

# Die drei Säulen stehen fest in der Landschaft

Vorschläge für eine neue Interpretation des Verfassungsziels und Anpassungen einzelner Sozialwerke an die gewandelten Bedürfnisse

An der Architektur der heutigen Sozialwerke soll nicht gerüttelt werden. Das ist das Hauptergebnis des Drei-Säulen-Berichts, der am Freitag in Bern vorgestellt wurde. Er skizziert aber auch eine Reihe von Neuerungen. So soll die Aufgabe der Existenzsicherung nicht mehr allein der ersten Säule (AHV und IV) übertragen werden. Dadurch würde der Vorwurf obsolet, sie erfülle ein Verfassungsversprechen nicht.



Bundesrätin Ruth Dreifuss und Walter Seiler, Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung, präsentierten am Freitag den Drei-Säulen-Bericht.

BILD KEY

## ■ VON VERENA THALMANN

Die schweizerische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge beruht auf drei Säulen: AHV/IV, beruflicher Vorsorge (Pensionskassen) und individueller Vorsorge. Die erste Säule hat den Existenzbedarf zu decken, die zweite soll die Weiterführung der gewohnten Lebenshaltung ermöglichen und die dritte der privaten Absicherung dienen. Diese Konzeption wurde 1972 in der Verfassung verankert. Als Übergangsmassnahme sieht sie ferner Ergänzungsleistungen zur Sicherung des Existenzbedarfs vor.

Während der Hochkonjunktur wurde das System im «Tschudi-Tempo» ausgebaut. Als das Wirtschaftswachstum abflaute und sich demographische Veränderungen abzeichneten, begann man sich vermehrt um die Kosten der Sozialwerke zu sorgen. Verschiedene Parlamentarier verlangten Auskunft über die Zukunftsperspektiven. Der damalige Innenminister Flavio Cotti bestellte darauf fünf Expertenberichte zur Drei-Säulen-Konzeption, die 1991 abgeliefert wurden und alle mehr oder weniger das heutige System bejahten. Unter Federführung von Walter Seiler, dem Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung, entstand dann – mit einigen Verzögerungen – der vorliegende Bericht.

## Den Verfassungsartikel uminterpretieren?

Im 65 Seiten umfassenden Papier (ohne Anhang) beansprucht die Darstellung der heutigen Situation ein Drittel des Umfangs. Anschliessend wird ausführlich auf die immer wieder kritisierte Tatsache eingegangen, dass die Renten der ersten Säule nur teilweise existenzsichernd sind. Sie betragen bei vollständiger Beitragsdauer zwischen 970 und 1940 Franken im Monat. Um den Verfassungsauftrag zu erfüllen, müssten durchwegs Maximalrenten ausbezahlt werden.

Gegen solche Einheitsrenten hatte das Departement bereits früher Stellung genommen. Hauptgründe waren die Kosten und die Gefahr, dass die Zahlungsmoral sinken würde, weil alle gleichviel bekommen (Flucht in die Schattenwirtschaft). Statt dessen wird eine neue Interpretation des Verfassungsziels ins Auge gefasst: Nicht mehr nur die erste, sondern alle drei Säulen zusammen sollen vordringlich der Existenzsicherung dienen. Die Fortführung der gewohnten Lebenshaltung hätte klar zweite Priorität. Aus dieser Optik wäre der Verfassungsauftrag ab sofort weitgehend erfüllt.

## Geplante Neuerungen

Ein nächstes Kapitel befasst sich mit der Weiterentwicklung der Drei-Säulen-Konzeption:

- Die 11. AHV-Revision hat die Finanzierung der AHV zu sichern. Mit solchen Abklärungen befasst sich zurzeit eine besondere interdepartementale Arbeitsgruppe. Weiter soll die Frage des Rentenalters neu geprüft werden. Neben der Altersgrenze könnten weitere Kriterien berücksichtigt werden, beispielsweise die Anzahl Versicherungsjahre und besondere Risiken von älteren Beschäftigten (Invalidität, Arbeitslosigkeit). Der Vorbezug der Rente soll auch für finanziell schlechter gestellte Versicherte tragbar bleiben. Witwen und Witwer sind gleichzustellen. Ferner soll der Mischindex überprüft werden, da die Renten laufend an Wert verlieren.
- Bei der Invalidenversicherung steht die Kostensteuerung im Zentrum der 4. Revision. Gleichzeitig muss das Zusammenwirken von Arbeitslosenversicherung, kantonaler Arbeitslosenhilfe, Invalidenversicherung und Sozialhilfe verbessert werden. Geprüft werden soll die Einfüh-

rung einer Assistenzschädigung, womit die Behinderten ihre Betreuungskosten individuell nach zeitlichem Bedarf finanzieren könnten.

- Die Ergänzungsleistungen sollen dauernd in der Verfassung verankert und noch besser auf die Situation der Pflegebedürftigkeit bei Alter und Invalidität ausgerichtet werden.

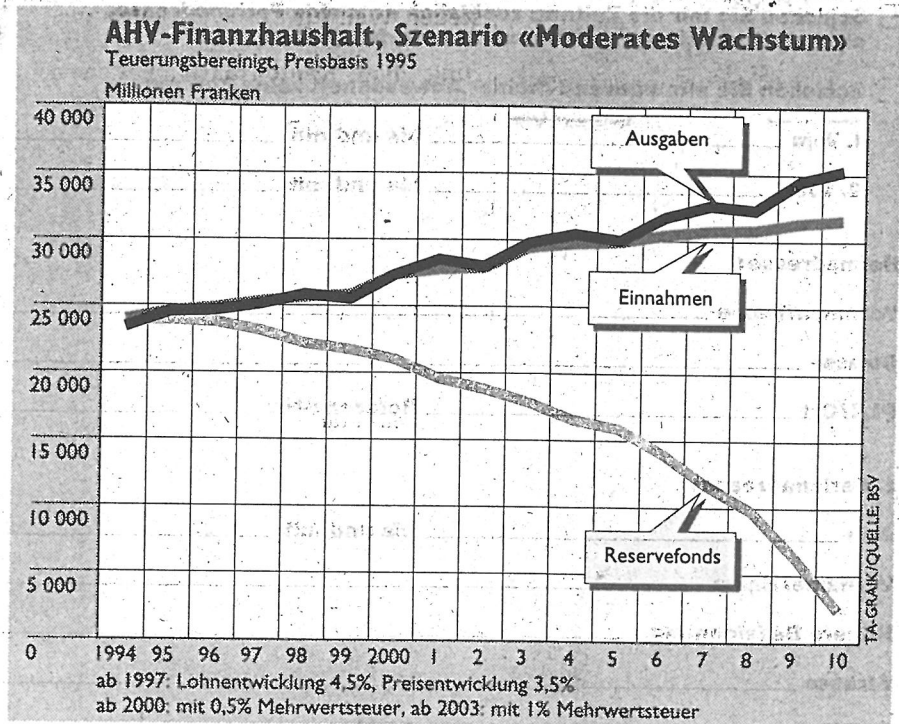
- Im Rahmen der ersten BVG-Revision ist die (teilweise) Anpassung der Altersrenten an die Teuerung zu regeln. Der Koordinationsabzug soll gesenkt und dem Beschäftigungsgrad angepasst werden. Weiter sollen die Pensionskassen verpflichtet werden, für Frau und Mann das gleiche Rentenalter festzulegen und eine Witwerrente einzuführen. Ihre Leistungen sind über den Sicherheitsfonds besser abzusichern.

- Das steuerfreie Sparen (Säule 3a) soll auch Nicht-Erwerbstätigen zugänglich gemacht werden (Hausfrauen und Hausmännern, Kranken, Arbeitslosen). Hingegen sind die Freibeträge nach oben zu begrenzen.

«Grundsätzlich umgestalten?»

Gegen Schluss des Berichts taucht unversehens die Frage auf, ob das heutige System «grundsätzlich umgestaltet» werden sollte. Ein garantiertes Mindesteinkommen für alle im Sinne einer negativen Einkommenssteuer oder einer Sozialdividende wird aber entschieden abgelehnt. Denn damit, so heisst es, würde das System von der Erwerbsarbeit abgekoppelt und «der Leistungsanreiz nachteilig beeinflusst».

So kommt der Bericht zum Schluss, das Drei-Säulen-System habe sich bewährt. Besonders hervorgehoben wird die unterschiedliche Finanzierung der ersten und der zweiten Säule (Umlageverfahren bei der AHV, Kapitaldeckung bei den Pensionskassen). Dadurch verteile sich das Risiko in optimaler Weise.



## Trotz Mehreinnahmen schrumpfende Reserven

Über Finanzquelle in der 11. AHV-Revision entscheiden

23,8 Milliarden Franken lagen Ende 1994 auf dem AHV-Kapitalkonto. Das waren 102 Prozent der Jahresausgaben; die gesetzliche Vorgabe einer 100prozentigen Deckung war also erfüllt. Bis Ende dieses Jahres dürfte ein Einnahmenüberschuss von 33 Millionen Franken die AHV-Reserven noch leicht erhöhen. Doch weil die Ausgaben heuer mehr als eine Milliarde höher sind als 1994, wird der Fondsbestand Ende Jahr nur noch 93,3 Prozent der Jahresausgabe ausmachen.

Die paradoxe Entwicklung, dass trotz Einnahmenüberschüssen die Reserven schrumpfen, dürfte anhalten. Von 1998 abgesehen, rechnet der Drei-Säulen-Bericht – ein reales Lohnwachstum von einem Prozent vorausgesetzt – durchwegs mit Einnahmenüberschüssen in dreistelliger Millionenhöhe und gleichwohl schrumpfendem Fondsbestand. Bundesrätin Dreifuss hat in ihrem umstrittenen «offenen Brief» vom Mai 1994 somit nichts Falsches oder nachträglich Unhaltbares versprochen, sondern wohl einfach nur die Hälfte der Wahrheit betont.

Die andere Hälfte: Als Einnahmen gelten bei der AHV auch die Zinserträge des Kapitalstocks; zusammen mit den Lohnabzügen, Bundes- und Kantonsbeiträgen reichen sie bis ins Jahr 2000 noch aus, um die Renten zu bezahlen. Der darüber hinaus resultierende Einnahmenüberschuss fällt jedoch kleiner aus als die teuerungsbedingte Entwertung des Reservefonds. Deshalb schrumpft er nicht bloss gemessen an den steigenden Jahresausgaben: Ende 1999 deckt er diese nur noch zu 85 Prozent, und er enthält dann noch knapp 21 Milliarden Franken (Basis: 1995).

Selbst wenn ab dem Jahr 2000 ein halbes, ab 2003 ein ganzes Mehrwertsteuer-Prozent in die AHV-Kasse fliessen sollte, gibt es dann keine Einnahmenüberschüsse mehr. Im Jahr 2010 wäre der Kapitalfonds praktisch aufgebraucht – es sei denn, ums Jahr 2005 werden 1,3 Lohnprozente oder ein bis zwei Mehrwertsteuer-Prozente zusätzlich einkassiert. Welche Finanzquelle gewählt wird, wird laut Bundesrätin Dreifuss in der 11. AHV-Revision zu entscheiden sein. (bvr.)



# «Was bisher als sicher galt, ist es in der Tat nicht mehr»

Ruth Dreifuss zu den AHV-Finzen und zu ihrem sozialpolitischen Rückhalt im Bundesrat

**Bis zum Jahr 2000 bleiben die Einnahmen und Ausgaben der AHV im Gleichgewicht: Das bekräftigte Sozialministerin Ruth Dreifuss bei der Präsentation des Drei-Säulen-Berichts. Die heutigen Leistungen zu erhalten sei für den Bundesrat «das absolute Minimum».**

■ MIT BUNDESRÄTIN RUTH DREIFUSS SPRACHEN VERENA THALMANN UND BRUNO VANONI

*Der Bundesrat tat sich offensichtlich schwer mit dem Drei-Säulen-Bericht und wollte ihn entgegen früherer Absicht nicht im eigenen Namen veröffentlichen. Weshalb diese Abwehrhaltung?*

Der Bundesrat will die im Bericht skizzierten Massnahmen erst beschliessen, wenn er erstens Rückmeldungen zu die-

**«Die vorgeschlagenen Lösungen sind keine Luxusvorstellungen.»**

sen Skizzen hat, zweitens ihre Kosten und ihre Finanzierung kennt und drittens die sozialpolitische Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Lichte des Finanzausgleichs überprüft hat.

*Der Bundesrat hat Änderungen am Bericht Ihres Departements verlangt – und gleichwohl seinen Namen nicht darunter geschrieben. Ist das nicht ein Misstrauensvotum gegenüber Ihrer Sozialversicherungspolitik?*

Bei den verlangten Änderungen ging es nicht um den harten Kern meines Vorschlags, sondern um eine Ergänzung durch zwei Szenarien von unterschiedlicher Wirtschaftsentwicklung. Der Bundesrat hat anerkannt, dass dieser Bericht sicher das Wünschbare in sehr vernünftigem Sinn enthält: Es ist notwendig, den finanziellen Bedarf der Betagten zu decken; die vorgeschlagenen Lösungen sind keine Luxusvorstellungen.

*Trotzdem: Gibt es nicht Anzeichen dafür, dass der Bundesrat Ihre Sozialpolitik*

*nicht mehr ganz mitträgt? Ist das Klima rauher geworden?*

Das Klima ist rauher geworden in dem Sinne, dass – zwar nicht im Bundesrat, aber doch in der allgemeinen Diskussion – die Erhaltung des Besitzstandes mittlerweile ganz eigenartig interpretiert wird: Für gewisse Leute heisst Wahrung des Besitzstandes gerade das Gegenteil, nämlich Abbau der Leistungen. Was bisher in diesem Land als sicher und konsensfähig galt, ist es in der Tat nicht mehr.

*Gibt es diese Stimmen im Bundesrat in Anbetracht der sich verschlechternden AHV-Finzen wirklich nicht?*

Nein, für den Bundesrat ist die Erhaltung der Leistungen das absolute Minimum.

*Die Parteispitzen haben beim letzten Gespräch mit dem Gesamtbundesrat erfahren, dass die AHV bereits in den nächsten Jahren von ihren Reserven zehren muss.*

**«Für gewisse Leute heisst Besitzstandwahrung Abbau der Leistungen.»**

*Ein gutes Jahr zuvor versicherten Sie in Ihrem offenen Brief noch, der AHV-Fonds werde bis ins Jahr 2000 weiter geöffnet. Woher kommt diese Fehleinschätzung?*

Es stimmt, dass die Zinsen des Kapitalkontos bisher nie für die Finanzierung der Renten benötigt wurden. Doch für den Bundesrat gehören sie genau gleich wie die Beiträge der öffentlichen Hand und der Versicherten zu den Einnahmen, die mit den Ausgaben im Gleichgewicht stehen müssen. Ich habe sie deshalb beim Treffen mit den Bundesratsparteien nicht zu den Reserven gezählt. Doch gewisse

Parteipräsidenten interpretieren sie offensichtlich anders.

*Tatsache ist aber, dass der AHV-Fonds bereits schrumpft und ab diesem Jahr keine Jahresausgabe der AHV mehr deckt.*

Aber Sie wissen auch, dass die AHV in diesem Jahr speziell schlecht abschliesst. In den folgenden Jahren werden die Ein-

**«Die AHV schliesst in diesem Jahr speziell schlecht ab.»**

nahmenüberschüsse – moderates Wachstum vorausgesetzt – wieder grösser sein. Ich bleibe also bei der Aussage: Bis zum Jahr 2000 gibt es ein Gleichgewicht zwischen allen Einnahmen und Ausgaben der AHV.

*Von jenem Jahr an rechnen Sie bereits mit Mehreinnahmen aus der Mehrwertsteuer. Glauben Sie, dass das Volk die Erhöhung des Steuersatzes so rasch definitiv schlucken wird?*

In seiner grossen Weisheit hat das Volk das zusätzliche Mehrwertsteuer-Prozent für die AHV ja bereits grundsätzlich bejaht. Seine definitive Einführung ist keineswegs erst für einen späteren Zeitpunkt vorgesehen worden, im Gegenteil: In der Mehrwertsteuer-Diskussion sind auch viel kürzere Realisierungsdaten in Erwägung gezogen worden. In der Abstim-

**«Bis ins Jahr 2000 ein Gleichgewicht zwischen allen Einnahmen und Ausgaben.»**

mungsvorlage wurde allerdings lediglich festgehalten, dass das zusätzliche Prozent zur Finanzierung der demographischen Entwicklung einzusetzen sei. Und die Schnittstelle dafür ist eben das Jahr 2000.