

Die soziale Sicherung der Schweiz am Ende eines bewegten Jahres

Die soziale Sicherung eines modernen Staatswesens kann sich nicht unabhängig von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realitäten entwickeln. Angesichts wirtschaftlicher Umstrukturierungen und gesellschaftlicher Veränderungen der neueren Zeit muss daher auch die soziale Sicherung wieder neu diskutiert und definiert werden. Wo stehen wir bei dieser Diskussion und ihrer praktischen Umsetzung? Der folgende Beitrag versucht – im Sinne einer Bilanz am Jahresende – einige grundsätzliche Antworten darauf zu geben.

VON DR. WALTER SEILER, DIREKTOR BSV

Eine kohärente Sozialpolitik, die den davon betroffenen Bürgerinnen und Bürgern eine tragfähige Absicherung gegen die Wechselfälle des Lebens gewährleistet, muss sich auf Grundsätze abstützen können, die allgemein anerkannt sind. Als wichtigste sind zu nennen: Sicherheit, Gerechtigkeit, Selbstverantwortung, Freiheit. Auf einen einfachen Nenner gebracht, muss Sozialpolitik vorab zweierlei gewährleisten:

Soviel Freiheit und Eigenverantwortung wie möglich, soviel soziale Sicherung wie nötig. Dies ist eine sozialpolitische Gratwanderung und verlangt immer wieder aufs neue die Suche nach dem Gleichgewicht.

Wo stehen wir bei dieser Suche? Hat uns das zu Ende gehende Jahr weitergebracht?

Die aktuelle sozialpolitische Diskussion

Zurzeit wird die Diskussion einseitig und oft auch nur auf kurze Frist hinaus geführt. Wohin man blickt und was auch immer man liest: Die Frage der Finanzierbarkeit des Sozialstaates steht im Vordergrund. Wesentlichstes Argument für ein «Moratorium» in der sozialen Sicherung ist das Erhalten der Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes im internationalen Kontext; die Lohnkosten seien heute bereits so hoch, dass die schweizerische Exportwirtschaft ihre Produkte im Ausland nicht mehr zu konkurrenzfähigen Preisen absetzen könne. Was ist dazu zu sagen?

Vorerst sprechen die Exportzahlen eher dafür, dass sich unsere Exportindustrie zurzeit auf dem europäischen und weltweiten Markt trotz der Ausgaben für die soziale Sicherung zu behaupten vermag. Verschiedene Statistiken zeigen zudem, dass die Belastung durch Sozialabgaben in der Schweiz in etwa dem OECD-Durchschnitt entspricht. Diese Zahlen sind zwar mit Vorbehalt zu verwenden, denn die OECD-Statistiken vergleichen zum Teil Ungleiches miteinander; der Grund dafür liegt in den grossen Unterschieden der Systeme der sozialen Sicherung in den miteinander verglichenen Ländern. Sicher ist indessen, dass die Schweiz die Last der Sozialabgaben nicht über höhere Preise ins Ausland exportieren kann. Da die Wirtschaft danach trachtet, die Arbeitskosten wettbewerbsfähig zu halten, besteht die Tendenz, diese Kosten durch Rationalisierung und Automatisierung oder durch Verlegung der Produktion in kostengünstigere Länder zu minimieren. Die Sozialpolitik muss auch diesen Überlegungen Rechnung tragen; mit dem stereotypen Hinweis auf die «reiche Schweiz» schafft man sie nicht aus der Welt. Einmal auf diese Weise verlorene Arbeitsplätze werden selten neu geschaffen.

Verantwortungsbewusste Sozialpolitik darf andererseits die soziale Sicherung nicht allein unter dem Aspekt des Beitritts- und Beitragszwangs und der Kosten gestalten. Denn soziale Sicherheit ist die wich-

tigste Voraussetzung für den Grundkonsens in den westlichen Industriestaaten. Die Sozialversicherung «produziert» soziale Gerechtigkeit durch ihre ausgleichende Verteilungswirkung, schützt die Gesellschaft vor den sozialen Kosten der «Uneinsichtigen», die ohne Sozialversicherung nicht für sich vorsorgen würden, wirkt als Konjunkturstabilisator, indem sie eine verstetigende, antizyklische Nachfrage der Leistungsbezüger sicherstellt. Sie entlastet in hohem Ausmass das unterste soziale Auffangnetz der Ergänzungsleistungen und der Sozialhilfe.

Dieser Aspekt der «Befreiung» von sozialer Not durch die Sozialversicherung wird in der aktuellen sozialpolitischen Diskussion zurzeit kaum beachtet. Die zwar drängende und wichtige Frage nach der Finanzierbarkeit des Sozialstaates darf die Notwendigkeit einer Anpassung der sozialen Sicherung an die Entwicklung der Gesellschaft und der Arbeitsformen nicht vollends in den Hintergrund drängen. Ein so verstandenes «Moratorium» würde jeden Umbau der sozialen Sicherung, der unter Wahrung des Bewährten ihre Leistungen effektiver und effizienter gestalten sollte, vereiteln.

Wie geht es weiter?

Die sozioökonomischen Rahmenbedingungen haben sich während der letzten Jahre tiefgreifend geändert. Die zahlreichen parlamentarischen Vorstösse zur Weiterentwicklung der sozialen Sicherung sind ebenfalls ein Indiz dafür, dass die Systeme unseres Landes sich den neuen Gegebenheiten mittel- und längerfristig anpassen müssen. Doch wie und in welche Richtung soll der Weg gehen?

Da scheiden sich die Geister! Es geht hier jedoch um die entscheidenden Fragen an die Sozialpolitik. Drei Hauptfragen müssen mittel- und längerfristig beantwortet werden. Die erste lautet:

Einzelne Versicherungsweige oder Gesamtsystem?

Unser Sozialversicherungssystem ist kausal orientiert: Je nach Ursache des Versicherungsfalles kommt ein anderer Versicherungsweig zum Zuge. Zehn verschiedene Versicherungsweige stehen nebeneinander; vier davon beziehen die gesamte Bevölkerung, drei die Arbeitnehmer

und drei besondere Personenkreise ein. Heilungskosten werden von vier Zweigen, aber nicht einheitlich, gedeckt, fünf sehen Eingliederungsmassnahmen vor, und fünf Versicherungsweige bezahlen Renten oder rentenähnliche Leistungen. Diese Vielfalt führt dazu, dass die Regelungen für die Versicherten komplex und wenig durchschaubar sind. Bei gleichen Schadensfällen, aber verschiedenen Ursachen erhalten sie ungleiche Leistungen. Eine homogene Anwendung des Sozialversicherungsrechts ist dadurch erschwert. Parlamentarische Vorstösse verlangen eine Offenlegung der Unterschiede, eine Überprüfung der Notwendigkeit dieser Vielfalt und ihre allfällige Korrektur. Die Schwierigkeiten eines solchen Unterfangens sind offenkundig. Einmal erworbene Besitzstände werden mit Krallen und Zähnen unerbittlich verteidigt. Dennoch wäre ernsthaft zu prüfen, ob diese zehn heterogenen Versicherungszweige weiterzuführen sind oder ob daraus ein Gesamtsystem gebildet werden kann.

Orientieren wir uns dabei daran, was ersetzt werden soll, könnten sämtliche Einzelsysteme gegliedert werden in ein *Lohnersatzsystem*, das die heutigen Erwerbssatzsysteme erfassen; und ein *Kostensatzsystem*, in welchem die Systeme mit Heilungskosten sowie Sach- und Pflegeleistungen zusammengefasst würden. Hinzu käme allenfalls ein drittes Gesamtsystem, das die Anstrengungen zur *Ein- und Wiedereingliederung* nach einheitlichen Grundsätzen ordnete. Solche Gesamtsysteme haben zweifellos den Vorteil der Vereinheitlichung, der Transparenz und der Vereinfachung der Durchführung. Demgegenüber haben voneinander unabhängige Sicherungssysteme den Vorteil, dass Veränderungen – man denke etwa an die Finanzierung – bereichsspezifisch und gezielt vorgenommen werden können.

In engem Zusammenhang mit der System-Organisation steht die zweite Frage:

Versicherungssystem oder Bedarfsleistungssystem?

Diese Frage wurde zu Beginn dieses Jahrhunderts zugunsten des Versicherungssystems beantwortet, weil das Fürsorgekonzept mit seinem Bedarfsnachweis und dem fehlenden Rechtsanspruch als entwürdigend

empfunden wurde. Zur Beseitigung dieser Mängel entwickelten sich in der Schweiz während der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts nach dem Muster der Bismarck'schen Verfassung die Sozialversicherungen. Sie haben zum Ziel, auf gesetzlichem Weg eine Umverteilung vor allem von Erwerbstätigen zu den nicht oder nicht mehr Erwerbstätigen einzuführen. Heute wird diese

Eine Rückkehr zum reinen Bedarfsprinzip bedeutete das Ende der Solidarität zwischen Leistungsfähigen und Leistungsschwachen.

Frage erneut gestellt, vor allem mit der Begründung, Sozialleistungen sollten nicht mit der Giesskanne, sondern gezielt zur Deckung nachgewiesener Bedürftigkeit im Einzelfall ausgerichtet werden. Man erhofft sich davon auch Einsparungen von Kosten und damit von Beiträgen. Bis jetzt war allerdings noch keine bedeutsame Stimme zu hören, die vollends vom Versicherungsprinzip abweichen möchte. Gefestigt hat sich eher die Auffassung, dass beide Systeme nebeneinander bestehen sollten. Das dürfte auch die sozialpolitisch einzig mögliche Lösung sein; denn eine Rückkehr zum reinen Bedarfsprinzip bedeutete das Ende der sich in den heutigen Beitragszahlungen an die Sozialversicherungen manifestierenden Solidarität zwischen Leistungsfähigen und Leistungsschwachen, mithin das Ende des geltenden Sozialpaktes. Das wachsende Armutproblem fordert «massgeschneiderte» Lösungen, allerdings nur als Ergänzung zu dem in der Bundesverfassung vorgesehenen Versicherungssystem.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die dritte Frage zur sozialen Sicherung:

Beitragsfinanzierung oder Steuerfinanzierung?

Die Einführung eines allein auf Bedarfsleistungen gründenden Systems der sozialen Sicherung könnte nicht durch Beiträge der Sozialpartner finanziert werden. Denn wenn nur noch Menschen in den Genuss von

Leistungen der Alters-, Hinterlassenen- und Behinderten-Vorsorge kämen, welche den Nachweis ihrer Bedürftigkeit erbringen könnten, dann bedeuteten Beiträge nur noch verdeckte Steuern. Ein solches System sind die Ergänzungsleistungen, die gesamthaft auf dem Wege von Steuern finanziert werden. Die den Ergänzungsleistungen zugrunde liegende Idee könnte durchaus auf andere Versicherungssysteme ausgedehnt werden, wie das in einzelnen Kantonen im Bereich des Familienschutzes bereits der Fall ist.

Die Frage nach dem Finanzierungssystem muss mittelfristig, d.h. konkret im Rahmen der 11. AHV-Revision, beantwortet werden. Dabei wird zum vorneherein davon auszugehen sein, dass nicht ein Entweder-Oder, sondern eher eine breiter abgestützte Finanzierung über zusätzliche fiskalische Quellen im Vordergrund stehen wird.

Taugliche Lösungen sind jedoch nicht nur für die genannten Systemfragen, sondern – noch bedeutsamer – für die gesellschaftlichen und demografischen Herausforderungen zu finden.

Die gesellschaftliche Herausforderung

Wir sind bereits auf dem Weg. Mit der 10. AHV-Revision wurden die *Forderungen der Frauen* im Bereich der AHV und der IV angegangen. Die Mutterschaftsversicherung soll einem seit langem bestehenden Anliegen Rechnung tragen, dass werdenden Müttern keine Nachteile im Beruf und beim Einkommen entstehen. Die Menschen werden älter; während der letzten drei bis vier Monate eines Menschenlebens entstehen die grössten Kosten *infolge Krankheit und Pflege*. Deshalb wird eine Pflegeversicherung nach dem Muster unseres nördlichen Nachbarn vorgeschlagen. Mir scheint eine Lösung dieses Problems durch einen *Umbau der Regelung für die Ergänzungsleistungen* die sachgerechtere Lösung zu sein. Allerdings erforderte dies voraussichtlich eine Verfassungs- und eine Gesetzesänderung. Die Sozialpolitik muss sich dieser Frage annehmen und mittelfristig eine Antwort finden. Ebenso wichtig ist die Problematik der Integration von Behinderten, Arbeitslosen und Bezüglern von Sozialhilfeleistungen in die Gesellschaft und in den Beruf. Ein- bzw. Wiedereingliederung sind im Grunde die Haupt-

ziele jedes Systems der sozialen Sicherung. Die IV, die Arbeitslosenversicherung, die Unfallversicherung und die Sozialhilfe der Kantone und der Gemeinden befassen sich damit, jeder Bereich nach eigenem Recht, mit eigenen Organen und nach eigenen Vorstellungen, doch mit ähnlichen Zielen. Eine der längerfristigen Aufgaben der Sozialpolitik muss es sein, diese Anstrengungen – zunächst pragmatisch, später auch rechtlich-organisatorisch – aufeinander abzustimmen, um Synergien zu gewinnen.

Die demografische Herausforderung

Aufgrund des Szenarios «Kontinuität» für die Bevölkerungsentwicklung des Bundesamtes für Statistik wird die Anzahl der Rentnerinnen und Rentner von heute rund 1,1 Mio auf etwa 1,7 Mio im Jahr 2020 steigen. Im gleichen Zeitraum wird sich der Alterslastquotient, der das Verhältnis der 62-/65jährigen und Älteren zu den 20- bis 61-/64jährigen wiedergibt, von 27% auf 38% erhöhen. Davon ist heute allenthalben die Rede. Und alle sagen: Die 11. AHV-Revision soll das Problem lösen, als ob das so einfach wäre. Denn die einen lehnen einen Leistungsabbau jedweder Art ab, wie beispielsweise auch eine Erhöhung des Rentenalters. Die anderen wollen keine Erhöhung der Beitragssätze, um die Finanzierungslücke zu schliessen. Und der Staat kürzt seine Beiträge. Daraus entsteht eine Art Pattsituation, die zu entwirren noch viel Phantasie und Konsensbereitschaft erfordern wird.

Die Zunahme der Alterslast ist hauptsächlich auf den relativen Rückgang der Geburten zurückzuführen. Heute profitiert die AHV noch von der Zunahme der Erwerbstätigen. Der gegenwärtige, seit 1979 unveränderte Beitragssatz von 8,4% des AHV-pflichtigen Einkommens sollte bis ins Jahr 2000 noch eine ausgeglichene AHV-Abrechnung erlauben; vorausgesetzt allerdings, dass sich die Wirtschaftslage nicht verschlechtert und sich die Entwicklung der Löhne und der Teuerung im Rahmen der Voraussagen hält. Der weitere Anstieg der Lebenserwartung im 21. Jahrhundert ist aber nicht mehr finanziert. Bis ins Jahr 2015 müsste ein Beitragssatz von 10,5% in Etappen wirksam werden, und zwar bei gleichbleibendem Beitrag der öffentlichen Hand. Die Fi-

nanzierungslücke von 2,2 Lohnprozenten entspricht rund 6 Milliarden Franken im Jahr. Falls das Rentenalter der Frauen nicht wie vom Parlament mit der 10. AHV-Revision vorgesehen erhöht wird, ergäbe sich dannzumal ein jährlicher zusätzlicher Finanzbedarf von rund 8 Milliarden Franken.

Welche Möglichkeiten haben wir, um die Leistungslücke auf dem Wege zusätzlicher Finanzquellen zu schliessen? Das vom Volk beschlossene Prozent der Mehrwertsteuer ist zweckgebunden der Bewältigung der demografischen Kosten gewidmet. Es brächte, nach heutiger Berechnung, etwa 1,7 Milliarden jährlich in die Kasse der AHV ein. Damit könnte etwa knapp ein Viertel der erwähnten Finanzierungslücke abgedeckt werden. Es fehlen somit weiterhin etwa 1,7 Lohnprozente zur Finanzierung der Demografiekosten im Jahre 2015. Falls die Beitragssätze nicht in diesem Umfang erhöht werden, müssten entweder der Beitrag der öffentlichen Hand erhöht oder der Ertrag von weiteren vier bis fünf Mehrwertsteuerprozenten in die Kasse der AHV fließen.

Wo sind wir 1994 vorangekommen?

Wenn wir das bald zu Ende gehende Jahr danach beurteilen, wieweit die einzelnen Sozialversicherungen im Sinne der oben beschriebenen Herausforderungen weiterentwickelt wurden, so kann folgende Bilanz erstellt werden:

Anpassungen an gesellschaftliche Veränderungen

- AHV: Die Systemänderung (Splitting) ist mit der 10. AHV-Revision vom Parlament am 7. Oktober 1994 gutgeheissen worden; die Heraufsetzung des Rentenalters der Frauen bedeutet eine Teilantwort auf die demografische Herausforderung. Das letzte Wort wird das Schweizer Volk haben, da das Referendum ergriffen wird.
- ALV: Die Teilrevision der Arbeitslosenversicherung legt stärkeres Gewicht auf die Wiedereingliederung; ob es hier zu einer Referendumsabstimmung kommt, ist noch ungewiss.
- KV: Das von den eidgenössischen Räten am 18. März 1994 verabschiedete neue Krankenversicherungsgesetz will die Kostenentwicklung

bremsen sowie die in den letzten Jahren immer gravierender gewordene Entsolidarisierung Jung/Alt, Gesund/Krank und Arm/Reich stoppen. Das Schweizervolk hat diese Absicht in der Abstimmung vom 4. Dezember 1994 erfreulicherweise gutgeheissen.

- EO: Bei der Erwerbsersatzordnung steht eine Revision bevor, mit welcher die nicht entlohnte Haus- und Erziehungsarbeit besser abgegolten werden soll (die Vorschläge des EO-Ausschusses der AHV-Kommission gehen voraussichtlich im Frühjahr 1995 in die Vernehmlassung).

- MV: Mit der Totalrevision der Militärversicherung, die Anfang 1994 in Kraft getreten ist, wurden u.a. gewisse nicht mehr zeitgemässe Privilegien (z.B. Steuerfreiheit, unterschiedliche Behandlung von Offizieren und Soldaten) sowie Überdeckungen abgebaut und die Koordination mit den andern Sozialversicherungen verbessert.

- Familienzulagen: Eine Subkommission des Nationalrates ist daran, eine Lösung für eine einheitliche Familienzulagenordnung auszuarbeiten. Diese würde der höheren Mobilität der Bevölkerung Rechnung tragen (keine kantonalen Unterschiede mehr) und jedem Kind einen Zulagenanspruch einräumen (nicht nur jenen der Erwerbstätigen).

Behebung von Mängeln oder Finanzierungsproblemen

- Invalidenversicherung: Die Heraufsetzung des Beitragssatzes auf 1,4 Lohnprozente zur Behebung der Unterdeckung wurde vom Parlament am 7. Oktober 1994 gutgeheissen.

- Arbeitslosenversicherung: Um die hohen Schulden des ALV-Fonds zu tilgen, sollen die Beiträge der Versicherten und der öffentlichen Hand vorübergehend erhöht werden. Zur Ausgabenbremsung werden gewisse Leistungen reduziert (z.B. Taggelder erst nach einwöchiger Karenzzeit). Die Änderungen sind einerseits in der ALV-Teilrevision enthalten, welche noch in der parlamentarischen Differenzbereinigung steht, andererseits in einem dringlichen Bundesbeschluss, der voraussichtlich bereits auf Anfang 1995 in Kraft treten wird.

- Unfallversicherung: Die gestiegenen Gesundheitskosten machen insbesondere bei der Nichtberufs-

unfallversicherung Prämien erhöhungen ab 1995 nötig.

- Berufliche Vorsorge: Die seit Jahren beklagten «goldenen Fesseln» der beruflichen Vorsorge, welche einen Arbeitsplatzwechsel bisher zu einem finanziellen Verlust machen konnten, sind mit dem Freizügigkeitsgesetz, das am 1. Januar 1995 in Kraft tritt, beseitigt worden.

Verbesserungen, Einlösen eines Verfassungsauftrags

- WEF: Das Bundesgesetz über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge, das am 1. Januar 1995 in Kraft tritt, gibt den Versicherten die Möglichkeit, einen Teil ihrer Vorsorgekapitalien für die Finanzierung von selbstbenutztem Wohneigentum einzusetzen. Dadurch können sie ihre Altersvorsorge flexibler und in erhöhter Eigenverantwortung gestalten.
- Mutterschaftsversicherung: Der Vorentwurf einer Mutterschaftsversicherung, welcher im vergangenen Juni vom Bundesrat in die Vernehmlassung geschickt wurde, soll zur Verwirklichung des seit 1945 bestehenden Verfassungsauftrages führen.

Das Fazit

Es hat sich recht viel bewegt in der sozialpolitischen Szene im Jahr 1994. Die Entwicklungen sind aber langwierig und oft nicht geradlinig. Auch stehen sie zurzeit fast ausschliesslich unter dem Kostenaspekt. Realistischerweise muss die Sozialpolitik in der heutigen schwierigen Lage darauf hinwirken, das bisher Erreichte zu erhalten – allenfalls in veränderter Form – und offenkundige Lücken im System der sozialen Sicherung zu schliessen. Dabei sind vor allem bedarfsorientierte Lösungen in Betracht zu ziehen, welche bestehende oder neu zu schaffende Versicherungssysteme ergänzen. Schliesslich muss – und das sehr bald – das Finanzierungssystem der Ersten Säule überprüft und geändert werden; dies erfordert vernetzte Lösungen, bei welchen nicht allein sozialpolitische, sondern auch wirtschafts- und finanzpolitische Erwägungen zu berücksichtigen sein werden.

Das alles bedeutet eine grosse Herausforderung. Nicht allein für den Bundesrat und die Verwaltung, sondern auch für den Gemeinsinn der Politiker und des ganzen Volkes.