

Anna Maria Riedi
Michael Zwilling
Marcel Meier Kressig
Petra Benz Bartoletta
Doris Aebi Zindel
(Hrsg.)

Handbuch Sozialwesen Schweiz

Sonderdruck

■ Haupt

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
Einleitung	11
Dank	16
Soziale Sachverhalte und Soziale Probleme	17
Wandel der Lebensformen	19
<i>Gregor Husi · Marcel Meier Kressig</i>	
Aufwachsen in der Schweiz	35
<i>Barbara Fontanellaz · Bettina Grubenmann</i>	
Krisen und Transitionen im Lebenslauf	47
<i>Thomas Gabriel · Samuel Keller</i>	
Altern in der Schweiz	60
<i>François Höpflinger</i>	
Bildung und Weiterbildung	68
<i>Ursula Renold · Belinda Walther Weger</i>	
Arbeit und Beschäftigung	82
<i>Serge Gaillard · Daniel Baumberger</i>	
Frauen und Männer in der Schweiz	103
<i>Regula Kuhn Hammer · Christine Schneeberger</i>	
Armut und Reichtum	113
<i>Ueli Mäder</i>	
Wohnen in der Schweiz	119
<i>Susanne Gysi</i>	
Migration, Interkulturalität, Transnationalität	131
<i>Rosita Fibbi</i>	
Devianz, Delinquenz und Kriminalität	145
<i>Patrik Manzoni · Jachen C. Nett</i>	
Substanzgebundene und -ungebundene Sucht	159
<i>Sabine Dobler · Irene Abderhalden · Franziska Eckmann</i>	

Behinderung – von individueller Beeinträchtigung zu Hindernisfreiheit und Selbstbestimmung	169
<i>Sylvie Kobi</i>	
Gesundheitliche Ungleichheit – ein Mass für die gesundheitliche Chancengleichheit	183
<i>Regula Rička · Verena Hanselmann</i>	
Soziale Arbeit in der digitalen Welt – Professionalitätsverständnis im Wandel?	194
<i>Selina Ingold · Reto Eugster</i>	
Religion, Spiritualität und Säkularität in der Schweiz	201
<i>Christoph Bochsinger · Katharina Frank</i>	
Soziale Interventionen und Angebote im Sozialbereich	215
Staatliche und private Träger im schweizerischen Sozialwesen	217
<i>Pascal Engler</i>	
Soziale Dienste in der Schweiz – ein Überblick	228
<i>Dorothee Guggisberg</i>	
Angebots- und Organisationsformen im Kranken- und Invalidenversicherungsbereich	238
<i>Urs-Christoph Dieterle</i>	
Soziale Institutionen und Organisationen der Religionsgemeinschaften	251
<i>Rolf Weibel · Daniel Wiederkehr</i>	
Soziale Netzwerke und Sozialraum	262
<i>Christian Reutlinger · Jan Zychlinski</i>	
Freiwilligenarbeit – ein Ausdruck von Freiwilligkeit	277
<i>Herbert Ammann</i>	
Soziale Arbeit im nicht freiwilligen Kontext.	286
<i>Christoph Häfeli</i>	
Interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ	294
<i>Felix Wolfers</i>	
Die Städteinitiative Sozialpolitik – Sozialpolitisches Kompetenzzentrum der Schweizer Städte	304
<i>Ruedi Meier</i>	

Exemplarischer Blick auf Interventionen und Handlungsfelder	317
Schulsozialarbeit	319
<i>Uri Ziegele · Kurt Gschwind</i>	
Klinische Sozialarbeit	326
<i>Matthias Hüttemann · Cornelia Rüegger · Günther Wüsten</i>	
Aktivierung	332
<i>Eva Nadai</i>	
Arbeitsintegration und Arbeitsplatzertalt bei psychisch kranken Menschen . . .	336
<i>Niklas Baer</i>	
Kompetenzorientierte Familienarbeit: Wirksame Interventionen mithilfe der KOFA-Methodik	345
<i>Kitty Cassée</i>	
Gerontologie	351
<i>Stefanie Becker</i>	
Quartierentwicklung und der Beitrag der Sozialen Arbeit	356
<i>Alex Willener</i>	
Theoretische Bezüge, Diskurse und Rahmenbedingungen	363
Zur Unterscheidung von Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Soziokultureller Animation in der Schweiz	365
<i>Véréna Keller · Beat Schmocker</i>	
Soziale Arbeit/Sozialhilfe im Kanton Tessin	373
<i>Sara Grignola Mammoli</i>	
Der frankophone Bezug der Soziokulturellen Animation	380
<i>Bernard Wandeler</i>	
Theorieentwicklung der Sozialen Arbeit in der deutschsprachigen Schweiz	387
<i>Peter Sommerfeld · Pascal Amez-Droz</i>	
Theoretische Bezüge der Sozialen Arbeit in der französischsprachigen Schweiz	402
<i>Jean-Pierre Tabin</i>	
Die schweizerische Forschungslandschaft der Sozialen Arbeit	409
<i>Florian Baier · Samuel Keller · Martina Koch · Annegret Wigger</i>	

Besonderheiten der Schweizer Sozialpolitik.	419
<i>Walter Schmid</i>	
Sozialpolitik mit Zukunft. Eine kritische Analyse der dominanten Diskurse	428
<i>Carlo Knöpfel</i>	
Rechtliche Grundlagen.	438
<i>Johannes Schleicher</i>	
Sozialversicherungen in der Schweiz.	449
<i>Uwe Koch</i>	
Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft – Strukturen und Transformationen. . .	462
<i>Matthias Wächter · Christine Kopp · Rahel Stuker</i>	
Demografische Entwicklung.	472
<i>A. Doris Baumgartner · Beat Fux</i>	
Ausbildung für Soziale Berufe	483
<i>Isabelle Bohrer · Michael Zwilling</i>	
Berufs-, Fach- und Branchenverbände	494
<i>Olivier Grand</i>	
Anhang	499
Autorinnen und Autoren	501
Herausgeberinnen und Herausgeber	521
Stichwortverzeichnis	523

Besonderheiten der Schweizer Sozialpolitik

Walter Schmid

Der moderne Sozialstaat wurde in der Schweiz vergleichsweise spät aufgebaut. Die wichtigsten Sozialversicherungen wurden nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen. Die soziale Sicherung zeichnet sich durch eine hohe Fragmentierung der Instrumente, der Gesetzgebungs- und Vollzugsorgane aus. Ausschlaggebend dafür sind der Föderalismus und die direkte Demokratie. Die Entwicklung zeichnet sich durch hohen Pragmatismus aus. Eigenverantwortung und Solidarität sind dabei wegleitende Prinzipien.

Einleitung

Es gibt sie, die Besonderheiten der schweizerischen Sozialpolitik. Wir wollen jedoch der Versuchung nicht erliegen, die Schweizer Sozialpolitik als Sonderfall zu beschreiben. Auch jedes andere Land hat seine Besonderheiten. Es fällt zudem nicht schwer, die Schweiz den von Esping-Andersens entwickelten drei Welten des Wohlfahrtsstaates (vgl. Esping-Andersen, 1990) zuzuordnen, nicht als rein konservativen, liberalen oder sozialdemokratischen Typus zwar, sondern als Mischtypus, wie er in der empirischen Wirklichkeit fast überall vorkommt. Wie in vielen anderen europäischen Staaten basiert die Soziale Sicherheit auf Sozialversicherungen einerseits und einer subsidiär nachgelagerten Sozialhilfe andererseits, wobei Ersteren klar das Primat zukommt.¹ Ist es die relativ späte Entwicklung der Schweiz zu einem ausgebauten Sozialstaat, die das Besondere ausmacht? Sind es die «archaischen» Elemente, die ein OECD-Bericht (OECD, 1999) vor einigen Jahren in der schweizerischen Sozialhilfe zu entdecken glaubte, wie die Pflicht zur Verwandtenunterstützung oder die Milizbehörden, archaische Elemente, die so gut zum Bild der Landsgemeinden und zum Heidi auf der Alp passen? In der Tat hat der Sozialstaat in der Schweiz relativ spät, erst nach dem Zweiten Weltkrieg mit der Einführung der Alters- und Hinterbliebenenversicherung richtig Schub bekommen und sich entwickelt. Als modernster liberaler Staat Europas hatte die Schweiz zwar im Jahrhundert davor in verschiedenen Belangen eine Pionierrolle eingenommen² und damit Aufsehen erregt. Dann

1 Während die Summe aller Sozialtransfers jährlich gegen 150 Mrd. Franken betragen, belaufen sich die Aufwendungen für die Sozialhilfe im engeren Sinne lediglich auf knapp 4 Mrd. Franken. BFS Bundesamt für Statistik (2011).

2 So hat die junge Eidgenossenschaft bereits 1877 als erstes Land ein Fabrikgesetz erlassen mit Schutzbestimmungen für Männer, Frauen und Kinder in den Fabriken.

aber stockte es, und es bedurfte es zweier Kriege, des Generalstreiks und der grossen Depression, bis sich die historisch gewachsenen Strukturen und Leistungssysteme auf kantonaler, kommunaler, privater und betrieblicher Ebene aufbrechen liessen und dem Zentralstaat die Kompetenz eingeräumt wurde, einen modernen Sozialstaat aufzubauen. Heute weist die Schweiz im Nebeneinander von dichter Grundversicherung, einer guten Alterssicherung und hohen Lohnersatzraten auf der einen, Anreizkompatibilität und Eigenverantwortung auf der anderen Seite einen modernen Sozialstaat auf, welcher den internationalen Vergleich nicht zu scheuen braucht.³ Worin liegen also die Besonderheiten?

Bisheriges und Fortschritt

Nicht besonders, aber wahrscheinlich besonders ausgeprägt ist in der Schweiz das Verhältnis zwischen retardierenden und fortschrittlichen Elementen in der Sozialpolitik. Peter von Matt schreibt in seinem neuen Buch zur Seelengeschichte der Schweiz, dass es in einem Land, dessen politische Fantasie sich aus einem Alpenmärchen nährt, unweigerlich zu Konflikten zwischen Ursprungsvision und technischem Fortschritt kommen müsse (vgl. 2012, S. 43). Er verweist darauf, dass die Ideologie der Schweiz immer eine Überblendung der sozialen und politischen Wirklichkeit mit der antiken Legende von Arkadien bzw. mit der Idee eines ursprünglich glücklichen, gesunden und freien Bergvolkes war. Entsprechend stellte sich der Fortschritt als Bedrohung, die gesellschaftliche Entwicklung als Abkehr von der ursprünglichen Idylle dar, der wenn nicht mit Ablehnung, so doch mit Skepsis zu begegnen ist. Gleichwohl hat es die Schweiz verstanden, ihre sozialpolitischen Instrumente erfolgreich den Erfordernissen der Moderne anzupassen. Sie hat nicht die Tatsache anerkannt, aber durchaus den Instinkt dafür entwickelt, dass nicht die rückwärtsgewandte Ideologie ihr den Wohlstand verschafft, sondern der Austausch mit der Welt, die Innovation, die Kreativität der Bewohner und der freie Handel. Das gilt auch für die Soziale Sicherung als notwendigen Bestandteil einer modernen Gesellschaft. So zeichnen sich die Sozialordnung und der sozialpolitische Diskurs⁴ durch ein spannungsreiches Nebeneinander retardierender und innovativer Kräfte aus. Dass beides nebeneinander bestehen kann, ist vermutlich auf die politischen Institutionen und Strukturen zurückzuführen, welche im internationalen Vergleich tatsächlich als Besonderheiten

3 Vgl. dazu Obinger (1998, S. 239). Die ausgezeichnete Arbeit enthält u. a. eine sehr umfassende Darstellung der Entwicklung des Schweizerischen Sozialstaates.

4 Besonders deutlich wird dies bei Volksabstimmungen über sozialpolitische Themen, wo Werte wie die intakte Familie, die Geschlechterrollen, das Arbeitsethos oder die Rechtschaffenheit eine Überhöhung erfahren, die mit der Wirklichkeit kaum etwas zu tun haben und doch Wirkung erzielen.

gelten können und welche nachfolgend kurz beschrieben werden sollen. Es sind dies insbesondere ein ausgeprägter Föderalismus, der institutionelle Pluralismus und die direkte Demokratie.

Föderalismus

Die Schweiz ist als Konföderation der Kantone entstanden. Der Bundesstaat hat nur die Kompetenzen, die ihm von den Gliedstaaten und seinen Stimmbürgern eingeräumt werden.⁵ Das sieht die Verfassung auch für die Sozialordnung so vor. Sie regelt die Grundrechte, bestimmt die Sozialziele⁶ und nennt die einzelnen Bereiche, in denen der Bund gesetzgebend tätig werden darf.⁷ Trotz dieser klaren Einschränkung der Handlungsbereiche sind es heute die bundesrechtlich geregelten Sozialversicherungen, die den Hauptpfeiler der sozialen Sicherung ausmachen. Je nach Zählweise sind es insgesamt zehn separate Versicherungen, die in der Zeit zwischen 1948 und 2005 geschaffen wurden, Versicherungen von sozialpolitisch und volkswirtschaftlich unterschiedlicher Bedeutung, die vom Alter bis zur Mutterschaft verschiedene Lebensrisiken abdecken.⁸ Die bedarfsabhängigen Leistungen, insbesondere die Sozialhilfe, sind indes mehrheitlich Sache der Kantone und Gemeinden⁹. Zur schweizerischen föderalen Struktur gehört, dass zahlreiche Aufgaben rechtlich oder faktisch als Verbundaufgaben ausgestaltet sind, die Bund, Kantone und weitere Vollzugsorgane gemeinsam verantworten.¹⁰ Während die Gesetzgebungskompetenz im Laufe des letzten Jahrhunderts für die wichtigsten sozialpolitischen Instrumente schrittweise dem Bund übertragen wurde, bleiben die Kantone und Gemeinden in vielen Belangen für den Vollzug verantwortlich. Der sogenannte Vollzugsföderalismus stellt sicher, dass die Kantone Einfluss auf die Sozialpolitik behalten und im Wesentlichen nur konsensuale Lösungen Chancen auf politischen Erfolg haben. Umgekehrt schafft dieses System hohe Akzeptanz für die getroffenen Lösungen und sichert einen loyalen Vollzug der Gesetze. Die starke Stellung der Kantone

5 Art. 3 Bundesverfassung.

6 Die in Art. 41 Bundesverfassung genannten Sozialziele sind allerdings nicht als individuelle Rechtsansprüche einklagbar.

7 Abschnitt 8 Bundesverfassung.

8 Im Einzelnen handelt es sich in der Reihenfolge ihrer wirtschaftlichen Bedeutung um folgende Versicherungen: Berufliche Vorsorge (BV), Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV), Krankenversicherung (KVG), Invalidenversicherung (IV), Arbeitslosenversicherung (ALV), Unfallversicherung (UVG), Familienzulagen (FZ), Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL), Erwerbsersatzordnung (EO) und Mutterschaftsversicherung (MV).

9 Zu den bedarfsabhängigen Leistungen gehören insbesondere Arbeitslosenhilfen, Ausbildungsbeiträge, Wohnzuschüsse, Elterngeld und die Sozialhilfe.

10 Daran hat das grosse Reformprojekt der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) nur in wenigen Bereichen etwas verändert.

im Gesetzgebungsprozess, insbesondere das Erfordernis eines Ständemehrs¹¹ für Verfassungsänderungen und das Zweikammersystem, wirkt sich als retardierendes Element in der Sozialpolitik aus.

Der Föderalismus lässt den Kantonen eigene sozialpolitische Gestaltungsräume. Mit Ausnahme der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV ist ihnen das Feld der Leistungen gegen Bedarfsnachweis vorbehalten. Dabei hat sich über die Jahre eine Vielzahl von Leistungssystemen entwickelt. Der Föderalismus hat die Entstehung kleinräumiger und bürgernaher Modelle und Programme ermöglicht und im Sinne eines sozialpolitischen Laboratoriums innovative Wirkung entfaltet. So hatte die Altersversicherung im Kanton Glarus der späteren AHV als Vorlage gedient (vgl. Obinger, 1998, S. 136). Nicht selten wurden im kantonalen oder lokalen Kontext Lösungen realisiert, die auf nationaler Ebene während Jahren blockiert waren. Dies gilt etwa für die Ergänzungsleistungen an einkommensschwache Familien, die auf nationaler Ebene zurzeit nicht eingeführt werden können, hingegen im Kanton Solothurn in einer Volksabstimmung gutgeheissen wurden. Selbst kommunale Lösungen erlangten gelegentlich nationale Ausstrahlung. Die bundesweite Regelung für die Alimenten-Bevorschussung etwa geht auf die frühe Entwicklung dieses Instruments in der Stadt Zürich zurück.

Föderalistische Lösungen führen zwingend zu unterschiedlichen Lösungen mit der Folge, dass Einwohner desselben Landes je nach Wohnsitz unterschiedlich behandelt werden. Im Gegensatz zum kompetitiven Föderalismus, den wir vor allem in der Steuerpolitik beobachten, pflegen die Kantone in der Sozialpolitik eher einen kooperativen Föderalismus. Dieser hat bisher ein systematisches Absenken sozialer Standards zwecks Stärkung der eigenen wirtschaftlichen Stellung und Abschiebung von sozialen Lasten auf andere Kantone verhindert. Am ehesten kann dieser Effekt gelegentlich auf kommunaler Ebene und dort in der Sozialhilfe beobachtet werden. Die Ungleichbehandlung im Föderalismus stösst indes zunehmend auf Kritik. Das liegt nicht nur an der überdurchschnittlichen Expansion bedarfsabhängiger Leistungen in den letzten Jahren und der wachsenden Mobilität der Bevölkerung, sondern auch an der Entwicklung von Lebensräumen nahe von Agglomerationen und regionalen Zentren, deren Grenzen nicht mehr mit den Kantonsgrenzen übereinstimmen. Zudem erweisen sich kleinere Kantone immer weniger in der Lage, eigenständige Systeme der sozialen Sicherung und Dienstleistungen zu entwickeln und zu unterhalten. In der Sozialhilfe schliesslich, dem wichtigsten, auf einem Grundrecht basierenden, subsidiären Sicherungssystem lässt sich die Ungleichbehandlung auch ideell

11 Änderungen der Bundesverfassung bedürfen sowohl der Zustimmung der Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger als auch der Kantone (in der Schweiz auch Stände genannt).

nur mehr schwer begründen. Kooperationen und Koordination nehmen in vielen Bereichen zu. Vermehrt stehen Harmonisierungsgesetze, Rahmengesetze und Konkordate¹² zur Diskussion. Für die Sozialhilfe nimmt die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (vgl. *www.skos.ch*) mit ihren Richtlinien zur Bemessung von Leistungen eine Koordinationsfunktion wahr.

Finanzkompetenzen

Zum Verständnis der Schweizerischen Sozialpolitik und ihrer Besonderheiten ist ein Blick auf die fiskalische Kompetenzverteilung und die Finanzierung der sozialen Sicherung von Bedeutung. Im Gegensatz zu anderen föderalen Staaten sind neben dem Zentralstaat auch die Kantone und selbst die Gemeinden ermächtigt, Einkommens- und weitere Steuern zu erheben. Die Einnahmen der Kantone und Gemeinden übertreffen jene des Bundes bei Weitem. Mehr als die Hälfte der Aufwendungen zur sozialen Sicherheit wird zudem über von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden zu leistende Versicherungsprämien abgedeckt. Die Finanzierungsregelung für die einzelnen Versicherungen war und ist jeweils das Ergebnis eines langwierigen politischen Aushandlungsprozesses. So zahlreich die politischen Kompromisse, so unterschiedlich die Finanzierungsmodelle. Im Rückblick nennt man jeweils «historische Gründe», die zum jeweiligen Ergebnis geführt hätten, denn eine innere Logik geht ihnen weitgehend ab.

Doch auch in der Sozialpolitik gilt: Wer zahlt, befiehlt. So bleibt die Finanzierungsregelung nicht ohne Auswirkungen auf die Umsetzung und Entwicklungsdynamik der einzelnen Versicherungen. In der weitgehend über Prämien finanzierten Arbeitslosenversicherung wachen beispielsweise die Sozialpartner akribisch darüber, dass die Leistungen nicht auf Personengruppen ausgedehnt werden, die nicht im Arbeitsprozess standen. Bund, Kantone und Gemeinden wiederum wehren sich gegen Reformen, die ihnen Zusatzlasten bescheren und den Grundsatz der Kostenneutralität verletzen. Dies auch dann, wenn gewisse Veränderungen sozialpolitisch durchaus sinnvoll und über das Ganze gesehen nicht teurer wären wie beispielsweise bei der Ausbildungsfinanzierung. Hier liegt heute ein grosses Blockadepotenzial für sozialpolitische Reformen.

12 Konkordate sind Verträge, die zwischen den Kantonen abgeschlossen werden. Hat eine qualifizierte Mehrheit diesen zugestimmt, kann der Bund sie für verbindlich erklären.

Institutioneller Pluralismus

Die sozialen Sicherungssysteme sind in der Schweiz so fragmentiert und segmentiert wie kaum in einem anderen Land. Dies hängt nicht nur mit dem Föderalismus, sondern auch mit der späten Regelung der Sozialversicherungen auf Bundesebene zusammen. Zum Zeitpunkt ihrer Einführung bestanden für fast alle Versicherungszweige bereits Instrumente, die von privaten, betrieblichen, kantonalen oder kommunalen Trägern betrieben wurden, besonders ausgeprägt in den Bereichen der Unfall- und Krankenversicherungen, der beruflichen Vorsorge und der Arbeitslosenhilfe. Auf diese vorbestehenden Systeme mussten die bundesrechtlichen Lösungen Rücksicht nehmen, wollten sie politisch mehrheitsfähig sein. So wurden oft Lösungen gewählt, die den institutionellen und strukturellen Fortbestand des Bisherigen sicherstellten. Die obligatorische Krankenversicherung etwa wurde im Vollzug den mehreren Hundert privaten, oft auch ganz kleinen Krankenkassen übertragen. Die Betriebe und privaten Finanzinstitute übernahmen die obligatorische berufliche Vorsorge, und selbst in der Arbeitslosenversicherung spielen heute private und gewerkschaftliche Vollzugsstellen noch eine Rolle. Der Bundesstaat beschränkte sich auf regulatorische und Aufsichtsfunktionen.

Der institutionelle Pluralismus führt zu einer grossen Zahl von öffentlichen und privaten Akteuren im Sozialstaat, welche seine Ausgestaltung prägen. Auch heute kommt diesen im Rahmen von Vernehmlassungen¹³ eine wichtige Rolle zu, indem ihre Interessen und ihr Fachwissen in einem frühen Stadium ins Gesetzgebungsverfahren einfließen. Gleichzeitig liegt darin auch ein grosses Blockadepotenzial, weil sich starke Interessenverbände früh und lautstark artikulieren können.¹⁴ Die Vielzahl von Akteuren, Kassen und Vollzugsstellen, ja die grosse Zahl separater Sozialversicherungen selbst wird heute als Problem gesehen. Der Ruf nach Vereinfachung der Strukturen und der Beseitigung von Dysfunktionalitäten ist inzwischen unüberhörbar (vgl. z. B. SAGW, 2012, S. 13). Nicht nur der hohe Koordinationsbedarf und die strukturellen Erschwernisse in der Zusammenarbeit zwischen den Institutionen werden moniert (vgl. Schmid, 2007, S. 9–19), sondern auch die Ineffizienzen und Vollzugskosten, die damit verbunden sind. Inzwischen sind jedoch Konzentrationsprozesse unübersehbar. Nicht nur Gemeinden fusionieren oder schaffen regionale

13 Vernehmlassungen sind Vorkonsultationen, welche im Gesetzgebungsprozess geregelt sind und den Kantonen, den interessierten Verbänden und Kreisen ein Recht auf Anhörung einräumen (vgl. Art. 147 Bundesverfassung).

14 Jüngstes Beispiel ist die Managed-Care-Vorlage, mit welcher der Bundesrat und das Parlament dem Volk eine Gesundheitsreform unterbreitet haben, welche vor allem wegen des Widerstandes der Ärzte gescheitert ist.

Dienste.¹⁵ Auch die Zahl der Kranken- und Pensionskassen geht markant zurück. Professionelle und kostengünstige Dienstleistungen bedingen heute ein gewisses Volumen.

Direkte Demokratie

Massgeblichen Einfluss auf die Ausgestaltung der Schweizerischen Sozialpolitik haben die Volksrechte. Die Möglichkeit des Volkes und der Kantone, mittels Initiativen und Referenden auf die Sozialpolitik einzuwirken, ist in dieser Ausprägung einzigartig. Sie führt dazu, dass fast alle wichtigen Fragestellungen an der Urne entschieden werden. Es sind drei verfassungsmässige Einrichtungen, welche sich unterschiedlich auf die Entwicklung des Sozialstaates auswirken: Jede Verfassungsänderung bedarf einer Mehrheit der Stimmenden in der Schweiz sowie einer Mehrheit der Kantone. Die Volksinitiative gestattet es, mit 100 000 Unterschriften eine Änderung der Verfassung vorzuschlagen. Das fakultative Referendum erlaubt es, mit 50 000 Unterschriften eine parlamentarische Gesetzesvorlage der Volksabstimmung zu unterwerfen.

Die direkte Demokratie war zweifellos ursächlich für die späte Entwicklung einer schweizerischen Sozialpolitik. In einem zweistufigen Rechtsetzungsverfahren galt es zunächst die Verfassungsgrundlage für jede einzelne Sozialversicherung zu erstreiten und dann, in einem zweiten Schritt, die konkrete gesetzliche Ausgestaltung mehrheitsfähig zu machen. Dazwischen konnten im Extremfall bis zu sechzig Jahre liegen.¹⁶ Das Initiativrecht wurde bisher ein gutes Dutzend Mal für sozialpolitische Verstösse verwendet, hatte jedoch nie Erfolg. Daraus auf seine Unwirksamkeit zu schliessen, wäre indes nicht zulässig. Durch das Aufgreifen von Themen, die dem Volk unter den Nägeln brennen, gelang es immer wieder, politische Anstösse zu geben, die in der einen oder anderen Weise vom System doch aufgenommen wurden. Zudem ermöglicht sie öffentliche Debatten über radikale Vorschläge, die sonst kaum zur Diskussion gestellt würden.¹⁷

Von grosser unmittelbarer Wirkung ist das fakultative Referendum. Es ermöglicht grösseren Parteien und Interessenverbänden, unliebsame parlamentarische Reformvorhaben der *vox populi* zu unterbreiten. Angesichts der relativ konservativen Grundhaltung des Stimmvolkes, welche durch finanzkräftige, wirtschaftsnahe Ver-

15 Die Anzahl Gemeinden hat sich in den vergangenen 17 Jahren von rund 3000 auf 2500 reduziert, und der Fusionsprozess hält an.

16 So wurde die Verfassungsgrundlage für die Mutterschaftsversicherung zwar 1945 geschaffen, doch ein entsprechendes Gesetz trat erst 2005 in Kraft.

17 In welchem Land kann man z.B. über ein bedingungsloses Grundeinkommen abstimmen, wie das in der Schweiz voraussichtlich demnächst der Fall sein wird?

bände noch verstärkt wird, sind Reformen nur dann mehrheitsfähig, wenn sie breit abgestützt sind. Nicht nur der Ausbau, gelegentlich auch der Abbau sozialstaatlicher Leistungen konnte mittels Referenden gestoppt werden. Die Abstimmungsergebnisse zu sozialpolitischen Vorlagen lassen im Rückblick der letzten Jahre eine Skepsis der Stimmbürger und Stimmbürgerinnen gegenüber zusätzlichen staatlichen Leistungen und finanziellen Belastungen und eine weitere Verlagerung der Kompetenzen auf die nationalstaatliche Ebene erkennen. Abgelehnt werden jedoch auch radikale Einschnitte ins Gefüge der Sozialen Sicherheit. Insgesamt unterstützt die direkte Demokratie eine pragmatische, auf Konkordanz (vgl. Barberis & Baumann, 2008) basierende Entwicklung und schafft Akzeptanz.

Eigenverantwortung und Solidarität

Eigenverantwortung und Solidarität können als Leitplanken für die schweizerische Sozialpolitik bezeichnet werden. Nicht von ungefähr verweist die Bundesverfassung bereits in den Allgemeinen Bestimmungen auf die individuelle und die gesellschaftliche Verantwortung als massgebliche Prinzipien.¹⁸ Das relativ hohe Niveau des Erwerbsersatzes in den verschiedenen Sozialversicherungen, insbesondere der Altersvorsorge, hat das Volk immer wieder bestätigt und sich damit zu einem tragfähigen Sozialstaat bekannt. Auch die vergleichsweise gute Grundsicherung der Sozialhilfe darf als breit akzeptiert gelten. Gleichzeitig wird das Prinzip der Eigenverantwortung hochgehalten. Der aktivierende Sozialstaat wird ebenso bejaht wie die Kostenbeteiligung im Gesundheitswesen oder ein flexibler Arbeitsmarkt und die Koalitionsfreiheit der Sozialpartner.¹⁹ Kompromissvorlagen wie Sanierungsprogramme der Sozialversicherungen, welche einen Leistungsabbau mit Mehreinnahmen verbinden, haben heute gute Chancen. Sie bergen jedoch die Gefahr, dass zahlenmässig unbedeutende Randgruppen ohne grössere politische Lobby unter die Räder kommen.²⁰ Dessen ungeachtet können heute die schweizerischen Sozialversicherungen noch immer eine im internationalen Vergleich grosse Reichweite für sich in Anspruch nehmen. Die meisten Versicherungen sind universalistisch ausgestaltet und umfassen rechtlich und faktisch sehr weite Teile der Bevölkerung.

18 Art. 6 Bundesverfassung.

19 2012 wurden in einer Volksabstimmung sowohl staatliche Mindestlöhne als auch zusätzliche Ferienansprüche verworfen.

20 Bei der finanziellen Sanierung von Sozialversicherungen zeichnet sich ein Muster ab, wonach, um die Reformen mehrheitsfähig zu machen, die Leistungen an die Mehrheit der Bezügerinnen und Bezüger nicht gekürzt werden, etwa Taggelder oder Bezugsdauer, hingegen marginale Gruppen vom Leistungsbezug ganz ausgeschlossen werden.

Literatur

- Barberis, Eduardo & Baumann, Beat. (2008). A Comparative Perspective on Labour Market Changes. In Yuri Kazepov (Hrsg.), *Rescaling Social Policies Towards Multilevel Governance in Europe* (S. 103–138). Farnham: Ashgate Publishing Company.
- BFS Bundesamt für Statistik. (2011). *Statistischer Sozialbericht vom 18. Mai 2011*. Neuchâtel: BFS.
- Esping-Andersen, Gösta. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Obinger, Herbert. (1998). *Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz*. Wien: Peter Lang.
- OECD. (1999). *Sozialhilfe in Kanada und der Schweiz*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Band 3. Bern: EDMZ.
- SAGW Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften. (2012). *Positionspapier zur künftigen Ausgestaltung der Sozialpolitik*. Bern: SAGW.
- Schmid, Walter. (2007). Interinstitutionelle Zusammenarbeit an der Nahtstelle der Rechtssysteme. In Thomas Gächter (Hrsg.), *Rechtsfragen zur Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ)*. Bern: Editions Weblaw.
- Von Matt, Peter. (2012). *Das Kalb vor der Gotthardpost*. München: Carl Hanser.

In diesem Handbuch werden Themen, Handlungsfelder und Organisationen des Schweizer Sozialwesens «sichtbar» gemacht: historische Entwicklungen, aktuelle Herausforderungen, Abhängigkeiten und Zusammenhänge. Fachpersonen aus den Organisationen des Schweizer Sozialwesens sowie Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen aus Hochschulen zeigen auf, welchen Einfluss Entscheidungen in der Sozial- und Bildungspolitik auf die Lebensverhältnisse der Bevölkerung haben und welchen Beitrag das Sozialwesen an das Wohl aller leistet.

Exemplarisch verdeutlicht werden die Besonderheiten des Schweizer Sozialwesens anhand der Sozialversicherungen, der öffentlichen und privaten sozialen Dienste sowie der Sozialen Arbeit als Profession und Disziplin. Beiträge über Subsidiarität, Integration, Lebensqualität, Staatlichkeit und Zivilgesellschaft, Effizienz- und Wirkungsorientierung, Risikominimierung, Prävention, soziale Ungleichheit, Eigenverantwortung und Selbstbestimmung schaffen einen Überblick über aktuelle soziale Problemlagen in der Schweiz und darauf zielende Konzepte.

Das Handbuch ist ein unentbehrliches Nachschlagewerk für alle, die sich mit dem Sozialwesen auseinandersetzen: Fachleute aus dem sozialen Bereich, Politikerinnen und Politiker, Studierende, Medienschaffende und weitere interessierte Personen.

Sonderdruck aus:

Riedi/Zwilling/Meier Kressig/Benz Bartoletta/Aebi Zindel (Hrsg.)

Handbuch Sozialwesen Schweiz

526 Seiten, gebunden

ISBN 978-3-258-07822-9

Haupt Verlag Bern

Dieser Sonderdruck ist im Buchhandel nicht erhältlich