

Zur Zukunft der sozialen Sicherheit

«Manche scheinen nach wie vor zu glauben, dass in der Sozialpolitik im Himmel gefüttert und auf Erden gemolken werden kann.»

Soziale Sicherheit ist ein wichtiger Eckpfeiler des Sozial- und Wohlfahrtsstaates. Sie bezweckt die materielle Absicherung gegen unverschuldete Notlagen, vor allem als Folge des Verlustes oder der Minderung des Arbeitseinkommens wegen Alter, Invalidität, Tod, Krankheit, Unfall oder Arbeitslosigkeit. In zahlreichen Industriestaaten – so auch in der Schweiz – wird die Gesamtkonzeption der sozialen Sicherheit überprüft. Neukonzeptionen werden unter den Stichworten «Verzicht auf Giesskannenprinzip, Abbau überhöhter Sozialansprüche oder Stärkung der Selbstverantwortung» diskutiert.

Alters- und Gesundheitsvorsorge stellen sich in der heutigen Zeit anders dar als in den Jahren einer prosperierenden Wirtschaft. Es ist darüber nachzudenken, welche Sozialstrukturen unter dem Aspekt des wirtschaftlich Machbaren verträg-



Hanspeter Konrad

Leiter Sozialversicherungen Sulzer Konzern,
Winterthur

lich sind. Gleichzeitig ist zu prüfen, in welcher Weise die an diesen Konzepten beteiligten und interessierten Kräfte konstruktiv darauf hinwirken können, Bewährtes zu erhalten, ohne dabei die ökonomische Vernunft zu verletzen. Die Probleme der sozialen Sicherheit liegen nämlich letztlich weniger in der technischen Durchführung als vielmehr darin, dass über zentrale Fragen Uneinigkeit besteht: Welche Ansprüche stehen beispielsweise angesichts der demographischen Entwicklung den älteren Leuten gegenüber der erwerbstätigen Bevölkerung zu? Soll die Altersvorsorge familienbezogen oder an Einzelper-

sonen anknüpfend ausgestaltet werden? Welchen Umfang kann die Belastung der Sozialpartner annehmen? Welchen Stellenwert hat die Solidarität einzunehmen?

Zu solchen Fragen benötigen wir einen breit abgestützten gesellschaftlichen Konsens. In diesem Sinn ist eine Denkpause durchaus angebracht. Wer nämlich in Unkenntnis dieser Zusammenhänge Leistungsversprechen abgibt, schädigt nicht nur die heute Erwerbstätigen, sondern auch die künftigen Generationen, auf deren Kosten er Sozialpolitik oder eine moderne Form des Kannibalismus betreibt: Er frisst zwar nicht mehr Zeitgenossen, aber doch das Gut seiner Enkel und Urenkel auf (NZZ 4.2.1994).

Rahmenbedingungen

Die Sozialversicherung ist in das gesellschaftliche und konjunkturelle Umfeld der Wirtschaft eingebettet. Sie bleibt von Folgeerscheinungen wie beispielsweise der Rezession, den Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt oder der Lohnentwicklung in den Unternehmen nicht verschont. Umfang und Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems hängen entscheidend von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Aussagen darüber, ob und in welchem Ausmass das Bruttoinlandprodukt, die Reallöhne, die Zahl der effektiv Erwerbstätigen und andere für die Finanzierung und den Bedarf unserer Sozialversicherung massgeblichen Grössen wachsen, sind schwie-

rig. Bezüglich der Lohnentwicklung beispielsweise ist darauf hinzuweisen, dass für die entsprechende Finanzierung von Lohnforderungen zu erarbeitende und keineswegs sichere Produktivitätsgewinne nötig sind. In diesem Zusammenhang ist in Erinnerung zu rufen, dass heute praktisch jeder vierte erwirtschaftete Franken für die Sozialversicherungen abgezweigt wird. Der Anteil der sozialen Kosten am Bruttoinlandprodukt wächst ständig weiter. Ob diese dabei direkt über Lohnnebenkosten oder indirekt über Steuern finanziert werden, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft wird entsprechend abnehmen.

Entscheidend ins Gewicht fällt auch die Bevölkerungsentwicklung (demographische Aspekte). Praktisch alle Industriestaaten sind heute mit dem demographischen Problem der Überalterung konfrontiert. Gemäss den seit einigen Jahren beobachtbaren Entwicklungen und den abschätzbaren Perspektiven nahm und nimmt der Anteil der über 65jährigen an der Gesamtbevölkerung stets zu. Seit 1980 nahm die Gruppe der Personen im Rentenalter (ab 65 Jahre) um jährlich 1,2% zu. In der Schweiz wird für das Jahr 1995 eine Alterslastquote (65 und mehr Jahre alte Bevölkerung in Prozenten der 15- bis 64jährigen) von 22,5% erwartet. Gegenüber anderen Industrieländern liegt dieser Prozentsatz relativ hoch. Fest steht zudem, dass das zahlenmässige Verhältnis der Erwerbstätigen zu den Rentnern, das

1948 noch rund 9,5:1 betrug, bis heute auf 2,9:1 gesunken ist und in den nächsten vier Jahrzehnten schrittweise auf 2:1 tendiert. Diese Ausführungen zeigen, wie zentral wirtschaftliches Wachstum für die Finanzierung der Sozialwerke ist.

Schliesslich prägt auch der Wandel der Lebens- und Arbeitsformen die Ausgestaltung der sozialen Sicherheit. Nach wie vor dominieren zwar jene Lebensformen, die als herkömmlich bezeichnet werden können und auf institutionellen Regelungen, insbesondere der Heirat, beruhen. Das traditionelle Familienbild hat aber in den letzten Jahren einige Veränderungen erfahren. So nahm beispielsweise die Zahl der Einpersonenhaushalte in der Schweiz zwischen 1960 und 1990 von rund 222 000 auf 920 000 zu («Demographische Vielfalt des Alleinlebens», NZZ 8.3.1994). Die soziale und ökonomische Sicherungsfunktion von Ehe und Familie – bei der Kindererziehung sowie im Alter – ist daher gefährdet. Neuere Untersuchungen zeigen auch, dass die neue Armut teilweise mit diesen Entwicklungen zusammenhängt.

«Sozialversicherungs-Reengineering»

Umfang und Intensität der skizzierten Entwicklungen und Veränderungen lassen sich letztlich nicht mit Sicherheit vorausbestimmen. Trotzdem sollte den umschriebenen Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen in verstärkter Masse als es heute der Fall ist, Beachtung geschenkt werden. In diesem Sinn ist in Anlehnung an M. Hammers Konzept «Business Reengineering» – Radikalkur für das Unternehmen – ein «Sozialversicherungs-Reengineering» nötig. Wir haben uns den skizzierten Herausforderungen zu stellen. Um aber die Sozialversicherung vorwärts zu bringen, braucht es einen Wandel im Denken sowie aktives, kreatives Gestalten.

Ein Tätigwerden in diese Richtung benötigt einen entsprechenden Freiraum. Neben der Sozialhilfe und den Grundversicherungen, die auf Obligationen beruhen, bedarf es einer freiwilligen Sozialversicherung. Ihre Strukturen sind nicht uniform oder homogen, sondern entsprechend den Bedürfnissen und Prioritäten der Versichertengemeinschaft eigenständig und im Zusammenwirken mit den Sozialpartnern gestaltbar.

Wir hatten diesen Typ der freiwilligen Sozialversicherung in den betrieblichen Vorsorgeeinrichtungen, bevor das BVG diesen Teil für obligatorisch erklärte. Gegen die Bestrebungen, die freiwillige Sozialversicherung noch in verstärkterem Umfang in staatliche Uniformen zu zwingen, gilt es anzukämpfen. Diesbezüglich kann beispielsweise auf dem Gebiet der beruflichen Vorsorge – sofern der noch bestehende gestaltbare Bereich nicht durch weitere Gesetze und Verordnungen eingeschränkt wird – einiges realisiert werden.

Die Umsetzung dieser Überlegungen benötigt – insbesondere, wenn sie nicht fallbezogen, sondern aufgrund eines Gesamtkonzeptes erfolgt – entsprechend Zeit. Zugegebenermassen ist der Gestaltungsspielraum für eine Umgestaltung der Sozialversicherung gering. Wer aber Wohlstand und soziale Sicherheit fordert, muss gleichzeitig attraktive wirtschaftliche Rahmenbedingungen realisieren. Diese Entwicklung unterstreicht die Notwendigkeit einer umfassenden Überprüfung der Sozialversicherungen. Ziel und Umfang der einzelnen Sozialversicherungszweige sind unter den wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Voraussetzungen zu definieren.

Altersvorsorge

Es ist zu hoffen, dass der offenbar erst im Laufe dieses Jahres zur Veröffentlichung vorgesehene Bericht des Bundesrates zur Zukunft der Drei-Säulen-Konzeption diesen Überlegungen Rechnung trägt. Wie einer Pressemitteilung zu entnehmen war, hat sich der Bundesrat kürzlich dafür ausgesprochen, am Drei-Säulen-Konzept der Altersvorsorge grundsätzlich festzuhalten. Seinem Willen zufolge soll die Altersvorsorge demnach weiterhin auf den drei Säulen AHV/IV, berufliche Vorsorge und private Vorsorge basieren. Der Bundesrat teilte somit die Schlussfolgerungen eines Berichtes aus dem Eidgenössischen Departement des Innern. Dieser Bericht wertet unter anderem auch die seit Juni 1991 bekannten Gutachten der fünf verwaltungsunabhängigen Experten zum Drei-Säulen-Konzept aus. Die Kernaussage dieser Gutachten ging dahin, dass kein Anlass bestehe, die Konzeption der Altersvorsorge grundlegend neu zu erfinden.

In diesem Zusammenhang ist der von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz und dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund eingebrachten Volksinitiative «für den Ausbau der AHV und IV» eine klare Absage zu erteilen. Die Grundidee der Initiative besteht bekanntlich darin, die 1. Säule aufzustocken und die obligatorische 2. Säule zu reduzieren. Gleichzeitig wollen die Initianten die Mindestrente stark anheben und die volle Rente bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit bereits ab dem 62. Altersjahr gewähren. Mit diesen Vorstössen läuft die Initiative den erwähnten Rahmenbedingungen zuwider. Sie verlagert das Gewicht zu stark auf die nach dem Umlageverfahren finanzierte und damit der demographischen Entwicklung besonders ausgesetzten 1. Säule. Angesichts des bedrohlich steigenden Altlastquotienten wäre die generelle Herabsetzung des Rentenalters falsch. Sie belastet den kleiner werdenden aktiven Teil der Bevölkerung zunehmend und ist kostenmässig nicht verkraftbar.

Schliesslich kommen internationale Studien zum Schluss, dass die Schweiz mit dem Drei-Säulen-Konzept (einschliesslich Ergänzungsleistungen) weltweit eine der besten Lösungen gefunden hat, um Armut im Alter zu vermeiden. Sie hat den Vorteil, dass man nicht landesweit allen einen hohen Sockelbetrag als Rente ausrichten muss, um denen zu helfen, die es brauchen. Höhere Mindestrenten lösen das Problem bei Rentnern in Notlagen und pflegebedürftigen Hochbetagten nicht. Anstelle einer generellen Anhebung der Mindestrente kann die Existenzsicherung mit Ergänzungsleistungen effizienter und gezielter erreicht werden.

Gesundheitsvorsorge

Die Gesundheitsvorsorge – insbesondere die Krankenversicherung – ist den veränderten Rahmenbedingungen ebenfalls unterworfen. Mit dem in der Frühjahressession 1994 von den Eidgenössischen Räten endgültig verabschiedeten total revidierten Krankenversicherungsgesetz, welches den aus dem Jahre 1911 stammenden Erlass sowie das zur Zeit geltende Dringlichkeitsrecht ablöst, sollen die skizzierten Entwicklungstendenzen aufgefangen werden. Falls dieses Gesetz die Referendumschürde überwindet, ist dessen Inkraftsetzen auf den 1. Januar 1996 vor-

gesehen.

Das neue Krankenversicherungsgesetz hat im wesentlichen die Pflegeversicherung zum Gegenstand. Der Erlass zielt insbesondere auf eine Drosselung der gegenüber der allgemeinen Preis- und Lohnentwicklung stark überproportionalen Expansion der Pflegekosten sowie auf eine finanziell tragbare Gestaltung der Mitgliederbeiträge (Kopfprämien) in der Pflegeversicherung, insbesondere für wirtschaftlich schwächere Versicherte, ab. Das neue Versicherungskonzept basiert auf einem Obligatorium für die Grundversicherung. Diese zeichnet sich durch fest umrissene Leistungen (ohne Vorbehalte und Eintrittsaltersgrenzen), grundsätzlich einheitliche Erwachsenen- und Kinderprämien sowie durch eine integrale Freizügigkeit aus. Das Zusammenwirken dieser Elemente, gekoppelt mit einer radikalen Abkehr vom Giesskannenprinzip für die Vergabe von Subventionen, soll für einen stärkeren Solidaritätsausgleich (jung/alt, Mann/Frau, reich/arm), für einen wirksamen Wettbewerb zwischen den Versicherten sowie für eine Optimierung des Einsatzes öffentlicher Mittel sorgen.

Die Zukunft wird zeigen, ob die in diese Revision gesetzten Erwartungen erfüllt werden. Es gilt diesbezüglich aber auch zu beachten, dass wir in einer Welt leben, in der nicht alles ohne Grenzen erreichbar ist, sondern in der ein Ziel nur unter Beeinträchtigung anderer Zielsetzungen realisierbar ist. Gerade im Bereich der Krankenversicherung geht es darum, die Kostenauswirkungen der eigenen medizinischen Anforderungen zu erkennen und nicht den Staat als anonymen Dritten dafür verantwortlich zu machen.

Fazit

Die Ausführungen zeigen, dass der Graben zwischen den sozialen Ansprüchen und den Möglichkeiten ihrer Finanzierung immer grösser wird. Die zur Zeit hängigen Revisionen der Sozialgesetzgebung sind eine der wichtigsten, aber auch schwierigsten innenpolitischen Aufgaben der Zukunft. Es kann dabei letztlich aber nur darum gehen, einerseits ein effizientes und gerechtes Sozialversicherungssystem mit längerfristig tragbaren Sozillasten zu erwirken und

andererseits eine florierende Wirtschaft zu bewahren. Inskünftig gilt es immer, zwischen Wünschbarem einerseits sowie sozialpolitisch Notwendigem und wirtschaftlich Finanzierbarem andererseits zu unterscheiden. Eine Alternative dazu gibt es nicht. ■