2.2.1 Atlantic Charta vom 14. August 1941	24
2.2.2 Beveridge Report	25
2.2.3 Deklaration der Internationalen Arbeitsorganisation in Philadelphia vom 10. Mai 1944	25
2.2.4 Erklärung der Menschenrechte	25
2.2.5 Europäische Sozialcharta	25
2.2.6 Nationale Gesetze	25
2.3 Ziel der Sozialen Sicherheit	26
2.3.1 Verhinderung von Armut	26
2.3.2 Abdeckung sozialer Risiken	26
3. «Armut»	26
3.1 Definition der Armut	26
3.1.1 Absolute Armut	27
3.1.2 Relative Armut	27
3.1.3 Subjektive Armut	27
3.2 Einkommensarmut (Working Poor)	27
4. Zusammenfassung	28
B. Gestaltungsprinzipien der Sozialen Sicherheit	29
1. Verschiedene Leistungssysteme haben verschiedene Gestaltungsprinzipien	29
2. Fürsorge- oder Sozialhilfeprinzip	29

3.	Versorgungsprinzip	29
4.	Versicherungsprinzip	30
5.	Äquivalenzprinzip	30
6.	Solidaritätsprinzip	31
6.1	Begriffsgeschichte und Bedeutung des Begriffs	31
6.2	Versicherungs-Solidarität (zuweilen auch Risiko-Solidarität genannt)	31
6.3	Risikosolidarität	32
6.4	Vertikale Solidarität	32
6.5	Horizontale Solidarität	32
6.6	Generationensolidarität	32
6.7	Regionale Solidarität	33
7.	Subsidiaritätsprinzip	33
8.	Kausalprinzip und Finalprinzip	34
8.1	Kausalprinzip	34
8.2	Finalprinzip	34
8.3	Alternativen zum heutigen System der Sozialen Sicherheit	36
8.3.1	Bedingungsloses Grundeinkommen	36
8.3.2	Negative Einkommenssteuer	36
8.3.3	Ausdehnung der Ergänzungsleistungen auf weitere Anspruchsgruppen	36
9.	Die Prinzipien der Sozialen Sicherheit in tabellarischer Übersicht	37
10.	Vergleich Sozialversicherung – Privatversicherung	38
II.	Zur Geschichte der Sozialen Sicherheit	39
A.	Einführung	39
B.	Vormoderne Vorläufer der Sozialhilfe und der Sozialversicherungen	40
C.	Geistesgeschichtliche, wirtschaftliche und politische Entwicklungen in Europa im 17., 18. und 19. Jahrhundert	41
1.	Einleitung	41
2.	Geistesgeschichtliche Entwicklung und Aufklärung	41
2.1	Einführung	41
2.2	Prägende Akteure	41
3.	Französische Revolution	43
3.1	Ursachen	43
3.2	Verlauf und Errungenschaften	43
4.	Industrielle Revolution	46
4.1	Beginn in Grossbritannien	46
4.2	Soziale Umwälzungen, Pauperismus	46
4.3	Gegenreaktionen	47

D.	Internationale Vorbilder der schweizerischen Sozialversicherungen	48
1.	Die «klassischen Sozialversicherungen» Otto von Bismarcks	48
2.	New Deal und Social Security Act von Franklin Delano Roosevelt	49
3.	Beveridge-Report von William Beveridge	50
E.	Entstehung und Entwicklung der schweizerischen Sozialversicherungen vor dem Hintergrund wirtschaftlicher und politischer Entwicklungen	52
1.	Von den Anfängen bis nach dem 1. Weltkrieg	52
2.	Zwischen den beiden Weltkriegen	57
3.	2. Weltkrieg und unmittelbare Nachkriegszeit	61
4.	Von 1954 bis zum Dreisäulenkonzept 1972	62
5.	Von 1973 bis zum KVG-Obligatorium 1996	64
6.	Von 1996 bis zur Einführung der Mutterschaftsversicherung am 1. Juli 2005	65
7.	Entwicklungen seit 2005	66
III.	Volkswirtschaftliche Aspekte	71
A.	Kurze Einführung in die volkswirtschaftliche Betrachtungsweise	71
1.	Der Begriff Volkswirtschaft	71
2.	Die volkswirtschaftliche Betrachtungsweise	71
3.	Effizienz in der Sozialen Sicherheit	71
4.	Wirtschaftskreislauf und Bruttoinlandprodukt	72
5.	Rahmenbedingungen für wirtschaftlichen Erfolg	73
B.	Volkswirtschaftliche Belastung durch die soziale Sicherheit	74
1.	Belastung für die Haushalte und die Unternehmen	74
2.	Volkswirtschaftliche Kennzahlen: Soziallastquote und Sozialleistungsquote	74
2.1	Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherungen	74
2.2	Soziallastquote	75
2.3	Sozialleistungsquote	75
2.4	Differenz zwischen Soziallast- und Sozialleistungsquote	75
2.5	Entwicklung und Interpretation der Soziallast- und Sozialleistungsquote	75
C.	Rolle des Staatshaushalts	77
1.	Volkswirtschaftliche Kennzahlen: Staatsquote und Fiskalquote	77
1.1	Einnahmen und Ausgaben des Bundes	77
1.2	Fiskalquote	77
1.3	Staatsquote	77
1.4	Entwicklung der Fiskal- und Staatsquote	77

I. Zentrale Begriffe und Gestaltungsprinzipien der Sozialen Sicherheit

A. Einführung in zentrale Begriffe

1. «Sozialpolitik»

1.1 Begriff «Politik»

1.1.1 Herkunft des Begriffs

Der Begriff «Politik» stammt vom Begriff «Polis» ab. Die Polis bezeichnete in der Antike (Zeitraum zwischen der Erfindung der Schrift im 4. Jahrtausend vor Christus bis zum Zusammenbruch des Römischen Reichs ca. 500 nach Christus) einen griechischen Stadtstaat. Griechische Stadtstaaten entwickelten demokratische Verfassungen (beispielsweise Athen im 5. Jahrhundert vor Christus), die im weiteren Verlauf der abendländischen Geschichte eine grosse Vorbildfunktion ausübten. Dies zeigt sich unter anderem auch in der Übernahme entsprechender Begriffe. So ist das Wort Demokratie, wie das Wort Polis, griechischen Ursprungs und bedeutet «Volksherrschaft». «Politika» bedeutete im antiken Griechenland im wörtlichen Sinn «alle die Stadt betreffenden Dinge».

1.1.2 Bedeutung des Begriffs

Der Begriff Politik bezeichnet in erster Linie ein auf die Durchsetzung bestimmter Ziele (besonders im staatlichen Bereich) und auf die Gestaltung des öffentlichen Lebens gerichtetes Handeln von Regierungen (Exekutive oder ausführende Gewalt), Parlamenten (Legislative oder gesetzgebende Gewalt), Parteien, Organisationen oder Ähnliche.¹

Beispielhafte Erläuterung:

Parlamentarische Gesetzgebung und Regierungstätigkeit sind in demokratischen Rechtsstaaten die zentralen Bestandteile der Politik. Deshalb werden, unter anderen, Mitglieder von Regierungen oder Parlamenten als Handelnde der Politik auch als Politikerinnen und Politiker bezeichnet. Parteien politisieren, indem sie mittels Parteiprogrammen Ziele der Gestaltung des öffentlichen Lebens festlegen und zwecks Erreichung dieser Ziele Kandidierende für Regierungs- und Parlamentswahlen aufstellen. Gewisse Verbände, z.B. Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbände (insbes. Gewerkschaften) politisieren ebenfalls in vielfältiger Weise, z.B. indem sie ihre Vertreterinnen und Vertreter in Parlamente wählen lassen oder versuchen, Politikerinnen und Politiker in ihren Entscheiden zu beeinflussen (sog. Lobbying).

Bildungspolitik betrifft beispielsweise die Gestaltung der öffentlichen Bildung mittels Verfassungs- und Gesetzgebung und mittels Regierungstätigkeit. Allen Kindern einen ausreichenden, unentgeltlichen staatlichen Grundschulunterricht zu garantieren (vgl. Art. 19 BV) ist ein wegweisender bildungspolitischer Entscheid, der in der Schweiz bereits im 19. Jahrhundert getroffen wurde, indem ein entsprechendes soziales Grundrecht in Art. 27 Abs. 2 der totalrevidierten Bundesverfassung von 1874 verankert wurde.

1.1.3 Exkurs: Begriff «Korporatismus» bzw. «korporatistisch»

Korporatismus (von lateinisch corporativus «einen Körper bildend») ist eine Bezeichnung für die Beteiligung bestimmter (organisierter) gesellschaftlicher Gruppierungen an politischen Entscheidungsprozessen. Die Einbindung kann sowohl auf der Ebene der Gesetzgebung (im weitesten Sinn) als auch auf der Ebene des Gesetzesvollzuges erfolgen. Die Schweiz ist vergleichsweise stark vom Korporatismus geprägt.



1 Duden Fremdwörterbuch

Akropolis, Athen © A. Savin, WikiCommons

Beispiele:

Korporatismus in der Gesetzgebung:

Vernehmlassungsverfahren nach Art. 147 BV: «Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen.»

Gesamtarbeitsverträge, die vom Bundesrat allgemeinverbindlich erklärt werden können: Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sind nach zivilrechtlichen Grundsätzen befugt, mit Bindungswirkung für ihre Verbandsmitglieder Gesamtarbeitsverträge abzuschliessen, die Bestimmungen über Abschluss, Inhalt (insbesondere Mindestlohn und Arbeitszeit) und Beendigung der einzelnen Arbeitsverhältnisse der beteiligten Arbeitgeber und Arbeitnehmer enthalten (Art. 356 bis 358 OR). Falls der Bundesrat diesen Vertrag allgemeinverbindlich erklärt, gilt der Vertrag für alle in dieser Branche tätigen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, unabhängig davon, ob sie auch Mitglieder einer der beteiligten Vertragsparteien sind (vgl. Art. 1 des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen).

Korporatismus im Gesetzesvollzug:

Private Arbeitslosenkassen gemäss Art. 78 Abs. 1 AVIG: «Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen von gesamtschweizerischer, regionaler oder kantonaler Bedeutung können einzeln oder gemeinsam private Kassen errichten. Sie müssen dafür die Anerkennung der Ausgleichsstelle einholen. Kassen werden anerkannt, wenn ihre Träger Gewähr für eine ordnungsgemässe und rationelle Geschäftsführung bieten.»

Verbandsausgleichskassen nach Art. 53 Abs. 1 AHVG: Ein oder mehrere schweizerische Berufsverbände sowie ein oder mehrere schweizerische oder regionale zwischenberufliche Verbände von Arbeitgebern oder von Selbständigerwerbenden sind unter gewissen Voraussetzungen zur Errichtung von Verbandsausgleichskassen befugt.

1.2 Begriff «sozial»

1.2.1 Herkunft des Begriffs

Der Begriff «sozial» stammt vom lateinischen «socialis» ab, was gesellig oder gesellschaftlich bedeutet.

1.2.2 Bedeutung des Begriffs

Die Bedeutung des Begriffs «sozial» ist vieldeutig und hängt vom Zusammenhang (Kontext) ab, in welchem er verwendet wird. Im Rahmen der Sozialen Sicherheit wird er in zweierlei Hinsicht verwendet, in einem allgemeinen und einem speziellen Sinne.

Im allgemeinen Sinne bedeutet «sozial» die menschliche Gesellschaft betreffend. So bezeichnet eine «soziale Gruppe» eine Gruppe innerhalb der menschlichen Gesellschaft (z.B. die soziale Gruppe der alleinerziehenden Eltern oder die soziale Gruppe der pensionierten Personen oder die soziale Gruppe der Milliardäre).

Im speziellen Sinne beschreibt der Begriff «sozial» Ideen und Aktivitäten, die von Mitgefühl getragen sind und die zum Ziel haben, die Situation der ganzen Bevölkerung oder gewisser Kategorien zu verbessern. Dabei ist der Fokus in erster Linie auf die (vor allem wirtschaftlich) am schlechtesten gestellten Schichten gerichtet.² Gemeinnützige und wohltätige Aktivitäten sind in diesem Sinne soziale Aktivitäten.

Beispielhafte Erläuterung:

Die «soziale Gruppe der Milliardäre» bezeichnet alle Milliardäre innerhalb einer Gesellschaft. Die «Gruppe der sozialen Milliardäre» bezeichnet demgegenüber diejenigen Milliardäre innerhalb einer Gesellschaft, die sich dafür einsetzen, die Situation der ganzen Bevölkerung oder (wirtschaftlich) benachteiligter Schichten zu verbessern, beispielsweise durch erhebliches karitatives Engagement (zugunsten benachteiligter Schichten) oder indem sie (wie z.B. Warren Buffett) ernsthaft dafür plädieren, die einkommens- und vermögensstarken sozialen Gruppen (wieder) stärker zu besteuern (was der gesamten Bevölkerung zugutekommen würde).

1.2.3 «Die soziale Frage»

Die Wortgruppe «Die soziale Frage» hat einen spezifischen historischen Sinn: Sie zielt auf die Arbeiterschaft hin, die im 19. Jahrhundert durch die Industrialisierung entstanden ist, und sie umfasst die Gesamtheit der Probleme, die sich daraus ergaben, dass diese Arbeiterschaft in vielerlei Hinsicht, z.B. bei Krankheit, Unfall und Invalidität, ungeschützt war, so dass daraus gesellschaftliche und politische Spannungen entstanden.³

1.3 Begriff «Sozialpolitik»

Der Begriff Sozialpolitik ist vielfältig und schillernd, es gibt ungezählte Definitionen.⁴

In einem allgemeinen Sinne bezeichnet Sozialpolitik alle Aktivitäten, die darauf ausgerichtet sind, die (wirtschaftliche) Situation der ganzen Bevölkerung oder bestimmter benachteiligter sozialer Gruppen zu verbessern.

² Vgl. Wörterbuch Sozialpolitik

³ Vgl. Maurer, S. 35, mit zahlreichen Hinweisen

⁴ Maurer S. 37, mit zahlreichen Hinweisen

B. Gestaltungsprinzipien der Sozialen Sicherheit

1. Verschiedene Leistungssysteme haben verschiedene Gestaltungsprinzipien

Soziale Sicherheit kann auf verschiedene Art und Weise erreicht werden, es gibt verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten:

Versicherungen

- Privatversicherungen
- Sozialversicherungen

Versorgungseinrichtungen

Sozialhilfeeinrichtungen

- jede staatliche Sozialhilfebehörde
- private Wohltätigkeitsorganisationen

Einräumung erleichterter Haftpflichtansprüche

- Haftung des Schädigers ohne Verschulden (Kausalhaftung)
- Haftpflichtversicherungsobligatorium

Diese unterschiedlichen Institutionen folgen verschiedenen Gestaltungsprinzipien. Herkömmlicherweise werden im Hinblick auf die Gewährleistung der Sozialen Sicherheit die drei Gestaltungsformen Versicherung, Versorgung und Fürsorge unterschieden⁹, die im Folgenden unter Fürsorge- oder Sozialhilfeprinzip (2.), Versorgungsprinzip (3.) und Versicherungsprinzip (4.) dargestellt werden. Zentraler Bestandteil des Versicherungsprinzips ist das Äquivalenzprinzip (5.), das in den einzelnen Sozialversicherungen in mehr oder weniger ausgeprägter Weise durch das Solidaritätsprinzip (6.) sozial abgedeckt wird. Die Sozialhilfe leistet nachrangig nach dem Subsidiaritätsprinzip (7.). Die Einrichtungen der Sozialen Sicherheit können auch danach unterschieden werden, ob sie nach dem Kausal- oder Finalprinzip (8.) ausgestaltet sind.

Das **Haftpflichtprinzip** spielt im schweizerischen System der Sozialen Sicherheit eine untergeordnete Rolle, weshalb es nicht näher dargestellt wird. Immerhin sei auf zweierlei hingewiesen. Die mit dem Eidg. Fabrikgesetz von 1877 eingeführte Kausalhaftung für Fabrikherren ebnete der späteren obligatorischen Unfallversicherung den Weg. Heute unterliegen Motorfahrzeughalter einer strengen Kausalhaftung. Sie sind überdies zum Abschluss einer Motorhaftpflichtversicherung verpflichtet. Damit werden Verkehrsoffern von Motorfahrzeugen mit den Versicherungsgesellschaften solvente Schuldner zur Verfügung gestellt,¹⁰ so dass ein aufgrund der

Motorfahrzeughalterhaftpflicht geschuldeter Ersatz beispielsweise für unfallbedingte dauerhafte Einkommenseinbussen auch dann gewährleistet ist, wenn der Schädiger selber nicht die finanziellen Mittel hätte, diesen Schadenersatz zu leisten.

2. Fürsorge- oder Sozialhilfeprinzip

Bei einer Institution, die nach dem Fürsorgeprinzip ausgestaltet ist, muss eine Person **bedürftig** sein, um Leistungen beanspruchen zu können. Die Ursache der Bedürftigkeit ist belanglos. Die Höhe der Leistungen bemisst sich nach dem Ausmass der individuellen Notlage. Leistungsbezügerinnen und -bezüger schulden keine Vorleistungen in Form von Beiträgen oder Prämien. In diesem Sinne sind Leistungen nach dem Fürsorgeprinzip **unentgeltlich**.

Das Fürsorgeprinzip ist das älteste Prinzip in der Geschichte der Sozialen Sicherheit.

Beispiele:

Öffentliche Sozialhilfe

Private Wohltätigkeitsorganisationen wie Caritas, Pro Senectute

Die öffentliche Fürsorge bzw. Sozialhilfe ist in der Schweiz Sache der Gemeinden. Ihre gesetzliche Regelung erfolgt in der Hauptsache durch die kantonale Gesetzgebung. Eine wichtige Rolle spielen dabei die SKOS-Richtlinien, obgleich sie rechtlich betrachtet lediglich empfehlenden Charakter haben. Diese Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe werden alle paar Jahre revidiert und von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren genehmigt. Verbindlich werden die Richtlinien erst durch die kantonale Gesetzgebung, die kommunale Gesetzgebung und die Rechtsprechung.¹¹ Die Finanzierung der öffentlichen Sozialhilfe erfolgt aus den allgemeinen Steuereinnahmen. Alle anderen Möglichkeiten der Existenzsicherung (z.B. Ansprüche gegen Sozialversicherungen oder Anspruch auf Verwandtenhilfe nach Art. 328 ZBG) müssen ausgeschöpft sein, d.h. die Sozialhilfe leistet **subsidiär**.

3. Versorgungsprinzip

Die Idee der «Versorgung» hat sich in Deutschland im Zusammenhang mit kriegerischen Ereignissen entwickelt. Der Staat sollte Kriegsoffer und ihre Hinterbliebenen mit dem Nötigsten aus allgemeinen Mitteln (v.a. Steuern) versorgen und dadurch ihren Lebensunterhalt in einem gewissen Rahmen absichern. Er habe das vom Soldaten verlangte Sonderopfer gleichsam abzugelten («Aufopferungs»-Gedanke). Dieser Gedanke wurde später auf weitere Tatbestände ausgedehnt, die sich aus

9 Maurer, S. 50

10 Maurer, S. 41

11 Vgl. <https://richtlinien.skos.ch>

politischen Notlagen ergeben hatten (Leistungen an Heimatvertriebene, Flüchtlinge, Kriegsgeschädigte etc.).¹²

Unter Versorgungsprinzip versteht man die Zuweisung von Sozialleistungen, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Wie beim Fürsorgeprinzip schulden Leistungsbezügerinnen und Leistungsbezüger keine Vorleistungen in Form von Prämien oder Beiträgen. Die Leistungen werden aus den allgemeinen Steuereinnahmen finanziert und sind in diesem Sinne **unentgeltlich**. Im Unterschied zum Fürsorgeprinzip muss aber **kein Bedürftigkeitsnachweis** erbracht werden.

Der Begriff **«Versorgung»** darf nicht mit dem Begriff **«Vorsorge»** verwechselt werden.

Beispiele:

Leistungen der Militärversicherung¹³ für Wehrdienstpflichtige, die nicht beruflich versichert sind und daher, im Gegensatz zu beruflich Versicherten (vgl. Art. 1a lit. b i.V.m. Art. 2 i.V.m. Art. 66a ff. MVG), keine Versicherungsbeiträge bezahlen müssen.

National Health Service in Grossbritannien (kostenlose Heilbehandlung für die gesamte Wohnbevölkerung)

Unentgeltlicher Grundschulunterricht in der Schweiz für die gesamte Wohnbevölkerung

4. Versicherungsprinzip

Die privaten Versicherungen funktionieren ausnahmslos nach dem Versicherungsprinzip. Eine Versicherung zeichnet sich durch folgende Merkmale aus:

- **Gefahrengemeinschaft:** Individuen, die unabhängig voneinander von **gleichen Risiken bedroht** sind, schliessen sich freiwillig zu einer Versicherungsgemeinschaft zusammen.
- **Entgeltlichkeit:** Es erfolgt eine Vorleistung in Form von Prämienzahlungen.
- **Gegenseitigkeit:** Die Bedarfsdeckung der Vielzahl der Bedrohten beruht auf Gegenseitigkeit. Die Versicherungsleistung ist aus den Prämieinnahmen zu erbringen. Die Prämienbemessung erfolgt nach dem Prinzip der Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung (**Äquivalenzprinzip**).
- **Zufälligkeit:** Im Einzelfall ist das die Zahlungspflicht der Versicherung auslösende Ereignis ungewiss und nicht vorhersehbar.

- **Schätzbarkeit:** Die Schätzbarkeit setzt voraus, dass die zu versichernden Ereignisse mit einer gewissen statistischen Regelmässigkeit auftreten, so dass eine Prognose über den Umfang der zu erbringenden Leistungen möglich ist. Je grösser die Anzahl der Versicherten, desto besser kann nach den Regeln der Wahrscheinlichkeit der Mittelbedarf für den Risikoausgleich abgeschätzt werden.

- **Vermögensbedarf:** Der Risikoausgleich erfolgt nicht nur innerhalb des Kollektivs der versicherten Personen, sondern auch im Zeitverlauf (Rückstellungen für Pechstrahlen der Gefahrengemeinschaft).

- **Wirtschaftlichkeit:** Wie jeder wirtschaftliche Betrieb wird eine Versicherung von einer Organisation getragen, ist sie um Kontinuität bemüht und geht planmässig vor.

Die Versicherungsleistungen werden unabhängig davon erbracht, ob eine versicherte Person finanziell darauf angewiesen ist oder nicht (**kein Bedürftigkeitsnachweis** notwendig).

Beispiele:

Eine private Reiseschutzversicherung funktioniert nach dem Versicherungsprinzip.

Die einzelnen Sozialversicherungen funktionieren lediglich mehr oder weniger nach dem Versicherungsprinzip. Einschränkungen ergeben sich insbesondere hinsichtlich des Äquivalenzprinzips (dazu gleich nachfolgend).

5. Äquivalenzprinzip

Das Äquivalenzprinzip ist zentrales Merkmal der Privatversicherung. Es bedeutet zweierlei:

1. Die Prämien sind proportional zur Wahrscheinlichkeit, dass der Versicherungsfall eintritt.
2. Die Prämien sind proportional zur Höhe der Leistungen, die bei Eintritt des Versicherungsfalls zu erbringen sind.

Beispiel:

Die Prämien einer Risikolebensversicherung sind umso höher, je wahrscheinlicher das Ableben der versicherten Person ist, und zugleich umso höher, je höher die Leistungen sind, die beim Todesfall erbracht werden müssen. Eine gesunde 60-jährige Person zahlt daher höhere Prämien als eine gesunde 40-jährige Person und die Prämien verdoppeln sich ausserdem, wenn im Todesfall beispielsweise Fr. 200'000.– statt Fr. 100'000.– zu leisten sind.

¹² Maurer, S. 56 f

¹³ Maurer, S. 58

Die Prämien-gestaltung einer Privatversicherung muss sich nach dem Äquivalenzprinzip richten. Werden die Prämien viel höher als nach dem Äquivalenzprinzip angesetzt, besteht die Gefahr, dass die Kundschaft zur Konkurrenz abwandert, die sich mit weniger Gewinn zufriedengibt und günstigere Prämien anbietet. Werden die Prämien niedriger als nach dem Äquivalenzprinzip angesetzt, droht der Privatversicherung das Geld auszugehen, weil nach den Gesetzen der Wahrscheinlichkeit die durch eingetretene Versicherungsfälle geschuldeten Leistungen durch die Prämie-einnahmen nicht gedeckt werden können.

Bei den Sozialversicherungen wird das Äquivalenzprinzip durch das Solidaritätsprinzip eingeschränkt:

6. Solidaritätsprinzip

6.1 Begriffsgeschichte und Bedeutung des Begriffs

Solidarität bedeutet Zusammengehörigkeit, Verbundenheit. Das Wort stammt vom französischen «solidaire» bzw. vom lateinischen Wort «solidus» und bedeutet echt, ganz. Die deutsche Sprache kennt das Wort solid mit der Bedeutung fest, zuverlässig.

Der Grundgedanke der Solidarität kann im Wahlspruch **«Einer für alle, alle für einen»** zusammengefasst werden, der aus dem Roman «Die drei Musketiere» (1844) des französischen Schriftstellers Alexandre Dumas des Älteren stammt. In seiner lateinischen Form «unus pro omnibus omnes pro uno» ist dies der inoffizielle Wahlspruch der Schweizerischen Eidgenossenschaft.



Bundeshauskuppel, Bern / Quelle: Parlamentsdienste 3003 Bern

Das Wort «Solidarität» lässt sich auf drei konzeptionelle Wurzeln zurückführen:¹⁴ eine katholische, eine republikanische und eine sozialistische:

Der Solidarismus der christlichen Sozialphilosophie argumentiert mit der Gleichheit vor Gott.

Die republikanische (Volks-)Verbundenheit kommt im Patriotismus zum Ausdruck.

Um Gegenmacht, Zusammenhalt und soziale Einrichtungen geht es der Arbeiter- und Arbeiterinnenbewegung.

Bedingungen der Solidarität können soziale Ähnlichkeiten, gemeinsame Werteorientierungen, extreme Bedrohungen oder die Einsicht sein, dass eine Gesellschaft auseinanderfällt, wenn sich deren Mitglieder vorwiegend am Eigennutz orientieren.

Solidaritäten dienen dazu, ein gemeinsames Ziel zu erreichen. Die Solidarität ist daher eine Willensäußerung des Kollektivs. Auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit hat die Solidarität zum Ziel, alle Einwohnerinnen und Einwohner an der Sozialen Sicherheit teilhaben zu lassen.

Seit geraumer Zeit werden Solidaritäten vermehrt diskutiert und in Frage gestellt. Dies ist die Folge einer gesellschaftlichen Strömung, welche vermehrt in Richtung Individualismus geht.

Es gibt verschiedene Arten von Solidaritäten:

6.2 Versicherungs-Solidarität (zuweilen auch Risiko-Solidarität genannt)

Als Versicherungs-Solidarität wird der zwischen Versicherten bestehende Ausgleich, der im Risikoverlauf begründet ist, bezeichnet. Dieser besteht darin, dass die Versichertengemeinschaft mit ihren Prämien/Beiträgen für die Leistungen aufkommt, die durch die Versicherungsfälle ausgelöst werden. Diese Art der Solidarität bildet das Grundprinzip jeder Versicherung.

Beispielhafte Erläuterung:

Die Versicherten, die keinen Schadenfall erlitten haben, sind solidarisch zu den Versicherten, die einen Schadenfall erlitten haben, indem die Leistungen aus den von allen Versicherten entrichteten Prämien erbracht werden.

Die Versicherungs-Solidarität wird zuweilen auch Risikosolidarität genannt. Dies ist aber abzulehnen, weil mit Risikosolidarität eine spezifische Solidarität im Rahmen einer Versichertengemeinschaft bezeichnet wird.

14 Vgl. Wörterbuch der Sozialpolitik

6.3 Risikosolidarität

Als Risikosolidarität wird die Solidarität zwischen hohen und niedrigen Risiken innerhalb einer Versichertengemeinschaft bezeichnet. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass die Beiträge/Prämien der einzelnen Versicherten nicht davon abhängen, wie hoch das (Kosten-)Risiko der einzelnen versicherten Person für die Versichertengemeinschaft ist.

Beispiele:

Die Krankenversicherungsprämien sind für alle Versicherten ab dem 26. Lebensjahr in derselben Region bei derselben Krankenkasse gleich hoch, obwohl alte Leute im Durchschnitt weit höhere Gesundheitskosten verursachen als junge.

In der obligatorischen beruflichen Vorsorge sind die Risikoprämien (d.h. die Prämien für die Risiken Invalidität und Tod) nach Alter und demzufolge grob nach Risiko abgestuft. In der überobligatorischen beruflichen Vorsorge sind überdies für längstens fünf Jahre sogenannte Gesundheitsvorbehalte zulässig, wodurch bereits bekannte Gesundheitsrisiken von der Versicherungsdeckung ausgeschlossen werden können, so dass im Versicherungsfall, sofern er auf ausgeschlossene Gesundheitsrisiken zurückzuführen ist, lediglich die obligatorischen Leistungen nach BVG erbracht werden müssen, nicht aber die (höheren) reglementarischen. In diesen Fällen besteht keine Risikosolidarität.

In der Arbeitslosenversicherung werden die Beiträge nicht nach dem Risiko, arbeitslos zu werden, abgestuft, weshalb diese Versicherung nach dem Prinzip der Risikosolidarität ausgestaltet ist.

Die Suva-Prämien sind nach dem Unfallrisiko abgestuft, weshalb hier keine Risikosolidarität besteht.

6.4 Vertikale Solidarität

Hier geht es um die Solidarität zwischen höheren und tieferen Einkommen. Die Personen mit höherem Einkommen oder Vermögen sind solidarisch mit Personen mit niedrigerem Einkommen oder Vermögen (Solidarität zwischen «reich und arm»).

Beispiele:

Progressive Steuersätze: Je höher das Einkommen ist, desto höher ist der prozentuale Anteil, der vom Einkommen als Steuern entrichtet werden muss.

Einerseits unlimitierte Beitragserhebung proportional zum Einkommen, andererseits in der Höhe limitierte Maximalleistungen bei der AHV/IV/EO. Das bedeutet, dass Personen mit hohen und sehr hohen Einkommen Renten von Personen mit niedrigem oder gar keinem Einkommen querfinanzieren. Sie bezahlen je nach Einkommen allenfalls viel höhere Beiträge, als sie jemals als Rente beziehen werden.

In der beruflichen Vorsorge findet demgegenüber grundsätzlich keine vertikale Solidarität statt, da die Versicherungsleistungen proportional zum individuellen Sparkapital und damit zu den eigenen Beitragsleistungen sind.

6.5 Horizontale Solidarität

Mit horizontaler Solidarität wird der Ausgleich zwischen verschiedenen sozialen Gruppen, z.B. zwischen Ledigen und Verheirateten oder zwischen Männern und Frauen (Geschlechter-Solidarität) oder zwischen Eltern und Kinderlosen bezeichnet.

Beispiele:

Kinderrenten: Wer Kinder hat, für die im Versicherungsfall Kinderrenten ausbezahlt werden (AHV, IV, BV), muss deswegen in keiner Sozialversicherung höhere Beiträge entrichten. Das bedeutet, dass kinderlose Versicherte die Kinderrenten mit ihren Beiträgen mitfinanzieren, obwohl dieser Leistungsfall bei ihnen gar nicht eintreten kann.

Entsprechendes gilt für Hinterlassenenleistungen (AHV, BV, UV). Zwar ist die obligatorische Berufsunfallversicherung grundsätzlich nach dem Äquivalenzprinzip ausgestaltet. Sowohl der kurzfristige (Taggelder) als auch der langfristige (Renten) Erwerbssatz bemisst sich nach dem versicherten Verdienst, der Basis für den Beitragsbezug ist. Der Beitragssatz wiederum hängt vom Unfallrisiko im Betrieb ab: je höher das Unfallrisiko, desto höher der Beitragssatz (vgl. Art. 92 Abs. 2 UVG). Mithin sind die Beiträge proportional zur Wahrscheinlichkeit des Eintritts des Versicherungsfalls und proportional zur Höhe der Geldleistungen und damit grundsätzlich nach dem Äquivalenzprinzip ausgestaltet. Die Unfallversicherung zahlt allerdings auch Hinterlassenenrenten an den überlebenden Ehegatten und die Kinder (Art. 28 ff. UVG). Da bei den Beitragssätzen nicht unterschieden wird, ob die versicherte Person im Todesfall leistungsberechtigte Hinterlassene hat oder nicht, besteht in der Berufsunfallversicherung eine horizontale Solidarität zwischen verheirateten und unverheirateten versicherten Personen und eine solche zwischen Personen ohne und mit Kindern.

6.6 Generationensolidarität

Als Generationensolidarität wird der Ausgleich zwischen jüngeren und älteren Versicherten oder aber der Ausgleich zwischen Erwerbstätigen und Rentnern bezeichnet.

Beispiele:

In der Krankenversicherung bezahlen alle Versicherten ab dem 26. Lebensjahr in derselben Prämienregion bei derselben Krankenkasse gleich hohe Prämien, obwohl ältere Versicherte im Vergleich zu jüngeren höhere Gesundheitskosten verursachen.

In der AHV finanzieren die Erwerbstätigen und die im Erwerbstätigenalter stehenden Versicherten die Renten der pensionierten Versicherten.

6.7 Regionale Solidarität

Regionale Solidarität ist der Ausgleich zwischen den Bewohnerinnen und Bewohnern verschiedener Regionen eines Landes.

Beispiele:

Da die Beitragssätze in der ganzen Schweiz dieselben sind, spielt in der AHV/IV/EO eine vertikale Solidarität zwischen Regionen mit hohem Durchschnittseinkommen und Regionen mit niedrigem Durchschnittseinkommen.

Die Krankenversicherung ist gerade kein Beispiel für regionale Solidarität, da die Prämien bei den einzelnen Krankenversicherungsgesellschaften nach Regionen abgestuft werden.

Der nationale Finanzausgleich ist wiederum ein Beispiel für regionale Solidarität. Die wirtschaftlich starken Kantone und der Bund helfen den finanziell schwächeren mittels Ausgleichszahlungen.

Der Einbau solcher vielfältigen Solidaritätskomponenten hat Konsequenzen für die soziale Sicherheit. Solidarische Komponenten in einem System der Sozialen Sicherheit setzt ein staatliches Obligatorium voraus. Ohne ein Obligatorium wären die Querfinanzierer kaum zur Querfinanzierung bereit. Beispielsweise würden sich wohlhabende und sehr gut verdienende Personen kaum bei der AHV versichern, wenn die Versicherung freiwillig (und im Übrigen identisch wie heute ausgestaltet) wäre. Skeptiker und Kritiker der Solidaritätskomponenten sprechen daher auch von Zwangssolidarität.

7. Subsidiaritätsprinzip

Subsidiarität ist ein vielfältiger Begriff. Er leitet sich vom lateinischen «subsidium» ab, was so viel wie Hilfe oder Reserve bedeutet.

Dem Subsidiaritätsprinzip folgen, kann heissen,

- politische Probleme möglichst nahe der Lebenswelt der Betroffenen zu lösen. Politische Regelungen sollen nicht zentralisiert, sondern auf den unteren Stufen der Staatsorganisationen (Gemeinden, Kantone) getroffen werden. Dabei werden sie von den höheren Stufen unterstützt.
- bestimmte gesellschaftliche Aufgaben der Familie als kleinster Zelle des Staates vorzubehalten. In diesem Sinne wird der Begriff insbesondere von christlich-demokratischen Parteien verwendet.¹⁵

Nach dem so verstandenen Subsidiaritätsprinzip hat die Eigenverantwortung Vorrang und ist Hilfe und Unterstützung nachrangig durch die Familie, die Gemeinde, den Kanton und in letzter Linie durch den Bund zu leisten.

Beispiele:

Nach dem Prinzip der Subsidiarität ist die Zuständigkeit so weit wie möglich auf der Ebene der Kantone zu belassen und sind die Befugnisse nur dann dem Bund zu übertragen, wenn dafür eine ausgewiesene Notwendigkeit besteht.

Die Sozialhilfe leistet subsidiär zu den Sozialversicherungen, falls deren Leistungen für eine angemessene Existenzsicherung nicht ausreichen und alle anderen Möglichkeiten der Existenzsicherung ausgeschöpft sind.

Des Weiteren ist Subsidiarität auch ein Prinzip der Leistungscoordination in den Sozialversicherungen. Erfolgt die Koordination nach der (relativen) Priorität bzw. Subsidiarität, wird die in der Prioritätenordnung nachrangige Sozialversicherung dann in die Pflicht genommen, wenn ihre Leistungen in qualitativer oder quantitativer Hinsicht weitergehen als diejenigen der prioritär leistungspflichtigen Sozialversicherung.

Beispiel:

Nach Art. 65 ATSG gehen (u.a.) Hilfsmittel oder Eingliederungsmassnahmen nach den Bestimmungen des jeweiligen Einzelgesetzes und in nachstehender Reihenfolge zu Lasten:

- a. der Militärversicherung oder der Unfallversicherung;
- b. der Invalidenversicherung oder der Alters- und Hinterlassenenversicherung;
- c. der Krankenversicherung.

Beispiele zu Art. 65 ATSG:

Wenn eine versicherte Person von der Unfallversicherung Hilfsmittel zugesprochen erhält, bleibt die Invalidenversicherung für allfällig zu gewährende berufliche Massnahmen leistungspflichtig, da die Unfallversicherung berufliche Massnahmen in ihrem Leistungskatalog gar nicht führt.

Wenn ein Kind mit mehreren gesundheitlichen Schäden geboren wird und die Invalidenversicherung im Rahmen der Verordnung über die Geburtsgebrechen nicht für alle Behandlungen aufkommt, da das Kind nicht ausschliesslich an Geburtsgebrechen leidet, ist die Krankenversicherung subsidiär leistungspflichtig.

Schliesslich werden die Begriffe Subsidiarität und subsidiär zuweilen auch allgemein im Sinne von Nachrangigkeit bzw. nachrangig verwendet.

¹⁵ Vgl. Wörterbuch der Sozialpolitik

C. Geistesgeschichtliche, wirtschaftliche und politische Entwicklungen in Europa im 17., 18. und 19. Jahrhundert

1. Einleitung

Die geistesgeschichtliche Entwicklung ab dem 17. Jahrhundert zeichnete sich durch zunehmende «Vernunftgläubigkeit» und wissenschaftlichen Fortschritt aus. Sie mündete im 18. und 19. Jahrhundert in der **Aufklärung**. In wirtschaftlicher Hinsicht war die von England ausgegangene **industrielle Revolution** ab ca. 1750 von herausragender Bedeutung. Auf politischem Gebiet prägte die **Französische Revolution** ab 1789 die Ereignisse.

2. Geistesgeschichtliche Entwicklung und Aufklärung

2.1 Einführung

Vor den umfassenden Umwälzungen ab dem 18. Jahrhundert bildete der Glaube die zentrale Richtschnur des persönlichen Handelns und der gesellschaftlichen Verhältnisse. Die Gesellschaft war in verschiedene Stände (namentlich Adel, Klerus, d.h. Kirchenleute, Bauern, z.T. Unfreie) gegliedert, für die je unterschiedliches Recht galt und für die auch unterschiedliche Gerichte bzw. Richter zuständig waren. In einen Stand wurde man hineingeboren. Aufstiegsmöglichkeiten waren kaum vorhanden. Diese ständische Ordnung wurde als gottgegeben und gottgewollt betrachtet und stand in einem gewissen Spannungsverhältnis mit der Gleichheit vor Gott im Christentum (vgl. Galater 3, 28). Herrschaft wurde seit Pippin dem Jüngeren (Krönung 751), der den letzten Merowingerkönig abgesetzt hatte, damit legitimiert, dass sie durch göttliches Recht begründet sei (Dei Gratia = Gottesgnadentum). Sein Sohn Karl der Grosse liess sich im Jahre 800 vom Papst zum ersten deutschen Kaiser krönen.

Die Erfindung des Buchdrucks durch Johannes Gutenberg im ausgehenden Mittelalter (1450) leitete nach der Ausbildung der Sprache und der Erfindung der Schrift ab 3500 v. Chr. die dritte Medienrevolution ein. Durch das Verfahren mit beweglichen Lettern konnten Bücher schneller, billiger und in grösseren Mengen hergestellt werden. Texte und somit auch Bildung wurden wesentlich mehr Menschen als zuvor zugänglich, was sowohl die Alphabetisierung begünstigte wie auch die Verbreitung der Reformation (ab 1517) beförderte. Durch den sich dadurch ergebenden Fortschritt auf philosophischem und wissenschaftlichem Gebiet wurde der Glaube als zentrale Richtschnur des individuellen und gemeinschaftlichen Handelns zunehmend durch die Vernunft und das Wissen abgelöst. Dies führte einerseits zu wissenschaftlichem und technologischem Fortschritt und in der Folge zur industriellen Revolution. Andererseits entzog die zunehmende Vernunftgläubigkeit der göttlich begründeten Herrschaftsordnung, dem Gottesgnadentum, langsam, aber sicher den Boden.

Die Macht der weltlichen und der sie legitimierenden kirchlichen Obrigkeit erodierte. Entsprechend wurden wissenschaftlicher Fortschritt und neue philosophische Ideen von herrschaftlicher und kirchlicher Seite oft bekämpft.

2.2 Prägende Akteure

Eine eingehende Darstellung der geistesgeschichtlichen Entwicklung und Aufklärung würde den Rahmen sprengen. Exemplarisch werden daher einige besonders wichtigen Akteure und ihr spezifischer historischer Beitrag zur Ideengeschichte – und allenfalls zur Geschichte der Sozialen Sicherheit – kurz dargestellt.

Descartes (1596–1650)

Descartes war ein französischer Philosoph, Mathematiker und Naturwissenschaftler und als Begründer des Rationalismus (ratio = Vernunft) ein Vorläufer der Aufklärer. In seinem wichtigsten Buch «Discours de la méthode» (Abhandlung über die Methode, 1637) stellte er vier zentrale Regeln auf, deren erste lautet:

«Nichts für wahr halten, das nicht so klar und deutlich erkannt ist, dass es nicht in Zweifel gezogen werden kann.»

Ausgenommen vom Zweifel ist allerdings das Denken selbst. Das Zweifeln setzt ein zweifelndes Subjekt notwendigerweise voraus, was zur berühmten Formel führt:

«Ich denke, also bin ich.»

Descartes' Schriften wurden von der katholischen Kirche 1663 auf den Index Librorum Prohibitorum (Index verbotener Bücher) gesetzt, gefolgt von einer langen Reihe von Verboten, darunter 1691 der königliche Bann gegen die Verbreitung aller Lehren Descartes' an den französischen Schulen.

Blaise Pascal (1623–1662)

Pascal, ein französischer Mathematiker, Physiker, Literat und christlicher Philosoph, legte 1654 in einer Briefkorrespondenz zusammen mit dem Richter und Mathematiker Pierre de Fermat den Grundstein für die Wahrscheinlichkeitsrechnung. Sie untersuchten dabei hauptsächlich Würfelspiele, damals ein beliebter adliger Zeitvertreib. Die Wahrscheinlichkeitsrechnung ist ein unentbehrliches Werkzeug im Versicherungsgeschäft zur Berechnung der Risiken (und damit der Versicherungsprämien).

John Locke (1632–1704)

Locke, englischer Arzt, Philosoph und Vordenker der Aufklärung beeinflusste stark die Verfassungen der Vereinigten Staaten von 1787 und und des revolutionären



Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848 von Caspar Studer (1798-1868)
Quelle: Burgerbibliothek Bern

Art. 5.

Der Bund gewährleistet den Kantonen ihr Gebiet, ihre Souveränität innert den Schranken des Artikels 3, ihre Verfassungen, die Freiheit, die Rechte des Volkes und die verfassungsmässigen Rechte der Bürger gleich den Rechten und Befugnissen, welche das Volk den Behörden übertragen hat.

Art. 6.

Die Kantone sind verpflichtet, für ihre Verfassungen die Gewährleistung des Bundes nachzusuchen.

Der Bund übernimmt diese Gewährleistung insofern:

- a. sie nichts den Vorschriften der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes enthalten;
- b. sie die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen – repräsentativen oder demokratischen – Formen sichern;
- c. sie vom Volke angenommen worden sind und revidiert werden können, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt.»

Die Bestimmungen zur Revision der Verfassung lautete wie folgt:

«Art. 113.

Wenn eine Abtheilung der Bundesversammlung die Revision beschliesst und die andere nicht zustimmt, oder wenn fünfzigtausend stimmberechtigte Schweizerbürger die Revision der Bundesverfassung verlangen, so muss im einen wie im andern Falle die Frage, ob eine Revision stattfinden soll oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden.

Sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger über die Frage sich bejahend ausspricht, so sind beide Räte neu zu wählen, um die Revision zur Hand zu nehmen.

Art. 114.

Die revidierte Bundesverfassung tritt in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen ist.»

Daraus lassen sich folgende wesentliche Punkte entnehmen:

- die wohlfahrtsstaatliche Zielsetzung zugunsten aller (Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt, Art. 2)
- die Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 4)
- eine vom Volk gewählte Legislative (Art. 6)
- der Grundsatz der Volkssouveränität (Volksinitiative auf Revision der Verfassung, Art. 6 [Kantone] und Art. 113 f. [Bund])

1864 Glarner Fabrikpolizeigesetz

Auf Vorschlag von vier Arbeitern aus Luchsingen verabschiedete die Landsgemeinde 1864 die Vorschrift, dass die tägliche Arbeitszeit 12 Stunden nicht überschreiten darf und dass Frauen vor und nach der Niederkunft während 6 Wochen nicht arbeiten sollten. Vorschriften dieser Art gab es bisher nur in England. Die Überwachung erfolgte nicht durch die Gemeinden, sondern durch eine kantonale Fabrik-Kommission.

Bereits früher wurde festgelegt, dass schulpflichtige Kinder nicht mehr zur Arbeit in der Fabrik herangezogen werden dürfen (1856, im Kanton Zürich war dies seit 1837 der Fall) und am Sonntag nicht gearbeitet werden darf (1858).

1872 wurde die tägliche Maximalarbeitszeit im Glarner Fabrikgesetz gegen den Widerstand der Arbeitgeber auf 11 Stunden reduziert.

1874 Totalrevision der Bundesverfassung

Die demokratischen Bewegungen in einzelnen Kantonen in den Sechzigerjahren des 19. Jahrhunderts führten zu mehr demokratischen Mitwirkungsrechten. Beispielweise wurde mit der Verfassung des Kantons Zürich von 1869 die Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung in Form des ausgearbeiteten Entwurfs, die Gesetzesinitiative und das Gesetzesreferendum eingeführt. Im Zuge dieser Entwicklungen wurde 1874 die Bundesverfassung totalrevidiert und dabei das Gesetzesreferendum sowie die allgemeine Schulpflicht eingeführt. Letzteres war gleichzeitig eine Massnahme gegen Kinderarbeit und mass Bildung und Wissen einen hohen Stellenwert bei. In einer Demokratie mit weitgehenden direktdemokratischen Mitwirkungsrechten ist eine gute Bildung der Bevölkerung von staatspolitischer Wichtigkeit.

1877 Eidgenössisches Fabrikgesetz

Nach dem Vorbild des Glarner Fabrikgesetzes von 1872 erliess der Bund am 23. März 1877 ein gesamtschweizerisches Fabrikgesetz. Federführender Bundesrat war dabei der Glarner Joachim Heer und als einer der drei ersten schweizerischen Fabrikinspektoren amtierte der Glarner Fridolin Schuler.

Ausschnitt aus dem Eidg. Fabrikgesetz vom 23. März 1877

Art. 1

Als Fabrik, auf welche gegenwärtiges Gesetz Anwendung findet, ist jede industrielle Anstalt zu betrachten, in welcher gleichzeitig und regelmässig eine Mehrzahl von Arbeitern ausserhalb ihrer Wohnungen in geschlossenen Räumen beschäftigt wird.

Art. 4

Der Fabrikbesitzer ist verpflichtet, von jeder in sei-

ner Fabrik vorgekommenen erheblichen Körperverletzung oder Tötung sofort der kompetenten Lokalbehörde Anzeige zu machen. Diese hat über die Ursachen und Folgen des Unfalls eine amtliche Untersuchung einzuleiten und der Kantonsregierung davon Kenntnis zu geben.

Art. 5

Über die Haftpflicht im Fabrikbetrieb wird ein Bundesgesetz das Erforderliche verfügen. In der Zwischenzeit gelten für den urteilenden Richter nachfolgende Grundsätze:

a. Der Fabrikant haftet für den entstandenen Schaden, wenn ein Mandatar, Repräsentant, Leiter oder Aufseher der Fabrik durch ein Verschulden in Ausübung der Dienstverrichtung Verletzung oder Tod eines Angestellten oder Arbeiters herbeiführt.

b. Der Fabrikant haftet gleichfalls, wenn, auch ohne ein solches spezielles Verschulden, durch den Betrieb der Fabrik Körperverletzung oder Tod eines Arbeiters oder Angestellten herbeigeführt wird, sofern er nicht beweist, dass der Unfall durch höhere Gewalt oder eigenes Verschulden des Verletzten oder Getöteten erfolgt ist. Fällt dem Verletzten oder Getöteten eine Mitschuld zur Last, so wird dadurch die Ersatzpflicht des Fabrikanten angemessen reduziert.

Zur Reinigung im Gange befindlicher Motoren, Transmissionen und gefahrdrohender Maschinen dürfen Frauenspersonen nicht verwendet werden.

Art. 9

Wo nicht durch schriftliche Übereinkunft etwas anderes bestimmt wird, kann das Verhältnis zwischen dem Fabrikbesitzer und Arbeiter durch eine, jedem Teile freistehende, mindestens vierzehn Tage vorher erklärte Kündigung aufgelöst werden, und zwar je-
weilen am Zahltag oder am Samstag.

Art. 11

Die Dauer der regelmässigen Arbeit eines Tages darf nicht mehr als 11 Stunden, an den Vorabenden von Sonn- und Festtagen nicht mehr als 10 Stunden betragen und muss in die Zeit zwischen 6 Uhr, beziehungsweise in den Sommermonaten Juni, Juli und August 5 Uhr morgens und 8 Uhr abends verlegt werden. Die Arbeitsstunden sind nach der öffentlichen Uhr zu richten und der Ortsbehörde anzuzeigen.

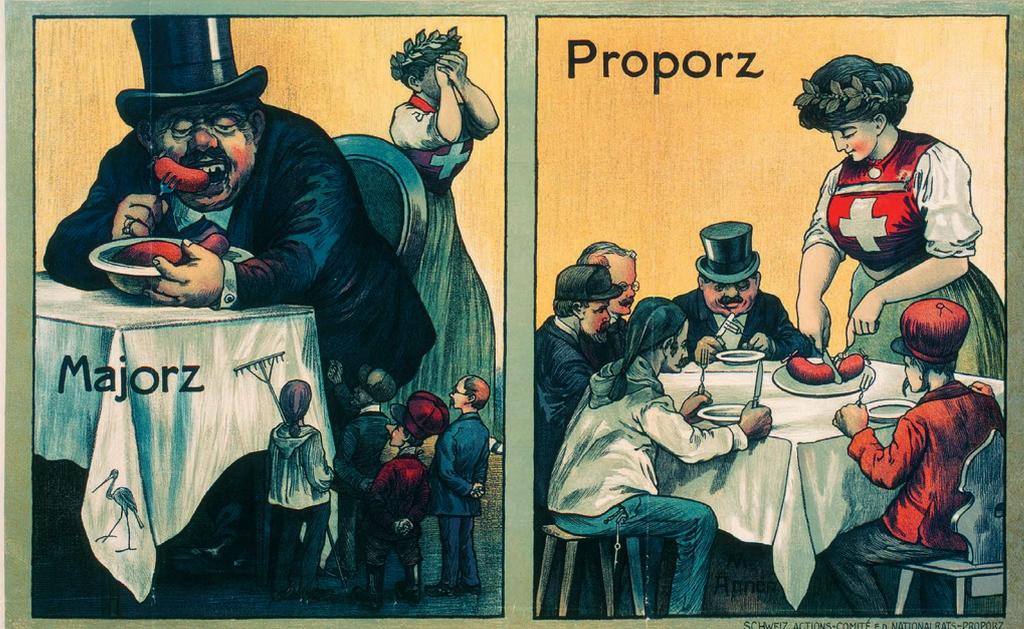
Art. 14

Die Arbeit an den Sonntagen ist, Notfälle vorbehalten, untersagt.

Art. 15

Frauenspersonen sollen unter keinen Umständen zur Sonntags- oder Nachtarbeit verwendet werden. Wenn dieselben ein Hauswesen zu besorgen haben, so sind sie eine halbe Stunde vor der Mittagszeit zu entlassen, sofern diese nicht mindestens 1½ Stunden beträgt. Vor und nach ihrer Niederkunft dürfen

Gerechtigkeit erhöht ein Volk!



Eidgenossen, am 13. Okt. Stimmet: Ja!

Schweizerisches Sozialarchiv, Plakatkampagne des Schweizerischen Actions-Comités für den Nationalrats-Proporz von 1918
Quelle: Schweizerisches Sozialarchiv

Nachfolgend eine Schilderung und Wertung der damaligen Geschehnisse:

«In der Schweiz zählte man fast 700 000 notstands-berechtigte Personen (rund $\frac{1}{6}$ der Bevölkerung), die behördlich unterstützt wurden. Hart drückte die Teuerung. Die Mietzinse und die Lebensmittelpreise erreichten eine unheimliche Höhe. Die Wohnungsnot brachte Jammer und Elend über manche Familie. Ohne eine kriegswirtschaftliche Vorsorge, ohne Teuerungsausgleich und ohne Preiskontrolle waren die Lohnempfänger und ihre Familien schwersten Einschränkungen und Entbehrungen ausgesetzt. Es war keine Übertreibung, wenn damals berichtet wurde, dass namhafte Teile der Bevölkerung unter den Folgen von Spekulation und Wucher Hunger leiden mussten. Diese treffliche Analyse der sozialen Situation am Ende des 1. Weltkrieges stammt nicht etwa von einem Arbeitsführer, sondern vom damaligen Generalsekretär der FDP, Ernst Steinmann. Während gewisse Industriezweige ungehemmt Kriegsgewinne (Nahrungsmittel- und Bekleidungsindustrie, Rüstungsindustrie, Chemie-Fabrikanten, etc.) einfahren konnten, die Bauern als Landesversorger eine verhältnismässig privilegierte Stellung genossen, verschlechterte sich die Lage der Arbeiter, Angestellten und Beamten in den zwei Kriegsjahren tatsächlich dramatisch. Ein hartes Los traf auch die Soldaten, die im Durchschnitt 600 Dienstage zu leisten hatten. Ihr Tagessold reichte gerade mal für drei kleine Gläser Bier und ein Päckchen Zigaretten. Es bestanden weder eine Verdienstaufschlagsentschädigung noch verbindliche Hilfe für die allein gelassenen Familien.

Tiefe Verbitterung – Schutz und Hilfe bei den Gewerkschaften

An der tiefen Verbitterung, die immer weiter um sich griff, trugen die ungenügende Lebensmittelversorgung und die Teuerung gewiss die Hauptschuld. Doch es mangelte keineswegs nur an sozialer Vorsorge. Auch der Arbeitsmarkt und die Arbeitsbedingungen hatten sich mit der Aufhebung des Fabrikgesetzes drastisch verschlimmert. Während etwa die Arbeiter von Munitionsfabriken wegen des blühenden Geschäftsganges unzählige Überstunden erbringen mussten, herrschte in anderen Industriesektoren gänzliche Arbeitslosigkeit. Arbeitslosenversicherungen bestanden nur rudimentär auf privater Basis. In Strömen suchten Arbeiter und Angestellte deshalb Hilfe und Schutz bei den Gewerkschaften und der Sozialdemokratischen Partei SPS – eine Tatsache, die der Industrielle Iwan Bally mit Besorgnis konstatierte:

«Die allgemeine Linksschwenkung macht sich naturgemäss auch bei uns mit einer Deutlichkeit bemerkbar, die man noch vor wenigen Jahren nicht für möglich gehalten hätte. Sie hat in gewissen Zentren: Zürich, Basel, Bern auch die Beamtenkreise ergriffen. Ich habe den Eindruck, dass dort besonders bei den Banken die Lage nicht rechtzeitig erfasst wurde, man war zu sehr gewohnt, die Verhältnisse durch die patriarchalische Brille zu sehen.» Hatte sich die SPS 1914 noch dem Vollmachtenregime und dem Burgfrieden gefügt, so setzte sich nun angesichts der sozialen Realität eine neue militante Strömung in der Partei durch. Klassenkampf und Kritik am Militär, in dem

man das Machtsymbol des bürgerlichen Staates sah, bestimmten zusehends die Parolen. Unter dem Einfluss des Redaktors der «Berne Tagwacht», Robert Grimm, ging die Sozialdemokratie ab 1917 bewusst in die Opposition und begann Druck auf den Bundesrat auszuüben.

Gründung des Oltener Komitees

Politisch äusserst ungeschickt brachte der Bundesrat im Januar 1918 eine «Verordnung über die Organisation der Arbeit» aufs Tapet, die nicht weniger als eine Art totalitäre Indienstnahme der Arbeit durch eine generelle Zivildienstpflicht war. Was als Massnahme zur Hebung der Landesversorgung gedacht war, deutete die Sozialdemokratie denn auch als unmissverständlichen Versuch der Landesregierung, «das Proletariat unter Aufhebung des Koalitionsrechtes in die Zwangsjacke zu stecken und aus der ganzen Schweiz ein Witzwil (Gefängnis im Berner Seeland) zu machen». Ein improvisiert zusammengestellter Aktionsausschuss von Gewerkschafts- und Parteileuten – in die Geschichte eingegangen als «Oltener Komitee» – nahm den Kampf gegen die Zivildienstpflichtvorlage auf.

Präventives Truppenaufgebot

Vorerst schien sich die Lage etwas zu entspannen. Erst im Spätherbst 1918, angesichts der Jahresfeier zur Russischen Revolution, gelang es der tendenziösen Schwarzmalerei einiger bürgerlicher Persönlichkeiten, unter ihnen auch General Wille, den Bundes-

rat zu einem Truppenaufgebot zwecks vorsorglicher Besetzung der Stadt Zürich zu veranlassen. Das Aufbieten von vier Kavalleriebrigaden und vier Infanterieregimentern rechtfertigte der Bundesrat in einem «Aufruf an das Schweizer Volk», dessen Inhalt im Wesentlichen einer Kriegserklärung an der inneren Front gleichkam. Die Antwort der Arbeiterbewegung, die das Truppenaufgebot als pure Provokation empfand, liess nicht lange auf sich warten: «Zum Zeichen der Auflehnung gegen die militärische und bürgerliche Diktatur» rief das Oltener Komitee einen 24-stündigen Proteststreik in 19 grösseren Ortschaften aus, der unmittelbar zum Generalstreik vom 12. bis 14. November 1918 überleitete.

«Arbeiter! Wir zählen auf euch!»

Auf die Hauptforderung des Proteststreiks, den Truppenrückzug, ging der Bundesrat nicht ein, wollte er doch in diesem Kräftemessen sein Gesicht nicht verlieren. Das Oltener Komitee erliess darauf am 11. November (dem Tag, an welchem der 1. Weltkrieg zu Ende ging) einen klassenkämpferischen «Aufruf an das arbeitende Volk der Schweiz», in dem es die Verhängung des unbefristeten Landesstreiks bekannt gab: «Arbeiter! Wir zählen auf euch! Wir erwarten, dass ihr unseren Kampf, der die arbeitenden Massen einer glücklicheren Zukunft entgegen führen soll, mit restloser Hingabe unterstützt. Lange genug habt ihr euch von der herrschenden Klasse narren und mit Bettelbrocken abspesen lassen.» Auch stellte das Komitee ein neun Punkte umfassendes Minimalprogramm auf, das politische Elemente (z.B. sofortige Neuwahl des Nationalrates auf der Grundlage des



Truppenaufmarsch auf dem Bubenbergplatz in Bern während des Landesstreiks 1918
Foto: Bundesarchiv

Proporz, die Einführung des Frauenstimmrechts), vor allem aber soziale Postulate (unter anderem die Einführung der 48-Stunden-Woche und einer Alters- und Hinterlassenenfürsorge) enthielt. Die Arbeiterbewegung war mit diesen Forderungen ihrer Zeit weit voraus.

Kapitulation der Streikfronten

Die Landesregierung verlangte die totale Kapitulation der Streikfronten und unterstrich ihre Haltung mit neuen Truppenaufgeboten. Der mobilisierten Armee gegenüber, der die Arbeiterschaft diszipliniert und ohne nennenswerte Gewaltakte gegenüberstand, musste sich das Oltener Komitee schliesslich in der Nacht auf den 14. November bedingungslos beugen. Die dreitägige Gewaltprobe hatte die soziale Konfliktsituation allerdings in keiner Weise gelöst. Zwar kam es in der Folge zu einem reformfreudigen sozialen Durchbruch, der aber rasch verflachte: Einführung der 48-Stunden-Woche, Vorarbeiten für einen AHV-Verfassungsartikel und Neuregelung des Arbeitsverhältnisses bei der SBB. Das brisanteste innenpolitische Ereignis seit 1848 verhärtete die Fronten zwischen Arbeiterklasse und Bürgertum. Diese Kluft überschattete die Zwischenkriegszeit über weite Strecken.

Quellen:

- Gautschi, Willi: Der Landesstreik 1918, Zürich 1988
- Jost, Hans-Ulrich: Bedrohung und Enge (1914–1945), in: Mesmer Beatrix (Hrsg.): Geschichte der Schweiz – und der Schweizer, Bd. 3, Basel 1983
- Im Hof, Ulrich: Geschichte der Schweiz, Stuttgart 1987, Handbuch der Schweizer Geschichte, 2 Bde, Zürich 1972/1977.»³⁵

Zu ergänzen ist, dass der Bundesrat bereits am 26. November 1918 einen Gesetzesentwurf zum Proporzwahlrecht vorlegte, die Bundesversammlung noch im Dezember 1918 den Entwurf beriet und das Gesetz bereits am 14. Februar 1919 verabschiedete. Am 26. Oktober 1919 fanden schliesslich die ersten Nationalratswahlen nach dem Proporz statt, wobei die Wahlbeteiligung 80 % betrug, ein Wert der nie mehr erreicht wurde. Der Freisinn verlor dabei seine bisherige absolute Mehrheit, Sozialdemokraten und die neu gegründete Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (BGB, die sich später in die SVP umwandelte) gewannen viele Sitze, die Katholisch-Konservativen stagnierten.

1924 Subventionierung der Arbeitslosenkassen durch den Bund

Am 17. Oktober 1924 beschloss die Bundesversammlung ein Gesetz, das dem Bund die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an kantonale und kommunale sowie an gewerkschaftliche und paritätische, d.h. von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemeinsam betriebene, Arbeitslosenkassen gestattete. Später doppelten Bundesrat und Bundesversammlung mit Beschlüssen nach, die Fürsorgeleistungen an Arbeitslose vorsahen. Die Mehrzahl der Kantone führte ein Versicherungsobligatorium ein. Diese Vorgehensweise führte zu einer Rechtszersplitterung.³⁶

1931 «Lex Schulthess»

In einer obligatorischen Referendumsabstimmung von 1925 war von Volk und Ständen eine von der Bundesversammlung beschlossene Teilrevision der Bundesverfassung angenommen worden, die den Bund dazu verpflichtete, die Alters- und Hinterlassenenversicherung einzuführen und ihn dazu ermächtigte, nachher auch eine Invalidenversicherung zu errichten. Die Beiträge der öffentlichen Hand (Bund und Kantone) durften sich dabei nicht auf mehr als auf die Hälfte des Gesamtbedarfs der Versicherung belaufen. Der Rest musste demnach durch Beiträge aufgebracht werden, was den Charakter der AHV als Versicherung unterstrich.

Die 1931 von der Bundesversammlung beschlossene Lex Forrer sah jährliche einkommensunabhängige Pro-Kopf-Beiträge (Männer Fr. 18.–, Frauen Fr. 12.–) und jährliche Leistungen (Altersrenten Fr. 200.–, Witwenrenten Fr. 150.–, Waisenrenten Fr. 50.–) vor. Wie das erste Gesetz zur Unfallversicherung («Lex Forrer») wurde auch das erste Gesetz zur Alters- und Hinterlassenenversicherung («Lex Schulthess») vom Volk an der Urne abgelehnt.³⁷

1935 Bekenntnis der Sozialdemokratie zur Landesverteidigung

1937 Sogenanntes Friedensabkommen der Sozialpartner

Am Vorabend zum 2. Weltkrieg entspannte sich das Verhältnis zwischen Arbeiterschaft und Bürgertum. Unter dem Eindruck der Machtergreifung Hitlers 1933 und der danach bald einsetzenden Verfolgung von Mitgliedern der KPD (Kommunistische Partei Deutschlands) sowie SPD bekannte sich die Sozialdemokratische Partei der Schweiz 1935 grundsätzlich und 1937 bedingungslos zur Landesverteidigung.

1937 schlossen die Gewerkschaften und der Arbeitgeberverband der schweizerischen Metall- und Maschinenindustrie einen Vertrag, der die absolute Friedens-

³⁶ Maurer, S. 97 f.

³⁷ Maurer, S. 98.

³⁵ SoSi-Skript 2003, S. 69 ff.

pflicht und ein mehrstufiges Schiedsverfahren festlegte. Er gilt bis heute als Grundlage des Arbeitsfriedens im Lande, als Pioniertat mitten in der Wirtschaftskrise.

Die Einsicht war offenbar allseitig vorhanden, dass die Schweiz die Bewährungsprobe nur durch einen engen nationalen Zusammenhalt bestehen kann. Am 15. Dezember 1943 wurde Ernst Nobs als erster Sozialdemokrat in den Bundesrat gewählt.

3. 2. Weltkrieg und unmittelbare Nachkriegszeit

1940 Lohnausfallentschädigung für diensttuende Arbeitnehmer / Einführung der Ausgleichskassen

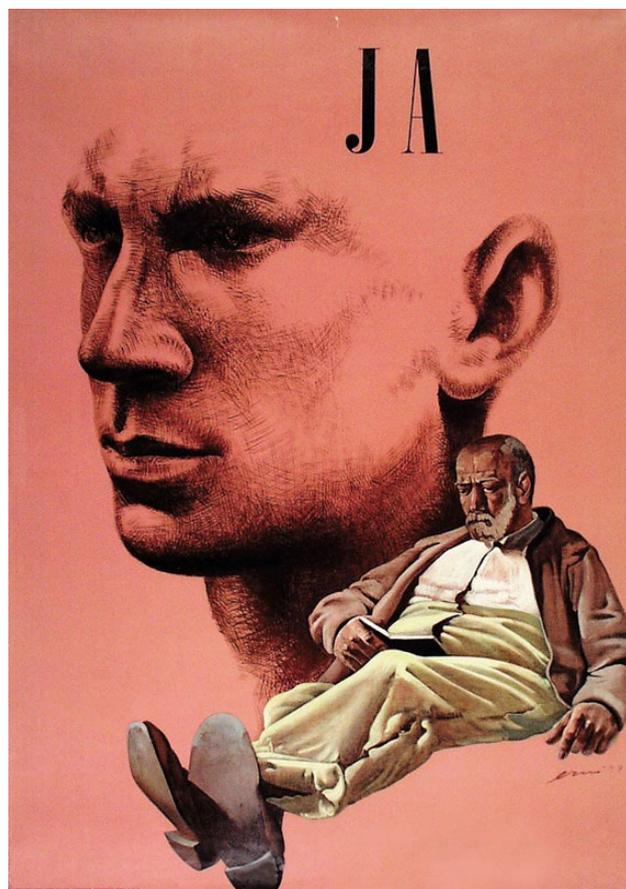
Nach der Generalmobilmachung am 1. September 1939 war der Bundesrat dafür besorgt, eine ähnliche soziale Krise wie im 1. Weltkrieg zu vermeiden. Per 1. Januar 1940 trat der Bundesbeschluss über die Lohnausfallentschädigung (LEO) für diensttuende Arbeitnehmer in Kraft. Mit diesem Beschluss wurde das System des Ausgleichs durch Ausgleichskassen (damals Wehrmannsausgleichskassen genannt) und die Beitragsleistung über Lohnprozente etabliert. Nach dem Krieg wurden die Ausgleichskassen, die sich bewährt hatten, auch in der AHV und in der IV eingesetzt. Während des 2. Weltkrieges wurden auf dem Vollmachtsweg die Lohnersatzordnung für die Unselbständigerwerbenden, die Verdienstersatzordnungen für Gewerbe und Landwirtschaft (VEO) sowie die Studienausfallverordnung eingeführt. Nach dem Krieg wurden diese Beschlüsse in die ordentliche Gesetzgebung überführt, indem 1952 das Bundesgesetz betr. die Erwerbsaufallentschädigung an Wehrpflichtige beschlossen und auf den 1. Januar 1953 in Kraft gesetzt wurde.

1944 Haushaltungs- und Kinderzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern

1944 fasste der Bundesrat gestützt auf seine Vollmachten den Beschluss, landwirtschaftlichen Bergbauern Haushaltshilfen und Kinderzulagen zu gewähren. Die Durchführung wurde den kantonalen Ausgleichskassen übertragen.

1948 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)

Nachdem 1925 die verfassungsmässige Grundlage dafür geschaffen und 1931 eine erste Gesetzesvorlage («Lex Schulthess») an der Urne noch abgelehnt worden war, stimmte das Volk der am 20. Dezember 1946 von der Bundesversammlung beschlossenen Vorlage am 6. Juli 1947 mit einer wuchtigen, einmalig hohen Mehrheit von 80% der Stimmen zu.



Die Jungen sorgen für die Alten: Plakat von Hans Erni für die Abstimmung über die Einführung der AHV im Juli 1947.
© 2022 Werke Hans Erni Nachlass Hans Erni, Luzern

Ähnlich wie in Grossbritannien förderte offenbar der 2. Weltkrieg auch in der Schweiz – wenngleich sie davon verschont blieb – den nationalen Zusammenhalt, so dass nach den Entbehrungen im Krieg die Zeit reif war für eine solidarisch ausgestaltete Sozialversicherung. Das Gesetz wurde per 1. Januar 1948 in Kraft gesetzt. Der Vollzug wurde den bereits bestehenden Ausgleichskassen übertragen. Die Renten waren nicht existenzsichernd, sondern anfänglich sehr bescheiden.

1953 EOG und Bundesgesetz über landwirtschaftliche Beihilfen (heute FLG)

Mit dem Bundesbeschluss über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität vom 30. August 1939 hatte die Bundesversammlung dem Bundesrat ausserordentliche – normalerweise nur dem Parlament zustehende – Befugnisse übertragen:

Art. 3

Die Bundesversammlung erteilt dem Bundesrat Vollmacht und Auftrag, die zur Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes und zur Sicherung des Lebensunterhaltes erforderlichen Massnahmen zu treffen.

Mit Art. 3 des Vollmachtenbeschlusses wurde die Gewaltenteilung de facto aufgehoben und der Bundesrat als Quasi-Gesetzgeber installiert. Nach dem 2. Weltkrieg bewirkte die von Volk und Ständen angenommene Volksinitiative «Rückkehr zur Demokratie» die Rückkehr zur gesetzgeberischen Normalität, so dass sämtliche Vollmachtenbeschlüsse bis 31. Dezember 1952 aufgehoben werden mussten und die Erwerbserwerbsersatzschädigung sowie die landwirtschaftlichen Beihilfen bis dahin das ordentliche Gesetzgebungsverfahren durchlaufen haben mussten, sollten sie weiterhin Geltung haben.

Die Erwerbsausfallentschädigung für Wehrpflichtige und die landwirtschaftliche Zulagenordnung wurden daher rechtzeitig in ordentliche, von der Bundesversammlung erlassene Bundesgesetze überführt, die per 1. Januar 1953 in Kraft traten.

4. Von 1954 bis zum Dreisäulenkonzept 1972

1960 Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG)

Bis zur Einführung der Invalidenversicherung auf Bundesebene war nur ein Teil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch die Unfallversicherung, Pensionskassen oder kantonale Versicherungen gegen die Folgen von Invalidität versichert. Die Renten der im Jahre 1960 ohne Referendumsabstimmung eingeführten Invalidenversicherung waren nicht existenzsichernd. Beitrags- und Rentensystem wurden von der AHV

übernommen. Zum Vollzug wurden ebenfalls die Ausgleichskassen herangezogen. Von Anfang an galt der Grundsatz «Eingliederung vor Rente».

1966 Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen (ELG)

Am 1. Januar 1966 trat das Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen in Kraft. AHV- und IV-Rentnerinnen und Rentner, deren anerkannte Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen, erhalten seither Ergänzungsleistungen gemäss der entsprechenden Differenz. Mit diesen Bedürftigkeitsrenten soll zusammen mit der jeweiligen AHV- oder IV-Rente das Existenzminimum gesichert werden.

1971 Einführung des Frauenstimmrechts auf Bundesebene

Erste Bemühungen für eine politische Gleichstellung von Mann und Frau begannen bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts. Die Einräumung des aktiven und passiven Wahlrechts war auch eine (vergebliche) Forderung des Generalstreiks von 1918. 1948 wurden im ganzen Land Feiern zum 100-jährigen Bestehen der Bundesverfassung durchgeführt und die «Schweiz, ein Volk von Brüdern» gefeiert. Die Frauenverbände wandelten das Motto ab zu einem «Volk von Brüdern ohne Schwestern». Sie überreichten dem Bundesrat symbolisch eine Europakarte mit einem schwarzen Fleck in der Mitte, da zu diesem Zeitpunkt alle europäischen Länder ausser der Schweiz und Liechtenstein



Demonstration für das Frauenstimmrecht zwischen 1951 – 1960
Quelle: Schweizerisches Sozialarchiv

das Frauenwahlrecht eingeführt hatten. Trotz Verbot durch den Walliser Regierungsrat gewährte Unterbäch 1957 als erste Gemeinde der Schweiz den Frauen das kommunale Wahl- und Stimmrecht. Ein Jahr später beschloss die Bundesversammlung im Rahmen einer Teilrevision der Bundesverfassung die Einführung des Frauenstimmrechts (Nationalrat mit 96:43 Stimmen, Ständerat mit 25:12 Stimmen). Im daran anschliessenden obligatorischen Referendum stimmte am 1. Februar 1959 eine klare Mehrheit der Stimmberechtigten sowie alle ausser drei Kantone gegen die Einführung des Frauenstimmrechts. Die bejahenden Kantone Genf, Waadt und Neuenburg führten das Frauenstimmrecht auf kantonaler Ebene am 1. Februar 1959 (Waadt), am 27. September 1959 (Neuenburg) und 6. März 1960 (Genf) ein.

Nachdem gegen Ende der 60er-Jahre weitere Kantone mit der Einführung des Frauenstimmrechts folgten, wurde schliesslich am 7. Februar 1971 das aktive und passive Wahlrecht und das Stimmrecht für Frauen auf Bundesebene eingeführt, mit 621'109 gegen 323'882 (männliche) Stimmen (65,7% Ja) und mit einem Mehr von 15½ gegen 6½ Stände.

Als letzter Kanton wurde im Kanton Appenzell Innerrhoden das Stimmrecht für Frauen **auf kantonaler (und kommunaler Ebene)** eingeführt. Nachdem die Männer an der Landsgemeinde am 29. April 1990 das Frauenstimmrecht abgelehnt hatten, gab das Bundesgericht am 27. November 1990 einer Klage von Frauen

aus dem Kanton Appenzell Innerrhoden Recht und bestätigte damit die Verfassungswidrigkeit der Innerrhoder Kantonsverfassung in diesem Punkt (BGE 116 IA 359).

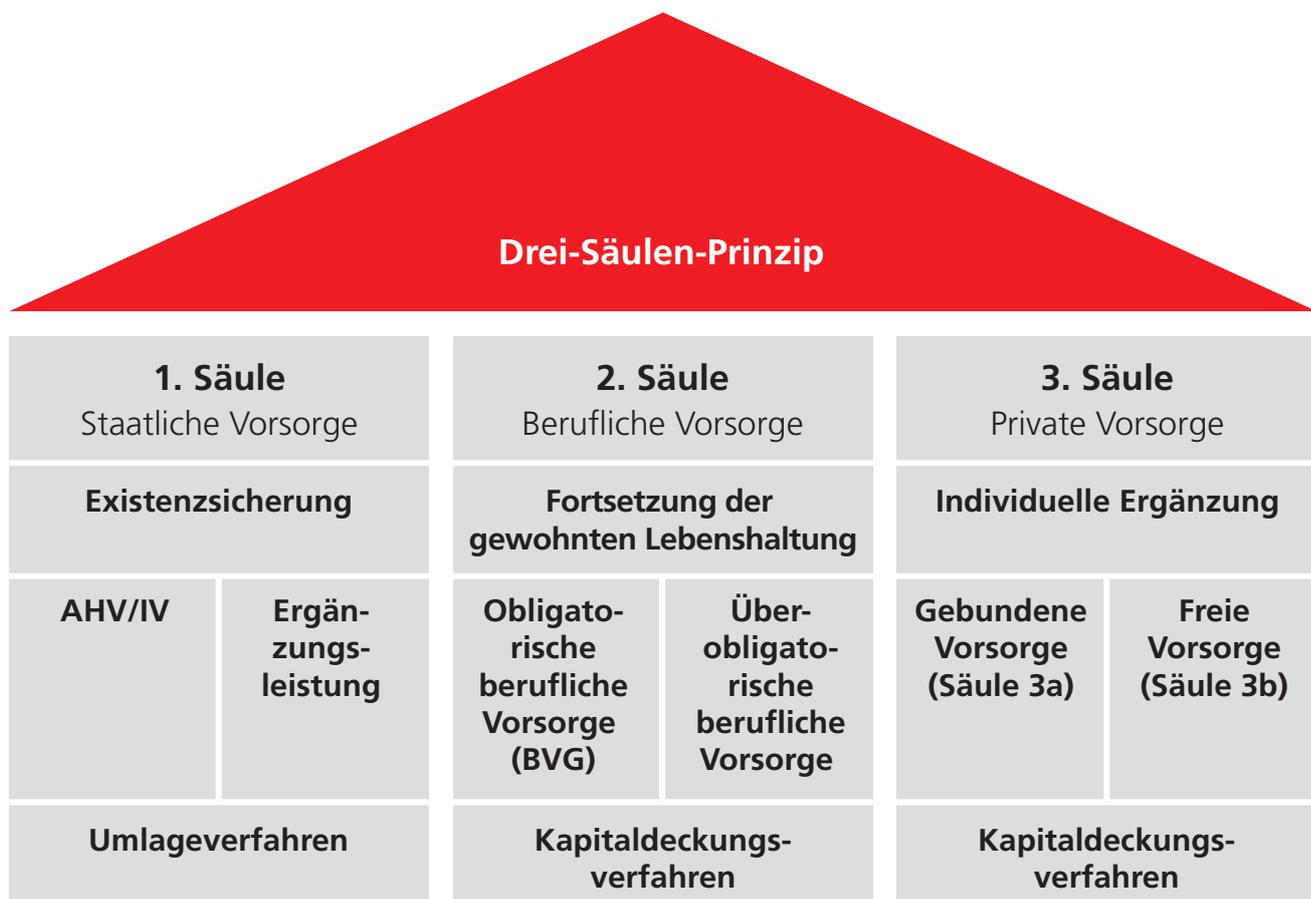
1972 Drei-Säulen-Konzept

1972 wurde das sogenannte Drei-Säulen-Konzept in die Bundesverfassung aufgenommen (heute Art. 111 Abs. 1 BV):

1. Säule bildet die **staatliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (AHV/IV)**, deren persönliche Renten – zusammen mit allfälligen Ergänzungsleistungen (EL) – den Existenzbedarf angemessen decken sollen.

2. Säule bildet die **berufliche Vorsorge (BV)**, die Unfallversicherung nach UVG kann auch dazu gezählt werden), deren persönliche Renten zusammen mit denjenigen der 1. Säule die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise ermöglichen soll (rund 60% des zuletzt erzielten Lohnes).

3. Säule bildet die **Selbstvorsorge**, wo nach Möglichkeit und Neigung eigenverantwortlich zusätzlich gespart wird. Gewisse Sparmöglichkeiten sind steuerlich privilegiert (d.h. abzugsfähig), sofern es sich um eine «gebundene Vorsorge» handelt, über die nur unter bestimmten Voraussetzungen vor Erreichen des Rentenalters verfügt werden kann (Vorsorge 3a).



Drei-Säulen-Konzept

D. Finanzierung der Sozialversicherungen

1. Finanzierungssysteme bzw. Finanzierungsverfahren

1.1 Überblick

Bei den Sozialversicherungen kommen drei Finanzierungsverfahren zur Anwendung:

- Umlageverfahren (auch Ausgabenumlageverfahren genannt)
- Kapitaldeckungsverfahren
- Bedarfsdeckungsverfahren

Teilweise werden die Sozialversicherungen zusätzlich – oder sogar ausschliesslich (ELG) – aus den Mitteln der öffentlichen Hand finanziert.

Schliesslich werden gewisse Sozialversicherungen auch durch eigene Erträge finanziert:

- Kapitalerträge
- Regresseinnahmen

1.2 Umlageverfahren (Ausgabenumlageverfahren)

1.2.1 Das Umlageverfahren im Allgemeinen

Beim Umlageverfahren werden die einbezahlten Beiträge durch die Sozialversicherungen unmittelbar zur Finanzierung der Leistungen der Leistungsberechtigten herangezogen. In diesem Verfahren werden keine den einzelnen Versicherten zurechenbaren Ersparnisse gebildet.

Damit dieses Verfahren im finanziellen Gleichgewicht bleibt, dürfen die Ausgaben (= erbrachten Leistungen + Verwaltungskosten) die Einnahmen nicht übersteigen.

Die Überprüfung dieses Gleichgewichts erfolgt periodisch (in der Regel jährlich). Mit anderen Worten dürfen die Ausgaben in einem Jahr die Einnahmen in einem Jahr nicht übersteigen.

Zur Absicherung des schwankenden Risikoverlaufs ist regelmässig eine Reservebildung vorgesehen.

Das Umlageverfahren kommt in der AHV, in der IV, in der Erwerbsersatzordnung, in der Arbeitslosenversicherung und bei den Familienzulagen (FamZG und FLG) zur Anwendung, wobei in allen Fällen (ausser der EO) die öffentliche Hand (zumeist der Bund, z.T. auch die Kantone) zusätzlich zur Finanzierung der entsprechenden Sozialversicherung beiträgt.

1.2.2 Das Umlageverfahren in der AHV

Generationenvertrag

In der AHV sind Beitragspflichtige und Leistungsrechtige zwei entlang des Rentenalters weitgehend

getrennte Gruppen. Die Erwerbstätigen finanzieren die laufenden Renten der Rentnerinnen und Rentner. Damit das Umlageverfahren in der AHV weitherum akzeptiert wird, ist vorausgesetzt, dass die Erwerbstätigen darauf vertrauen, dass der Generationenvertrag auch zukünftig Bestand haben wird. Sie möchten sich darauf verlassen können, dass auch die zukünftige Generation der Erwerbstätigen dem Umlageverfahren vertraut und bereit ist, die Renten zu finanzieren. Diese Generationensolidarität setzt daher ein Vertrauen voraus, das am besten durch eine anerkanntermassen nachhaltige Finanzierung gesichert werden kann. Eine nachhaltige Finanzierung wiederum bedingt, dass auf demographische Veränderungen – und dabei insbesondere auf die Überalterung der Gesellschaft – reagiert wird, damit Ausgaben und Einnahmen mittel- bis langfristig im Gleichgewicht bleiben.

Formel für das finanzielle Gleichgewicht

Für das Gleichgewicht von Ausgaben und Einnahmen in der AHV gilt folgender Zusammenhang:

$$\begin{aligned} & \text{Anzahl AN}^{52} \times \text{Ø-Lohn} \times \text{Beitragssatz} \\ + & \text{Anzahl SE} \times \text{Ø-Einkommen} \times \text{Beitragssatz} \\ + & \text{Anzahl NE} \times \text{Ø-Vermögen} \times \text{Beitragssatz} \\ + & \text{gebundene (z.B. Tabaksteuern) und} \\ & \text{ungebundene Steuermittel} \\ \hline = & \text{Anzahl Rentner} \times \text{Ø-Rente} \end{aligned}$$

Zu dieser Rechnung ist zu bemerken, dass die Beiträge als Nichterwerbstätige vergleichsweise kaum ins Gewicht fallen und Erwerbstätige in aller Regel höhere Beiträge entrichten als Nichterwerbstätige.

Korrekturmöglichkeiten bei finanziellem Ungleichgewicht

Falls die Ausgaben grösser sind als die Einnahmen, ergeben sich, abgeleitet von der vorstehenden Formel für das finanzielle Gleichgewicht, grundsätzlich folgende denkbare Korrekturmöglichkeiten:

Auf der Einnahmeseite:

- Erhöhung der Anzahl Erwerbstätiger, die denkbar ist durch: Wiedereingliederung Invalider; Arbeitsbeschaffungsmassnahmen für Arbeitslose und Ausgesteuerte; Vereinfachung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (z.B. Kinderbetreuungsstätten kostengünstig zur Verfügung stellen); Zuwanderung von Erwerbstätigen; Erhöhung des Rentenalters

52 AN = Arbeitnehmende; SE = Selbständigerwerbende; NE = Nichterwerbstätige.

Auf der Verteilungsseite ist die Entschädigung für die Produktionsfaktoren (z.B. Einkommen aus Lohn) Substrat der Finanzierung der Sozialversicherungen.

In der nachfolgenden Tabelle sind die vor 25 Jahren diskutierten Finanzierungsquellen für die soziale Sicherheit im Überblick dargestellt (vgl. IDA FiSo, S. 92). Anzumerken ist, dass einige Finanzierungsquellen bereits damals, wie auch heute noch, genutzt werden und neue Finanzierungsalternativen bis heute nicht diskutiert worden sind.

- Erwerbseinkommensprozente (Lohnbeiträge)
- Mehrwertsteuer
- Energiesteuer
- Einkommensunabhängige Beiträge (Kopfsteuer/ Kopfbeitrag)
- Einkommenssteuer

Hinsichtlich **Substrat** sind Lohnbeiträge, Mehrwertsteuer und Einkommenssteuer ergiebige Quellen, während das Substrat bei der Energiesteuer vergleichsweise gering ist und die Höhe von Kopfbeiträgen rasch an Grenzen stösst.

In Diskussion stehende Finanzierungsquellen für die Soziale Sicherung nach den unterschiedlichen Seiten des Bruttoinlandsproduktes		
<p>Entstehung Gesamte Wertschöpfung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wertschöpfungsabgabe <p>Einzelne Produktionsinputs:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erwerbseinkommensprozente (Abgabe auf dem Faktor Arbeit) • Maschinenbeitrag (Abgabe auf dem Faktor Realkapital) • Energiesteuer (Abgabe auf Vorleistung Energie) <p>Vermögensbesteuerung (Kapitalgewinnsteuer)</p>	<p>Verwendung Konsum allgemein:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mehrwertsteuer <p>Konsum einzelner Produkte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Besteuerung von Genussmitteln (Tabak, Alkohol und Spielbankengewinne) • Energiesteuer für die Energiebenutzer 	<p>Verteilung Einkommen allgemein (plus Faktoreneinkommen aus dem Ausland):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einkommenssteuer • Allgemeine Sozialabgabe • Einkommensunabhängige Beiträge <p>Sondereinkommen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erbschaftssteuer

Quelle: SoSi-Skript 2003, S. 105

Diese Übersicht zeigt, dass die an unterschiedlicher Stelle des Wirtschaftskreislaufs stehenden Finanzierungsquellen sich oft stark überschneiden. Beispielsweise wird bei Unselbständigerwerbenden eine Abgabe auf dem Faktor Arbeit (paritätische Beiträge) eingefordert (Entstehung des BIP). Auf dem danach verbliebenen Lohn müssen sie Einkommenssteuern entrichten (Verteilung des BIP). Soweit dieser Lohn nach Abzug der paritätischen Beiträge und der Einkommensteuern konsumiert wird, wird auf dem Konsum eine Konsumsteuer erhoben (Verwendung des BIP).

Jede Finanzierungsquelle hat in verschiedener Hinsicht ihre Vor- und Nachteile und löst spezifische Nebenwirkungen aus, weshalb es wichtig ist, die Finanzierungsquellen sowohl in volkswirtschaftlicher wie auch in sozialpolitischer Hinsicht möglichst ideal auszuwählen und zu kombinieren. Im IDA FiSo-Bericht wurden die Wertschöpfungsabgabe, der Maschinenbeitrag, die Allgemeine Sozialabgabe und die Vermögens- sowie Erbschaftssteuer als mögliche Finanzierungsquellen rasch verworfen. Näher diskutiert wurden nachfolgende Finanzierungsquellen:

Mit Blick auf die **Sozialverträglichkeit** können Kopfbeiträge rasch problematisch sein. Dies wird beispielsweise durch den Umstand illustriert, dass Krankenkassenprämien für finanziell schlechter gestellte Versicherte verbilligt werden. Auch die Mehrwertsteuer und die Energiesteuer als Verbrauchssteuer können nicht beliebig erhöht werden, da sie Personen, die über ein knappes Budget verfügen, überproportional stark treffen. Immerhin werden durch die abgestuften MWST-Sätze die Güter des Grundbedarfs weniger stark belastet. Demgegenüber besteht bei der progressiven Ausgestaltung der Einkommenssteuer ein Spielraum.

Mit Blick auf **unerwünschte Lenkungseffekte** bei den Unternehmen sind die Kopfbeiträge und die Einkommenssteuer ohne Auswirkungen und diejenigen der Mehrwertsteuer minimal. Hingegen wird durch Erwerbseinkommensprozente die Arbeit verteuert, und durch die Energiesteuer erfolgt eine allenfalls erwünschte Lenkung des Produktionsmitteleinsatzes (energieärmere und dadurch umweltfreundlichere Produktion).

Was **Lenkungseffekte bei den Haushalten** anbelangt, sind wiederum Kopfbeiträge ohne direkten Einfluss, während die Mehrwertsteuer und Energiesteuer Effekte auf die Konsumstruktur haben und ein beschränktes Ausweichen in die Schattenwirtschaft nach sich ziehen. Am grössten sind die Lenkungseffekte in der Einkommenssteuer sowie bei den Erwerbseinkommensprozenten, die zu einem Ausweichen in die Freizeit und die Schattenwirtschaft führen.

Die **internationale Konkurrenzfähigkeit** wird lediglich durch die Erwerbseinkommensprozente geschmälert, während Kopfbeiträge, Einkommenssteuer sowie Mehrwertsteuer keine unmittelbaren Auswirkungen zeitigen und die Energiesteuer aussenhandelsneutral ausgestaltet werden kann.

Der **administrative Aufwand** schliesslich ist bei allen Finanzierungsquellen gering bis mittel (da er bereits eingespielt ist), ausser bei der Energiesteuer (da er hier noch nicht eingespielt ist).

In **zusammenfassender Betrachtung** sind bei sämtlichen Quellen bei einer vermehrten Ausschöpfung problematische Auswirkungen absehbar. Erwerbseinkommensprozente führen zu einer Verteuerung der Arbeit und damit auch zu einer Verteuerung der Produkte, was der zu grossen Teilen exportorientierten schweizerischen Wirtschaft schadet. In dieser Hinsicht ist die Mehrwertsteuer vorzuziehen, da diese wettbewerbsneutral ist, allerdings im Inland die Produkte verteuert, so dass weniger konsumiert wird. Bei einkommensunabhängigen Belastungen ergeben sich Grenzen sozialer Art. Die Beiträge der öffentlichen Hand stehen in Konkurrenz zu anderen Staatsaufgaben und das Potential für Steuererhöhungen ist beschränkt. Von allen fünf Finanzierungsquellen scheint das Potential bei der Mehrwertsteuer am höchsten zu sein, zumal der reguläre Mehrwertsteuersatz in der Schweiz (7,7%) im internationalen Vergleich niedrig ist (Deutschland 19%, Frankreich 20%, Italien 26,5%, Österreich 20%, Stand 2021).

3. Umverteilungswirkungen

3.1 Zum Begriff Umverteilung

Der Begriff Umverteilung bezeichnet den Vorgang oder den Zustand finanz- oder sozialpolitischer Massnahmen oder Entwicklungen, die sich auf das Verteilen von Einkommen oder Vermögen auswirken. Ohne nähere Bezeichnung wird darunter in der Regel, aber nicht zwingend, eine Verteilung in Richtung grösserer Gleichverteilung verstanden (Umverteilung im engeren Sinne). Wenn das Gegenteil gemeint ist, nämlich eine Verteilung in Richtung grösserer Ungleichverteilung, wird von «Umverteilung von unten nach oben» oder ähnlich gesprochen.

3.2 Transferleistungen führen zur Umverteilung

Unter einem Transfer wird – in Abgrenzung zum Tausch oder Kauf – eine einseitige Leistung ohne äquivalente (d.h. gleichwertige) Gegenleistung verstanden. Jede Geldzahlung, Vermögens- oder Güterübertragung ohne Gegenleistung ist eine Transferleistung. Eine Transferleistung kann freiwillig erfolgen (z.B. eine Schenkung) oder aufgrund gesetzlicher Vorschrift (Steuern). Die Transferleistung kann zwischen beliebigen Akteuren erfolgen, so zwischen Steuerpflichtigen und Staat (Steuern), zwischen Staat und sozialhilfeabhängigen Steuerpflichtigen (Sozialhilfe) oder auch zwischen Privaten (Geschenke).

Direkt vom Staat gezahlte Sozialleistungen, denen keine vorherige Zahlung von Beiträgen vorangeht, sind Transferleistungen (z.B. Sozialhilfeleistungen, Ergänzungsleistungen, Leistungen der Arbeitslosenversicherung an Personen, die von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind, gemäss Art. 14 AVIG). Erfolgt oder erfolgte eine ökonomisch gleichwertige (d.h. äquivalente) Gegenleistung, liegt keine Transferleistung vor. Echte ökonomische Gegenleistungen wie Leistungen aus Versicherungen, denen äquivalente Beitrags- und Prämienzahlungen vorausgegangen sind, zählen nicht zu den Transferleistungen. Sind Leistung und Gegenleistung nicht äquivalent, liegt daher teilweise eine Transferleistung vor. Beispielsweise sind derjenige Teil der bezahlten AHV-Beiträge, der zu keiner Erhöhung der Rente führt, da der übrige Teil der bezahlten AHV-Beiträge bereits zum Bezug der Maximalrente berechtigt, Transferleistungen. In der Praxis werden oft sämtliche Sozialversicherungsleistungen als Transferleistungen bezeichnet, obwohl die meisten Sozialversicherungen für den Leistungsbezug die Erfüllung einer Beitragspflicht – und damit eine Gegenleistung – voraussetzen und überdies einige Sozialversicherungen diese Beiträge/Prämien überwiegend nach dem Äquivalenzprinzip ausgestalten (insbes. die Unfallversicherung und die berufliche Vorsorge).

Eine Umverteilung erfolgt, wirtschaftswissenschaftlich gesprochen, mittels Transferleistungen. Allerdings führen nicht alle Transferleistungen zu einer Umverteilung im engeren Sinne (d.h. zu einer Verteilung in Richtung grösserer Gleichverteilung). Beispielsweise finanzieren alle kinderlosen Steuerpflichtigen und Beitragspflichtigen unabhängig ihres finanziellen Status die Primarschulen sowie die Kinder- und Waisenrenten mit, so dass die Transferzahlungen von kinderlosen Personen an Eltern (und ihre Kinder) grundsätzlich als umverteilungsneutral bezeichnet werden können.

Mit Blick auf die soziale Sicherheit hat der Sachverhalt der Umverteilung im engeren Sinne eine grosse Schnittmenge mit dem Sachverhalt der vertikalen Solidarität. In beiden Fällen finanzieren finanziell Bessergestellte die finanziell Schlechtergestellten mit. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass der Begriff «vertikale Solidarität» positiv besetzt ist, während «Umverteilung» diesen Sachverhalt skeptisch bis kritisch einstuft.

3.3 Die Frage nach dem richtigen Mass der Umverteilung

Allgemein lässt sich zum Mass der Umverteilung Folgendes sagen: Wird mit dem Ziel einer geringen Ungleichheit zu viel umverteilt, so reduziert dies die Leistungsbereitschaft aller und die Wirtschaft ist unproduktiver. Leistung wird dann nicht mehr ausreichend durch ein höheres Einkommen belohnt. Wird zu wenig umverteilt, so steigt das Konfliktpotential in der Gesellschaft.

Gemäss klassischer volkswirtschaftlicher Doktrin besteht zwischen dem Ziel der Vergrösserung und dem Ziel der gerechten Verteilung des Sozialproduktes ein Zielkonflikt (ökonomische Effizienz versus Verteilungsgerechtigkeit), indem die Anreize zum wirtschaftlich bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren durch die Umverteilung (Sozialtransfers) geschwächt werden können. Zudem setzt das Bemühen um internationale Wettbewerbsfähigkeit dem Steuersystem, und damit auch dem Umfang der Umverteilung, Grenzen.

3.4 Funktion der Umverteilung und der Sozialversicherungsleistungen

3.4.1 *Armutsverhinderung durch Umverteilung im engeren Sinne (vertikale Solidarität)*

Umverteilung (im engeren Sinne) ist ein klassisches Mittel der Armutsverhinderung. Mittels progressiver Steuern nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip stehen den Gemeinwesen genügend Mittel zur Finanzierung der Sozialhilfe sowie der Ergänzungsleistungen zur Verfügung. Durch die Umverteilung bzw. durch die vertikale Solidarität auf der Beitragsseite in der AHV und IV ist die Existenzsicherung auch der finanziell Schlechtergestellten möglich.

Ausserhalb der 1. Säule, die der Existenzsicherung und damit der Armutsbekämpfung dient, findet in den Sozialversicherungen eine Umverteilung im engeren Sinne bzw. eine vertikale Solidarität noch durch den unlimitierten Beitragsbezug in der Erwerbersatzordnung (EOG) und allenfalls bei den Familienzulagen (FamZG und FLG), im Übrigen kaum (AVIG) oder gar nicht (BVG/UVG/KVG) statt. Die Prämienverbilligung in der Krankenkasse wird durch allgemeine Steuermittel finanziert und ist daher eine Umverteilung durch Steuern und keine durch Sozialversicherungsbeiträge oder Sozialversicherungsleistungen.

3.4.2 *Vielfältige Funktionen der horizontalen Umverteilung (horizontalen Solidarität)*

Indem die Sozialversicherungen obligatorisch ausgestaltet sind, kommt es auch zu horizontalen Umverteilungen (d.h. horizontaler Solidarität). Ausser in der Unfallversicherung bezahlen Versicherte mit kleinem Leistungsrisiko gleich hohe Prämien wie Versicherte mit grossem Leistungsrisiko (Risikosolidarität). Beispielsweise bezahlen alle Personen ab 25 Jahren in derselben Prämienregion bei derselben Krankenkasse die gleich hohen Prämien, obwohl das Risiko, (hohe) Leistungen

zu beanspruchen, mit zunehmendem Alter steigt. Entsprechende horizontale Umverteilung gibt es zwischen Generationen, Geschlechtern, Regionen und Haushaltstypen (verheiratet und unverheiratet, mit und ohne Kinder). Die Funktion horizontaler Umverteilungen ist vielfältig. Sie ist primär darin zu sehen, was man nicht will.

Beispiele:

Krankenkassenprämien nach Risiken zu bewerten wäre aufwendig, diskriminierend, datenschutzrechtlich nicht unbedenklich und mit einem Obligatorium nicht vereinbar. Krankenkassen könnten sich hohe Risiken mit sehr hohen Prämien vom Leibe halten, so dass bei hohen Risiken letztlich die Allgemeinheit aufkommen müsste und die Krankenkassen nur noch die guten Risiken versichern würden.

In der Arbeitslosenversicherung wäre ein Beitragsbezug je nach Risiko des Eintritts einer Arbeitslosigkeit mit aufwändigen Abklärungen verbunden, was angesichts des vergleichsweise kurzen zeitlichen Leistungshorizontes zu unverhältnismässigen Mehrkosten führen würde.

Dass Beiträge nicht danach abgestuft werden, ob bei Eintritt des Versicherungsfalls auch Kinder- oder Waisenrenten bezahlt werden, wird damit zusammenhängen, dass Eltern mit Unterhaltspflichten gegenüber Kindern im Arbeitsmarkt nicht benachteiligt werden sollen, indem sie den Arbeitgebern höhere Lohnnebenkosten verursachen.

3.4.3 *Kaufkrafterhaltung durch die Sozialversicherungen insgesamt*

Zuweilen werden die Sozialversicherungen insgesamt als grosser Umverteilungsapparat zwischen Prämien- und Beitragszahlenden auf der einen Seite und Leistungsbeziehenden auf der anderen Seite und sämtliche Sozialversicherungsleistungen als Transferleistungen betrachtet. Bei dieser Betrachtungsweise besteht die Funktion der Umverteilung durch Sozialversicherungsleistungen darin, die Versicherten nach Eintritt eines sozialen Risikos bis zu einem gewissen Grade schadlos zu halten. Da der überwiegende Teil der Sozialversicherungsleistungen Ersatz für kurzfristigen Erwerbsausfall (Taggelder) oder langfristigen Erwerbsausfall (Renten) darstellt, wird durch diese Leistungen die Kaufkraft der Betroffenen und damit in der Summe auch die Binnen- nachfrage stabilisiert. Das Geld, das den Versicherten und damit dem Wirtschaftskreislauf als Beiträge und Prämien entzogen wird, fliesst durch die Leistungen wieder in den Wirtschaftskreislauf zurück.

B. Demographische Entwicklung

1. Demographie als Wissenschaft

Die Demographie ist eine Wissenschaft, die sich statistisch und theoretisch mit der Entwicklung von Bevölkerungen und ihren Strukturen befasst. Sie untersucht die alters- und zahlenmässige Gliederung, die geographische Verteilung sowie die umweltbedingten und sozialen Faktoren, die für Veränderungen in dieser Gliederung verantwortlich sind.

2. Demographische Entwicklung der Altersstruktur

Ein entscheidender Faktor für die Finanzierung der Sozialversicherungen ist die demographische Entwicklung hinsichtlich der Altersstruktur, weshalb im Folgenden mit der demographischen Entwicklung jeweils diejenige hinsichtlich der Altersstruktur gemeint ist. Die demographische Entwicklung wird regelmässig getrennt nach Geschlechtern in einer Diagrammform dargestellt, indem für jedes Lebensalter (gemessen in Jahren) die Anzahl der entsprechenden Personen abgebildet wird.

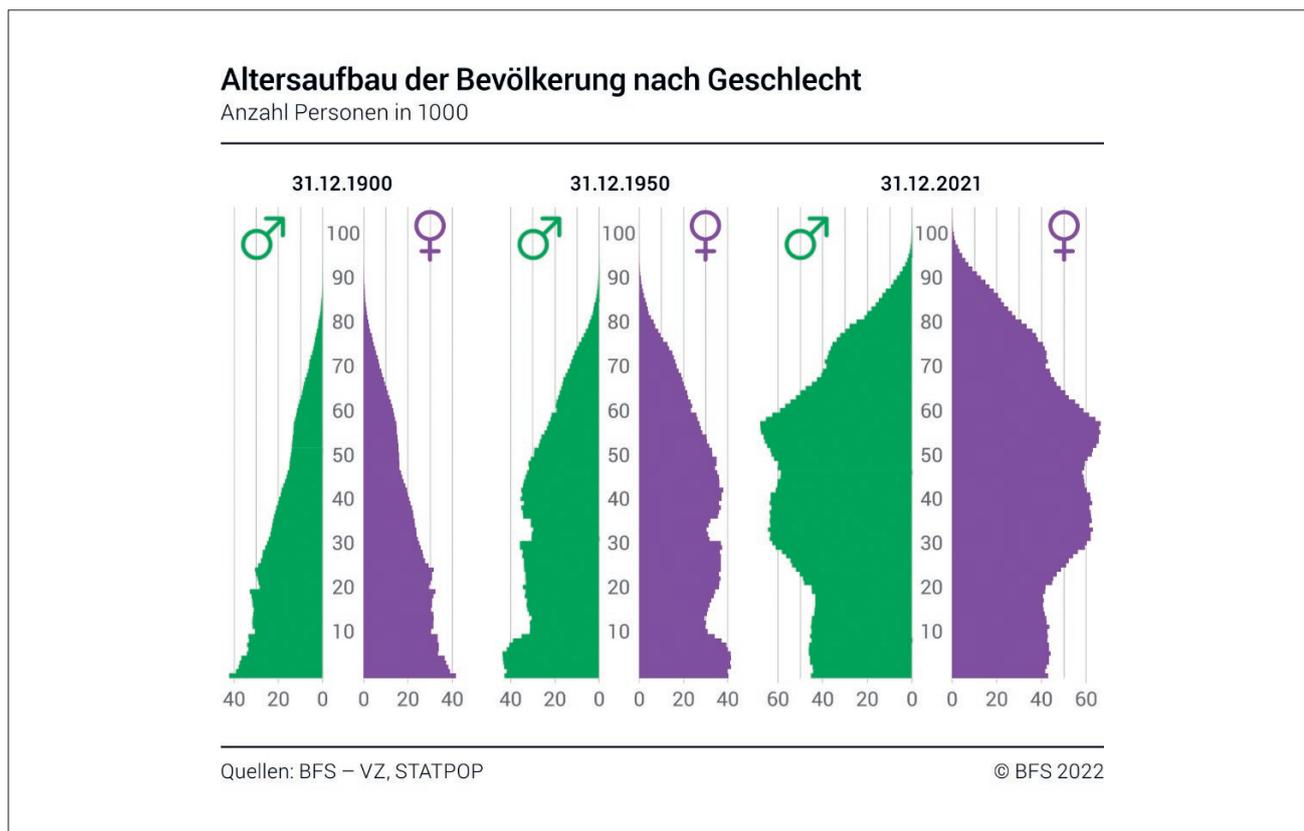
3. Demographische Entwicklung in der Schweiz

Die nachfolgende Graphik gibt einen Einblick in die demographische Entwicklung in der Schweiz. Ihr ist zu entnehmen, dass gegenüber früher die Lebenserwartung gestiegen ist und die jüngeren Jahrgänge viel weniger stark vertreten sind als die mittleren Jahrgänge. Man spricht davon, dass die gegenwärtige Demographie in der Schweiz eine Urnen- oder Birnenform aufweist.

4. Einflussgrössen der demographischen Entwicklung

Als Einflussgrössen der demographischen Entwicklung sind zu nennen:

- Geburten
- Sterblichkeit, die stark von der Lebenserwartung abhängt, die wiederum vom Wohlstand und von der medizinischen Versorgung, aber auch von allfälligen Katastrophen wie Kriegen oder Seuchen beeinflusst wird
- Migration



Quellen: BFS – VZ, STATPOP, © BFS 2022

5. Demographische Entwicklung als Problem

Praktisch alle Industriestaaten haben heute das Problem, dass gemessen an der Gesamtbevölkerungszahl der Anteil der alten und älteren Personen laufend zunimmt (Überalterung der Bevölkerung). Dies ist einerseits auf eine steigende Lebenserwartung und andererseits auf einen Geburtenrückgang zurückzuführen. Die Überalterung der Bevölkerung hat vielfältige Folgen für die soziale Sicherheit.

5.1 In der AHV

Die nach dem Umlageverfahren im Rahmen des Generationenvertrags finanzierte AHV gerät in zunehmende Finanzierungsschwierigkeiten. Die Messgrösse für die Finanzierungssituation bildet dabei der Alterslastquotient (zuweilen auch Altersquotient genannt):

Der **Alterslastquotient** ist das Verhältnis zwischen der Anzahl der im Rentenalter stehenden Personen (Männer über 65, Frauen über 64) und der Anzahl der im aktiven Alter stehenden Personen (20 bis 64 bzw. 65 Jahren):

$$\text{Alterslastquotient} = \frac{\text{Anzahl Männer und Frauen über 65 bzw. 64 Jahren}}{\text{Anzahl Männer und Frauen zwischen 20 und 65/64 Jahren}}$$

Der Alterslastquotient ist eine Messgrösse, die angibt, wie viele Rentnerinnen und Rentner von 100 im aktiven Alter stehende Personen in der AHV finanziert werden müssen.

Gegenwärtig beträgt der Alters- bzw. Alterslastquotient in der Schweiz 31,6% (Stand 2020). Mit anderen Worten werden 31,6 im AHV-Rentenalter stehende Personen durch 100 Personen im Alter zwischen 20 und 64 bzw. 65 Jahren finanziert. Die mittelfristigen Schätzungen gehen zurzeit davon aus, dass der Alterslastquotient bis ins Jahr 2045 auf 46,1% ansteigen wird. Tritt diese Voraussage ein, müssen dannzumal ungefähr zwei AHV-Beitragspflichtige eine AHV-Rente finanzieren, während es heute ungefähr drei AHV-Beitragspflichtige sind.

5.2 In der beruflichen Vorsorge

5.2.1 Alterslastquotient

Die Entwicklung des Alterslastquotienten beeinflusst die Finanzierung der 2. Säule nicht direkt, da das Geld für die Altersrenten individuell nach dem Eichhörnchenprinzip angespart wird, weshalb es mit Blick auf das Finanzierungssystem grundsätzlich keine Rolle spielt, wie viele Rentnerinnen und Rentner auf die Erwerbstätigen fallen.

Beispielsweise gibt es Firmenpensionskassen, die über gar keine aktiven (d.h. erwerbstätigen und damit beitragspflichtigen) Versicherten (mehr) verfügen, da die Firma nicht mehr existiert. Gleichwohl können die Renten, wie geplant, ordnungsgemäss aus dem angesparten Vorsorgevermögen und der laufend darauf noch erzielten Rendite entrichtet werden.

Allerdings droht bei einer Überalterung der Gesellschaft auch die Wirtschaftsleistung zu schrumpfen, so dass weniger Güter und Dienstleistungen für den Konsum bereitgestellt werden, so dass bei stabiler Nachfrage ein Preisanstieg und damit eine Teuerung zu befürchten ist. Jedenfalls muss der reale Konsum der Rentnerinnen und Rentner aus dem erarbeiteten Sozialprodukt der Erwerbstätigen bestritten werden, weshalb auch für die berufliche Vorsorge eine Rolle spielt, wie viele Nichterwerbstätige auf jeden Erwerbstätigen anfallen.

5.2.2 Lebenserwartung

Von hoher Bedeutung ist für die berufliche Vorsorge die Lebenserwartung, insbesondere diejenige der im Rentenalter stehenden Personen. Je älter die Rentnerinnen und Rentner werden, desto länger muss das individuell angesparte Rentenskapital im durchschnittlichen Risikoverlauf ausreichen. Seit der Einführung des BVG-Obligatoriums im Jahr 1985 erhöhte sich innert drei Jahrzehnten für 65-jährige Männer in der Schweiz die Restlebenserwartung von 14,9 auf 19,2 Jahre. Bei Frauen nahm sie im selben Zeitraum von 19,0 auf 22,2 Jahre zu.⁶⁰ Diese erhebliche Erhöhung der Lebenserwartung wirkt sich auf die finanzielle Tragkraft aus, insbesondere wenn der Umwandlungssatz unter der Annahme einer niedrigeren Lebenserwartung festgesetzt worden war.

5.3 In der Krankenversicherung

Schliesslich ist die Überalterung der Bevölkerung auch ein Kostentreiber in der Krankenversicherung, da die Inanspruchnahme ärztlicher Behandlung mit zunehmendem Alter – und dabei insbesondere im letzten Lebensjahr – steigt. Damit steigen mit zunehmender Überalterung auch die durchschnittlichen Behandlungskosten pro Person und Jahr. Als Folge davon erhöhen sich die Krankenkassenprämien. Auch aufgrund dieser Entwicklungen erfolgte 2011 die Einführung der neuen Pflegefinanzierung pflegebedürftiger Heimbewohnerinnen und Heimbewohner.

⁶⁰ BfS, zitiert durch Investment Solutions & Products, Schweizer Pensionskassenumfrage – Tiefe Zinsen und Demografie als zentrale Herausforderungen, © 2017 Credit Suisse Group AG, S. 11.

C. Zinsniveau und Renditemöglichkeiten (und Inflation)

1. Zinsniveau und Renditemöglichkeiten

Das gravierendste Problem der beruflichen Vorsorgeeinrichtungen ist seit längerem im Umstand zu sehen, dass die auf dem Vorsorgevermögen erzielbaren Renditen stark gesunken sind. Während beispielsweise 10-jährige Bundesobligationen in den 1990er-Jahren durchschnittlich noch 4,8% Zins pro Jahr abwarfen, lag das Zinsniveau seit 2015 fast durchwegs im negativen Bereich. Mit anderen Worten erhielt man keinen Zins, wenn man der Eidgenossenschaft (durch den Kauf von Bundesobligationen) Geld lieh, sondern musste dafür noch Zinsen entrichten. Seit Beginn des Jahres 2022 bewegen sich die Zinsen wieder im positiven Bereich. Zwar konnten dank in den letzten Jahren gestiegener Aktienkurse Kursgewinne erzielt werden, doch sind Kursgewinne bei Aktien bekanntermassen volatil (unbeständig, sprunghaft). Investitionen in Aktien sind stets risikobehaftet.

Wenn das Zinsniveau tief und Renditemöglichkeiten klein sind, wird das Vorsorgevermögen (d.h. werden sämtliche Vermögenswerte einer Pensionskasse) durch Bezug von Renten schneller aufgebraucht.

Beim vorgenannten Beispiel einer Pensionskasse ohne aktive Versicherte wird das Vorsorgevermögen umso schneller aufgebraucht, je niedriger die jährlichen Renditen anfallen.

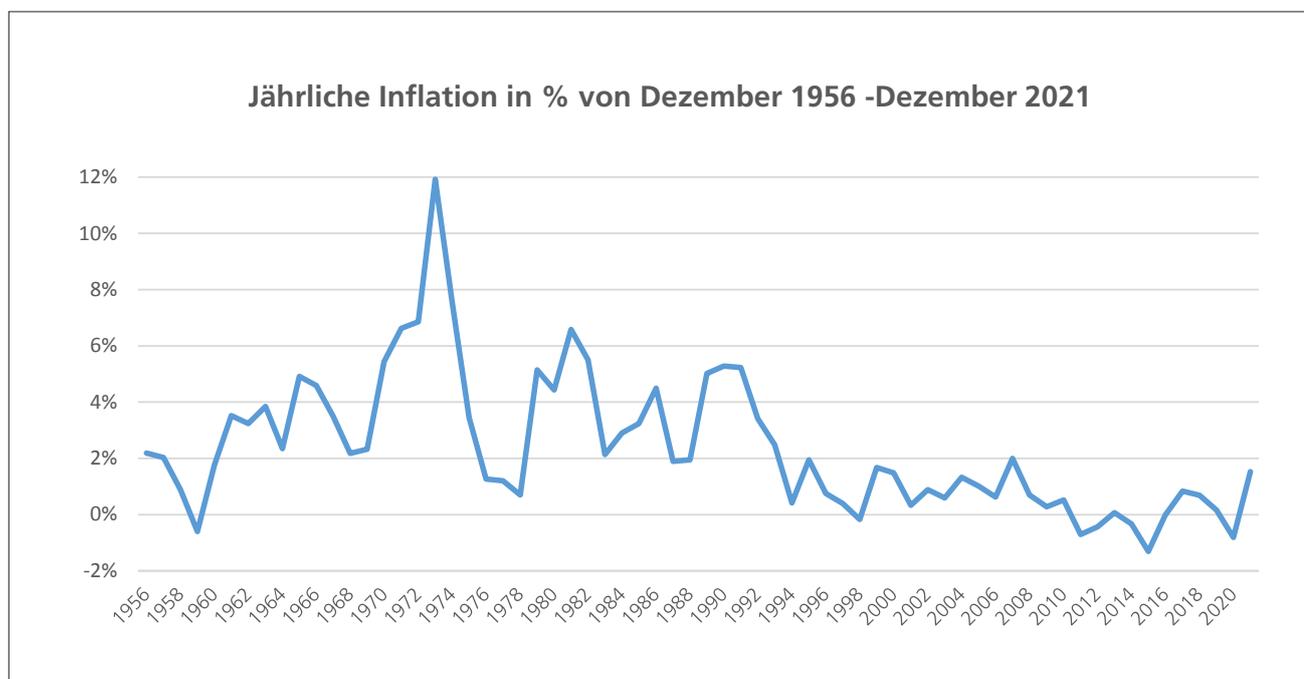
Oder anders gesagt: Wenn die Renditeerwartungen sinken, muss entsprechend der technische Zinssatz gesenkt werden. Dadurch erhöht sich das Vorsorgekapital (d.h. das für die Erbringung der Leistungen notwendige Kapital). Es droht eine Unterdeckung der Pensionskasse, falls das Vorsorgekapital dadurch grösser wird als das Vorsorgevermögen. Zwar kann als Korrektur der Umwandlungssatz gesenkt werden, doch ist diese Korrektur erst bei zukünftigen Renten wirksam, da eine Reduktion des Umwandlungssatzes laufender Renten – und damit eine Kürzung laufender Renten – nach wie vor unzulässig ist.

Von untergeordneter Bedeutung ist der Einbruch der Renditeerwartungen für die Reservefonds der 1. Säule und der EO, da die nach dem Umlageverfahren finanzierten Versicherungen auf gute Renditen nicht angewiesen sind.

2. Inflation

Seit bald dreissig Jahren ist die Inflation in der Schweiz sehr niedrig, wie die nachstehende Grafik zeigt:

Gleichwohl ist die Inflation für die Altersrentnerinnen und Altersrentner grundsätzlich ein Risiko, da in der beruflichen Vorsorge die Altersrenten – im Unterschied zu den Invaliden- und Hinterlassenenrenten (Art. 36 BVG) – nicht von Gesetzes wegen der Teuerung angepasst werden. Je höher die Inflation, desto mehr sinkt daher der Kaufwert der bei Rentenbeginn mittels Umwandlungssatzes fixierten Altersrente.



Historische Inflation der Schweiz (HVPI) 1956 – 2021
Quelle: inflation.eu

Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung 56, 57

Volksinitiative «Rückkehr zur Demokratie» 62

Volkssouveränität 42, 43, 52, 53, 56

Volkswirtschaft 9, 20, 71, 74, 75, 76, 83, 96

volonté générale siehe Gemeinwillen

Voltaire 42

Vom Geist der Gesetze 42

Vorsorge 3a 63

Vorsorgekapital 81, 82, 92

Vorsorgevermögen 82, 83, 87, 91, 92

W

Wahlrecht, allgemeines 47

Wahrscheinlichkeitsrechnung 41

«Was ist Aufklärung» 42

Weltfriede 25

Weltkrieg 57

- 1. Weltkrieg 25, 52, 56, 57, 59, 60, 61
- 2. Weltkrieg 25, 50, 60, 61, 62, 66

Wertschöpfung 73, 83, 97

Wirtschaftskreislauf 72, 74, 84, 86

Wirtschaftswachstum 9, 73, 75, 96

Witwen 40, 50

Witwerrente 93

Wohlfahrt, gemeinsame 52, 53

Working Poor

- Teilzeit-Working Poor 28
- Vollzeit-Working Poor 28

Z

Zinsniveau 92, 96

Zinssatz, technischer 81, 82, 83, 92, 103

Zünfte 40

Robert Hurst

Geboren 1967 in Zürich. Nach der Matura studierte er zunächst Mathematik und Philosophie, bevor er zur Jurisprudenz wechselte. Nach dem Lizentiat im Jahre 1994 arbeitete Robert Hurst während drei Jahren als Assistent an der Universität Zürich und absolvierte danach das einjährige Auditorat am Bezirksgericht Zürich. Ab 1999 arbeitete er im Rechtsdienst der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich und leitete zuletzt den Rechtsdienst für die IV-Stelle. 2002 erlangte er mit der Dissertation zum Thema «Der Grundsatz der Einheit der Materie» die Doktorwürden. 2005 wurde er zum Richter am Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich gewählt, welchem er vom 1. Juli 2015 bis 30. Juni 2017 vorstand.

Robert Hurst unterrichtet am KV Winterthur angehende Sozialversicherungsfachleute und ist auch Autor des Lehrmittels «Recht und Koordination».

Impressum

Herausgeberin: Informationsstelle AHV/IV

Redaktion: Robert Hurst

Druck: Werner Druck und Medien AG

Stand: 1. November 2022

© Informationsstelle AHV/IV

ISBN 978-3-03959-009-4