

**Zeitschrift:** Thema-Bulletin = Bulletin thématique / Forum Helveticum  
**Herausgeber:** Forum Helveticum  
**Band:** 3 (2002)  
  
**Rubrik:** Bund und Kantone = Confédération et Cantons

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 10.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## Bund und Kantone

## Confédération et Cantons

## DAS ALTE, MODERNE REZEPT FÜR DIE ZUKUNFT: DER WILLE ZU VIELFALT UND ZUSAMMENHALT

Otto Piller

Es sind nicht die mystisch überhöhten Beschwörungen der Willensnation oder die Sonntagsreden über die Einheit vom Boden- zum Genfersee, welche den Erfolg der Schweiz ausmachen. Der Erfolg der modernen Schweiz gründet vielmehr in der gelungenen Verbindung der beiden gesellschaftlichen Konzepte Vielfalt und sozialer Zusammenhalt, die bereits vor über 150 Jahren von den Gründervätern der Schweiz in der Bundesverfassung festgeschrieben worden waren und zu denen sich das Schweizer Volk 1999 mit der neuen Bundesverfassung eindrücklich bekannt hat. Ein Gesellschaftsentwurf, der hochmodern ist und seit ein paar Jahren auch in Europa seinen Weg macht...

Nicht das Verleugnen, sondern die Anerkennung der *Vielfalt* fördert die Gemeinschaft. Die Schweiz gründet wesentlich im gegenseitigen Respekt der Landesteile, der Kulturen und des Brauchtums, der Sprachen, der Unterschiede zwischen Stadt und Land, Jung und Alt, der Geschlechter, der Religionen.

Der *soziale Zusammenhalt*, die soziale Kohäsion, basiert in einer integrierten Gesellschaft auf gemeinsamen Werten und Normen:

- Ich bin nicht nur Bürger und «Wahlvieh», sondern fühle mich auch verantwortlich und ernst genommen.
- Ich bin nicht nur Steuerzahler, sondern erhalte vom Staat, von der Gesellschaft auch einen Gegenwert; zum Beispiel in Form von Chancengleichheit bei der Bildung, von sozialer Sicherheit.
- Ich fühle mich als nützliches Glied dieser Gesellschaft.

Dies setzt voraus, dass die Existenz der Bürgerinnen und Bürger gesichert ist und dass deren Grundrechte und Würde gewahrt sind.

Für diesen Gesellschaftsentwurf, basierend auf Vielfalt und Zusammenhalt, legt die schweizerische Bundesverfassung eine solide Grundlage. Die dort festgeschriebenen klaren Regeln des Zusammenlebens, der vollständige

Grundrechtskatalog, die wegweisenden Sozialziele und der in partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zu lebende Föderalismus sind aber nicht nur Leitplanken für das Heute, sondern auch wegweisend für die Zukunft.

### «Does inequality matter?»

Wie viel Ungleichheit erträgt die Schweiz? Ist die Feststellung, das soziale Netz und insbesondere die AHV bilde den «Kitt» der Nation nur leeres Geschwätz? Nimmt man schrilles Vorwahlkampfgetöse ernst und glaubt man den Aposteln der Deregulierung, ist die soziale Kohäsion ein Auslaufmodell, verkommt die Solidarität nächstens zum Schimpfwort.

Tatsächlich? Ist es nicht vielmehr so, dass die Sozialabbauer die Zeichen der Zeit nicht erkannt haben, wenn selbst der gewiss unverdächtige britische *Economist* auf der Titelseite fragt «Does inequality matter?» Gewiss hat die Formel «Wohlstand für alle» ausgedient. Aber es ist unter aufgeklärten Ökonomen und Sozialwissenschaftlern ebenso unbestritten, dass der soziale Zusammenhalt (und damit nota bene der soziale Friede!) ganz wesentlich auf sozialer Gerechtigkeit beruht, dass das soziale Netz nicht unbesehen ausgedünnt werden darf, und dass es für soziale Ungleichheit eine Grenze gibt. Eine soziale Marktwirtschaft, eine soziale Gesellschaft kann kaum Wohlstand für alle garantieren, aber sie muss die Grundexistenz sichern und die Chancen auf Gleichheit erhöhen. Und natürlich braucht es dazu auch ein gewisses Mass an Umverteilung im Sinne des sozialen Ausgleichs. Das ist das Erfolgsgeheimnis der Solidaritätskomponenten:

- In der AHV, welche die Altersarmut eliminiert hat.
- Im neuen KVG, wo mit den alters- und geschlechtsneutralen Prämien die schreienden sozialen Ungerechtigkeiten des alten Systems eliminiert worden sind.

Der soziale Zusammenhalt der Schweiz stützt sich ganz wesentlich auf das historisch gewachsene Netz der Sozialversicherungen – insbesondere Drei-Säulen-System, Invalidenversicherung, soziale Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Kinderzulagen – ab. Alle sind sie im besten Sinne des Wortes Volksversicherungen: Sie sind vom Volke mitgetragen, die (Versicherungs-)



Leistungen sind universell, alle sind Mitfinanzierer und (potentielle) Leistungsbezüger, es besteht eine generationenübergreifende Solidarität und die Renten werden den Lebenskosten angepasst.

Aber täuschen wir uns nicht: Gewisse Propagandisten der totalen Marktwirtschaft versuchen in der Öffentlichkeit Zweifel an diesem System der sozialen Sicherheit zu wecken: Solidarität – z.B. in der im Umlageverfahren finanzierten AHV oder in der obligatorischen Krankenversicherung – sei unzeitgemäss. Gefragt seien individuelle Lösungen wie kapitalgedeckte Altersvorsorgemodelle (von denen wir zwischenzeitlich wissen, dass sie ähnliche Demografieprobleme wie die AHV haben und erst noch börsenabhängig sind...) oder massgeschneiderte Krankenversicherungen. Dabei wird grosszügig übersehen, dass es bei jeder Deregulierungsoffensive Modernisierungsgewinner aber auch Modernisierungsverlierer gibt, und dass der Bruch der Solidarität bei den Sozialversicherungen immer nur den Reichen zugute kommt, die Armen in die Sozialhilfe abdrängt und letztlich vor allem den Mittelstand trifft. – Fazit: Es wird auch in Zukunft Sozialpolitik, Sozialversicherungen, Instrumente gegen die soziale Ausgrenzung brauchen.

Damit ist nicht dem sozialen Stillstand, dem Einfrieren der Sozialversicherungen, das Wort geredet. Im Gegenteil. Der soziale Zusammenhalt muss die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Realitäten widerspiegeln. Veränderungen der Gesellschaft, der sozialen Wirklichkeiten, der individuellen Bedürfnisse müssen sich zwingend in den Sozialversicherungen niederschlagen. Das ist nicht einfach. In unserem politischen System braucht es die Mitwirkung aller Akteure und insbesondere der Sozialpartner, es braucht Verhandlungen, Überzeugungsarbeit, auch und gerade bei den Bürgerinnen und Bürgern.

## **Die Herausforderungen**

Für die Zukunft zeichnen sich die nachfolgenden Veränderungen ab, die Handlungsbedarf im Bereich der Sozialen Sicherheit nach sich ziehen.

### ***Demografische Entwicklung***

Es handelt sich um ein echtes Problem, das praktisch alle Sozialversicherungen betrifft und es wäre unverantwortlich, dieses auszublenden. Wir leben länger und länger besser. Das ist vorweg positiv, doch führt es in einem Umlageverfahren wie der AHV dazu, dass immer weniger Berufstätige die Ren-

ten finanzieren müssen, und in einem kapitalgedeckten Vorsorgesystem wie der beruflichen Vorsorge muss mehr angespart werden, um die zusätzlichen Lebens-/Rentenjahre zu finanzieren. Wir können in der ersten und zweiten Säule nicht heute Schulden anwachsen lassen, welche später unsere Kinder abbezahlen müssen. Die laufende 11. AHV-Revision wird die Finanzierung der ersten Säule mittelfristig sicherstellen. Die Finanzierungsprobleme für 2020 und später sollen mit der 12. AHV-Revision an die Hand genommen werden; entsprechende Vorbereitungen sind bereits im Gange.

Bei der zweiten Säule, der Beruflichen Vorsorge, soll die Finanzierung in der laufenden 1. Gesetzesrevision mit einer Korrektur des Umwandlungssatzes – und flankierenden Massnahmen zur Erhaltung der Rentenhöhe – sichergestellt werden.

### ***Gesundheitskosten***

Die Wirkungsanalyse zum Krankenversicherungsgesetz hat aufgezeigt, dass von den drei Hauptzielen diejenigen der Solidarität und der Versorgung erfüllt sind, dass hingegen der Kostenanstieg bislang noch nicht bzw. zu wenig eingedämmt werden konnte. Der Faktoren sind viele: Neben der vorstehend erwähnten demografischen Entwicklung und der ständigen Weiterentwicklung der Medizin haben wir vor allem ein Mengenproblem, d.h. bei relativ stabilen Kosten werden in der Schweiz immer mehr medizinische Leistungen bezogen. Die Lösung des Problems liegt – das hat der Bundesrat in seiner Klausursitzung vom 22. Mai 2002 festgehalten – nicht in einer Einschränkung des Leistungskatalogs, sondern in einer angemesseneren Verschreibung der medizinischen Leistungen. Ein entsprechendes Programm ist zusammen mit der Ärzteschaft bereits initiiert; es müsste bis in vier, fünf Jahren Wirkung in Form von Guidelines und Expertensystemen zeigen. Mittel- und langfristig soll eine ganze Reihe weiterer Massnahmen mit dem Ziel der Kostendämpfung an die Hand genommen werden. Ein Teil dieser Massnahmen wird in der laufenden 2. KVG-Revision angegangen, der Rest in der dritten Revision. Mit Gewissheit aber bleibt die Kostenproblematik im Gesundheitssystem erhalten, denn die kostentreibenden Faktoren sind ein in allen hoch entwickelten Ländern zu beobachtendes Phänomen. Letztlich geht es um die Frage, was ist uns auch in Zukunft unsere Gesundheit wert.

### ***Arbeitswelt/individuelle Ansprüche***

Bezüglich Arbeitswelt haben wir es mit widersprüchlichen Signalen und For-



derungen zu tun: Während auf der einen Seite die Forderung nach einem Rentenalter 67, das heisst einer Verlängerung der aktiven Arbeitszeit, gestellt worden ist, werden von der Wirtschaft selbst immer mehr Arbeitende frühpensioniert. Sicher ist nur eines, die Altersvorsorge muss flexibilisiert werden. Entsprechende Vorschläge, welche einen Vorbezug der Renten sowohl in der AHV als auch im BVG erlauben, sind Teil der laufenden Revisionen.

Ebenfalls im BVG stellen sich die Probleme der kleinen, bislang nicht vom System erfassten Einkommen, sowie der Patchwork-Arbeitenden. Letztere sind Personen, welche mehrere Jobs haben, deren einzelne Lohnsummen nicht BVG-pflichtig sind, die in der Summe jedoch sehr wohl ein BVG-relevantes Jahreseinkommen darstellen. Auch hier sucht man im Rahmen der 1. BVG-Revision nach Lösungen.

### ***Familien/Frauen***

Gewichtige gesellschaftliche Veränderungen der letzten Jahrzehnte betreffen die Familie und die Rolle der Frauen: Die Familien sind kleiner geworden, familieninterne Kinderbetreuung ist oftmals nicht mehr möglich, die Mehrzahl der Frauen sind berufstätig und vielfach verhindert einzig eine fehlende Betreuungsmöglichkeit den beruflichen Wiedereinstieg der Mutter nach der Geburt.

Bezüglich der Mutterschaftsversicherung stehen die Weichen nach einem vor über fünf Jahrzehnten festgeschriebenen Verfassungsauftrag endlich auf «grün». Für die zukünftige Kinderbetreuung – in der Verantwortung der Kantone und meistens ein vernachlässigtes Thema – wird mit der vom Parlament beschlossenen Anstossfinanzierung zur Initiierung von Krippen-/Betreuungsplätzen hoffentlich das Eis gebrochen.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, wie lange es sich die Schweiz noch erlauben kann, keine eigentliche Familienpolitik zu haben. Es geht nicht um eine natalistische Politik, doch Kinder sind die Zukunft unseres Landes. Wenn die Kinderzahl weiterhin abnimmt – eine Trendwende ist nicht in Sicht – wird die Schweiz nicht nur bezüglich des Arbeitsmarktes, sondern auch bei der Finanzierung der Sozialversicherungen ein Problem haben. Gefragt ist ein kinder- und familienfreundliches Umfeld, d.h. optimale Betreuungsmöglichkeiten, familiengerechte Krankenversicherungsprämien, ein familiengerechteres Steuersystem.

## **Armut**

Armut bei 5-10% der Schweizer Bevölkerung ist für ein Land, das sich zu den reichsten Ländern der Welt zählt und stolz darauf ist, nicht nur ein soziales Problem, sondern ein Skandal. Der Ursachen sind viele: Fehlende Ausbildung, mangelhafte Sprachkenntnisse, Langzeitarbeitslosigkeit, ungenügende Löhne, Scheidung usw. Natürlich gibt es die Sozialhilfe, doch Sozialhilfe grenzt immer auch aus, das heisst steht in einem Spannungsverhältnis zur sozialen Kohäsion.

Hier gilt es mittel- und langfristig die Ursachen bei den Wurzeln zu packen. Ich stehe zum Grundsatz, dass ein 100%-Job eine Familie ernähren sollte und dass nicht die öffentliche Hand, die Steuerzahler, die Arbeitgeber mit Zuschüssen zu den von ihnen bezahlten Hungerlöhnen subventionieren darf. Nicht gelöst ist auch das Problem der kinderreichen Familien. Auch hier geht es um die Ausgrenzung, den Verlust an sozialer Kohäsion, wenn Sozialdienste letztlich über jeden Rappen des Familienbudgets entscheiden.

## **Ausblick**

Die Schweiz hat mit ihren Konzepten zur Vielfalt und zum sozialen Zusammenhalt ein höchst modernes Instrumentarium, um die erkannten, sich abzeichnenden oder noch versteckten Zukunftsprobleme anzugehen. Wenn der Wille da ist, Zukunftsprobleme anzugehen, bleibt die soziale Kohäsion als eine der prägendsten Klammern der schweizerischen Gesellschaft erhalten. Das Auseinanderfallen der Gesellschaft allerdings lauert hinter der nächsten Hausecke: Es gilt sicherzustellen, dass einerseits alle gesellschaftlichen Gruppierungen – insbesondere auch die Migranten und Migrantinnen – integriert werden und dass andererseits bei sozialen Reformen niemand ausgegrenzt, nicht ein Zweiklassensystem eingeführt wird.



## GEMEINSAME OPTIMIERUNG DER SOZIALVERSICHERUNGEN DURCH BUND UND KANTONE

Ernst Zürcher

### 1. Wie sozial ist die Schweiz?

Das Schweizerische Sozialwesen darf sich sehen lassen. Es besteht aus einem heute imposanten Fundament, den Sozialversicherungen. Diese haben sich organisch gleich dem Wuchs einzelner Bäume entwickelt. So steht schon die 11. AHV-Revision vor der Tür und die Invalidenversicherung erfährt bereits ihre vierte Änderung. Auch die Krankenversicherung, obwohl erst kürzlich revidiert, befindet sich in steter Bewegung. Nicht zu vergessen sind die Entwicklungen in der 2. Säule. Der Vorteil einzelner Bäume anstelle eines einzigen Riesenexemplars (etwa der französischen «sécurité sociale») hat den nicht zu unterschätzenden Vorteil, dass Risiken auf mehrere Stämme verteilt werden.

Erst kürzlich hat das Bundesamt für Statistik ein grosses Werk vollbracht, das eigentlich in den Medien fast ein wenig untergegangen ist. Es handelt sich um die *Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit*. Daraus geht hervor, dass die Ausgaben im Jahre 2000 113 Milliarden Franken und die Einnahmen 135 Milliarden Franken betrugen. Das Ausgabenvolumen entspricht somit 27,7% des Bruttoinland-Produktes (BIP) für das Jahr 2000 von rund 408 Milliarden Franken. Seit 1990 hat sich dieser Anteil am BIP im Vergleich zum Total der EU-Staaten stetig und erheblich von 19,8% um 7,9 Prozentpunkte vergrössert. Damit ist die Schweiz ins Mittelfeld der EU-Staaten (Durchschnitt EU im Jahre 1997: 28% Sozialausgaben am BIP) gerückt.

Diese sogenannte *Sozialausgabenquote* wurde politisch immer als Spiegel unseres sozialen Standes gebraucht oder missbraucht. So wurde und wird eine relativ niedrige Sozialausgabenquote aus wirtschaftsfreundlicher, bürgerlicher Seite als vorbildlich gelobt, von sozialer, linker Seite hingegen als Fanal für einen unsozialen Staat gedeutet. Auch hier liegt die Wahrheit wohl irgendwo zwischen beiden Polen.

Soweit die Sozialausgaben als Reparaturkosten des Wirtschaftssystems nötig sind, indizieren hohe Aufwendungen keineswegs auch einen hohen sozialen Standard. Im Gegenteil: Eine vorbildliche Marktwirtschaft wäre in der Lage,

Arbeitslosigkeit weitgehend zu vermeiden und auf maximal ein bis zwei Prozente zu beschränken. In einer solchen Marktwirtschaft wäre die strukturelle Arbeitslosigkeit kaum von Bedeutung. Die Schwankungen von ein bis zwei Prozent Arbeitsloser würden sich im Rahmen der üblichen Konjunkturzyklen bewegen und wären weitgehend auf die Informations- und Transaktionskosten in einer komplexen Marktwirtschaft zurückzuführen. Dies bedeutet, dass Arbeitsuchende eine gewisse Zeit brauchen, um eine Stelle zu finden, die ihren Neigungen und Ausbildungen möglichst optimal entsprechen, was dann wiederum eine günstige Produktivität zur Folge hat. Ergeben sich hingegen Arbeitslosenraten von bis zu zehn Prozent und zum Teil gar darüber – eine im EU-Raum leider nicht seltene Erscheinung –, sind die Aufwendungen für die Arbeitslosenversicherung erheblich.

Schwächen der sozialen Marktwirtschaft finden sich auch dort, wo die Löhne ein menschenwürdiges Existenzminimum kaum mehr zu sichern vermögen und der Staat über die Sozialhilfe korrigierend einwirken muss. Geht es hingegen um Ausgaben für Menschen, die als Folge von Alter, Gebrechen oder Krankheit weitgehend irreversibel aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, können hohe soziale Leistungen mit Fug und Recht als Indikator für den hohen sozialen Ausbau eines Staates dienen.

Das schweizerische Sozialwesen verfügt weiter über ein eindrückliches soziales Auffangnetz. Dieses besteht einmal aus der Sozialhilfe, die verhindert, dass eine Person durch die Maschen der Sozialversicherungen auf den harten Boden der sozialen Not fällt. Zwischen Sozialversicherungen und Sozialhilfe sind aber zahlreiche weitere Netze sowohl auf eidgenössischer wie auf kantonaler Ebene aufgespannt, die verhindern, dass Menschen, seien es Einzelpersonen, Alleinerziehende oder Familien im herkömmlichen Sinne überhaupt das letzte Auffangnetz beanspruchen müssen. Ich denke hierbei an die Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV, an die Krankenkassenprämien-Verbilligung, die Arbeitslosenhilfe, ausserordentliche Ergänzungsleistungen, an Wohnungszuschüsse u.a.m. Dieses System, auch wenn es noch Lücken aufweist (wir kommen noch darauf), sichert in weitgehendem Masse das soziale Existenzminimum der schweizerischen Wohnbevölkerung.

## **2. Entwicklungsperspektiven**

Aus ökonomischer Sicht ist klar: Irgendwo liegt ein Gleichgewichtspunkt zwischen sozialen Aufwendungen und wirtschaftlichen Erträgen bzw. Faktorein-



kommen (Einkommen aus Arbeit, Kapital und Grundrente). Vielleicht liegt dieser Punkt in modernen Industriestaaten in der Gabel zwischen 25 und 30% des Bruttoinlandproduktes. Zumindest deutet die allgemeine Entwicklung auf eine Konvergenz der modernen Industriestaaten auf diesen Prozentbereich hin. Dieser kritische Punkt ergibt sich auch daraus, dass der Steuerbelastung, insbesondere derjenigen durch die direkten Einkommenssteuern, Grenzen gesetzt sind. Diese Steuern enthalten richtigerweise, dem sozialen Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit folgend, eine meist beachtliche Progressionskomponente. Dadurch werden Einkommen im Bereich der qualifizierten Arbeitskräfte sowie des mittleren und höhern Kaders bei einer Steuererhöhung relativ stärker besteuert. Die Belastung dieser Einkommen – sie ergeben den Grossteil der Steuereinnahmen – kann nicht mehr beliebig vergrössert werden.

Da in den nächsten Jahren und Jahrzehnten keine grösseren Verschiebungen des relativen Anteils der Sozialausgaben am BIP mehr möglich sein dürften, stellt sich die Frage, wie gross der Spielraum für soziale Verbesserungen durch die *Erhöhung des BIP*, bei etwa konstanter Sozialausgabenquote ist.

In den drei Jahren 1998, 1999 und 2000 wuchs das BIP in der Schweiz nominell um jährlich 2,3%, teuerungsbereinigt, d.h. real um 1,5% pro Jahr. Dies entspricht einem Wert von rund 6 Milliarden Franken, d.h. einem Betrag von 1,6 Milliarden Franken, der dem Sozialbereich für den nicht teuerungsbedingten Ausbau zur Verfügung stünde (27% von 6 Milliarden). Das Wachstum im Bereich der Sozialausgaben ist durch die weit überproportionale Zunahme der Zahl betagter Menschen jedoch bedeutend höher. Mit einer schrittweisen Erhöhung der Mehrwertsteuer sollen diese durch die Demographie bedingten Mehrkosten ausgeglichen werden.

Angesichts des in den Jahren 2001 und 2002 wieder eher schwächeren Wirtschaftswachstums und der generellen Abflachung der Wachstumszahlen in hoch entwickelten Volkswirtschaften mit einem hohen BIP pro Kopf der Bevölkerung, dürfte der Spielraum für soziale Verbesserungen in den nächsten zwei Jahrzehnten jährlich noch bei real ein bis zwei Milliarden Franken liegen. Dies ist angesichts einer überproportional sich vergrössernden sozialabhängigen Bevölkerung eher bescheiden, auch wenn die speziellen Anstrengungen zum Ausgleich der Demographieprobleme zusätzlich hinzukommen.



### 3. Wann ist die soziale Kohäsion gefährdet?

Die soziale Kohäsion ist für eine Gesellschaft, für ein Volk von grösster Bedeutung. Sie verhindert, dass Spannungen zwischen Teilen der Gesellschaft so gross werden, dass der soziale Grundkonsens gefährdet wird und Klassen- und sogar Rassenhass aufkommen können. Dieser Kohäsion, die sich auch im alltäglichen Verhalten der Menschen positiv niederschlägt, gilt es in jedem Fall Sorge zu tragen.

Der soziale Zusammenhalt ist in den folgenden Fällen ganz besonders in Gefahr:

- Wenn ein relativ grosser Teil der Menschen einer Gesellschaft keine Arbeit hat.
- Wenn Volkseinkommen und -vermögen sehr ungleich verteilt sind.
- Wenn ein immer grösserer Teil der Bevölkerung in Armut verfällt und aus der Gesellschaft ausgegrenzt wird.
- Wenn die Löhne und Sozialleistungen das soziale Existenzminimum einer Familie nicht mehr sichern können und die Familie mit dem Bezug von Sozialleistungen besser fahren würde, als mit ihrer Arbeit.
- Wenn eine Gesellschaft nicht mehr bereit und/oder in der Lage ist, ihren betagten, behinderten oder kranken Mitmenschen ein Ersatzeinkommen zu verschaffen, das diese vor Armengenössigkeit bewahrt.

Daneben gibt es weitere Spannungsfelder, deren Explosivgehalt ebenfalls nicht zu unterschätzen ist. Zu denken ist an die Migration, wo eine umsichtige Politik danach trachten muss, ein Gleichgewicht von Zuwanderung und Integrationsmöglichkeiten anzustreben.

### 4. Der Handlungsbedarf bis 2020

Achtzehn Jahre sind heute bereits eine lange Zeit. Nach aktuellem Erkenntnisstand darf man wohl feststellen, dass keine Umwälzung unseres Sozialversicherungssystems nötig ist. Weil unser pragmatisch entstandenes Sozial-System

aus einzelnen Versicherungen besteht, ist es zwar relativ sicher, doch sind Überblick und mangelnde Transparenz seine Schattenseiten. Deshalb kommt der interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ im Sinne des «Guichet Unique» zentrale Bedeutung zu. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung war die Schaffung des Bundesgesetzes über einen Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechtes. Unsere Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und -direktorinnen hat zusammen mit der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren sowie mit aktiver Unterstützung des Staatsekretariats für Wirtschaft (seco) Empfehlungen zur IIZ an die Kantone gerichtet. Über diese Massnahmen soll regelmässig Bilanz gezogen werden.

Materiell gilt es vorab, Massnahmen gegen die Familienarmut zu ergreifen. Bereits 1999 hat die OECD in ihrer Vergleichsstudie Schweiz-Kanada bezüglich der Sozialhilfe festgestellt, dass die Familien-Lastenausgleichspolitik in der Schweiz im Rückstand ist.

In erster Linie sind die heutigen Familienzulagen durch gezielte ergänzende Leistungen zu verbessern. Zusammen mit der tripartiten Agglomerationskonferenz von Bund, Kantonen und Gemeinden hat unsere Konferenz eine Studie zu dieser Frage in Auftrag gegeben.

Weitere Massnahmen im Bereich der familienexternen Kleinkinder-Betreuung haben die parlamentarischen Hürden genommen (Parlamentarische Initiative Fehr) und eine familienfreundliche Steuerreform ist politisch schon recht weitgehend vorbereitet.

Heute sind die Familienzulagen mit wenigen Ausnahmen kantonal geregelt und werden von den Arbeitgebern finanziert. Das System ist sehr heterogen und gerade im Zusammenhang mit dem Vollzug der Bilateralen Verträge ist hier mehr Transparenz und Ordnung ein Muss. Ein Rahmengesetz des Bundes, das Zuständigkeiten ordnet und Begriffe definiert, könnte ähnlich wie das Bundesgesetz über die Zuständigkeit zur Unterstützung Bedürftiger (ZUG) den Weg zu einer Lösung weisen.

Auf der andern Seite wird von Bundesseite das Gespräch mit den Kantonen zu wenig gesucht. So wurde die Anstossfinanzierung über die Köpfe der dafür zuständigen Kantone und Gemeinden hinweg geregelt. Bei allen schweizerischen familienpolitischen Organisationen wird ganz selbstverständlich von der Notwendigkeit von Bundeskinderzulagen gesprochen. Die Kluft dieser schweizerischen Organisationen zur Auffassung der Kantone und der Arbeitgeber,

als den heutigen Finanzierern der Familienzulagen, ist leider immer noch zu gross, als dass es in diesem Bereich schon bald zu fruchtbaren Lösungen kommen könnte.

Der Handlungsbedarf im Bereich der Familienzulagen besteht dringlich. Kinder dürfen kein Grund zur Armut sein. Unmittelbar braucht es keine grossen zusätzlichen Mittel. Es braucht jedoch interkantonale fest gelegte Mindestkinderzulagen und eine Verringerung der Bandbreite der heute zu grossen Differenzen. Weiter sind die festen Zulagen bei armen Familien durch Bedarfsleistungen ähnlich der EL zu AHV und IV gezielt aufzustocken.

Bei den grossen Sozialwerken AHV, IV und 2. Säule sind auf Bundesebene Reformbestrebungen schon weit fortgeschritten. Die Mutterschaftsversicherung wird über die Erwerbsersatzordnung geregelt. In der Frage der Familienzulagen aber liegen noch viele Steine auf dem Weg. Nur eine Intensivierung des politischen Gesprächs kann den Kompetenzgraben zwischen Bund und Kantonen überwinden.



