

Der Prophet, von dem Ruth Dreifuss nichts wissen will: Walter Seiler sorgt sich um den Sozialstaat

Der innere Feind der Innenministerin

VON VIKTOR PARMA

Nicht, dass Walter Seiler gegen seine Vorgesetzte, Bundesrätin Ruth Dreifuss, auf der ganzen Linie recht behalten hätte: Beide haben sich in ihrem Streit über die Zukunft der Sozialpolitik geirrt. Auch Walter Seiler, Direktor des Bundesamts für Sozialversicherung (BSV), sah nicht voraus, wie schnell die AHV in die roten Zahlen abgleiten würde, auch er glaubte an Prognosen, die allzu optimistisch waren. Überhaupt hätte sich der alte Bürokrat vielleicht gar nie auf einen Streit einlassen sollen, den er nicht gewinnen konnte. Seine Kontrahentin war die Hoffnungsträgerin einer halben Nation. Einer solchen Figur widerspricht man nicht mit eigenen Ideen. Schon gar nicht hätte er ein so unpopuläres Rezept zur Sanierung der AHV wie die Erhöhung des Rentenalters von Männern und Frauen auf 67 Jahre vorschlagen sollen. Weshalb nicht die Dinge in Anbetracht des rasch näherrückenden Pensionierungsdatums einstweilen treiben lassen? Seine Chefin verhielt sich schliesslich genau so.

Die SP-Bundesrätin gab 1993, hundert Tage nach ihrem Amtsantritt, bekannt, prioritär sei für sie «die Vervollständigung des Sozialversicherungssystems», doch «absolut prioritär» sei die Schaffung einer Mutterschaftsversicherung. Das Problem der langfristigen Finanzierbarkeit der AHV rückte in den Hintergrund: Diese grundsätzliche Frage sei erst im Rahmen der elften AHV-Revision zu lösen.

Dieser Zeitplan war wenig vertrauenerweckend, und so hatten die Angstmacher leichtes Spiel. Landauf, landab fanden sie Gehör, dermassen, dass Ruth Dreifuss schliesslich einen offenen Brief an alle Frauen und Männer schrieb, die sich um den Zustand der AHV sorgten. Wörtlich beteuerte sie: «Bis ins Jahr 2000 werden die Einnahmen die Ausgaben der AHV übersteigen. (...) Erst nach dem Jahr 2000 werden wir Mittel aus den bedeutenden Reserven des AHV-Fonds einsetzen müssen.» Das waren Zusicherungen, die besser unterblieben wären. Denn die neusten

Prognosen aus dem eigenen Haus sagen voraus, dass die Ausgaben die Einnahmen schon 1997 oder 1998 übersteigen werden, womit sie die Reserven des AHV-Fonds früher angreifen muss als angekündigt. Trotzdem sieht sie keinen Anlass, die Suche nach neuen Lösungen zu beschleunigen.

Griff in den AHV-Fonds

Im Parlament regt sich dagegen jetzt Opposition. Ständerat Fritz Schiesser (FDP/GL) hat eine Motion eingereicht, die der Trölerei um die AHV ein Ende bereiten will. Dem Parlament sei «spätestens auf die Sommersession 1998» eine Vorlage zu unterbreiten, die sicherstellen soll, «dass die mittel- und langfristig sich abzeichnenden sehr hohen Ausgabenüberschüsse in der AHV-Rechnung möglichst von Anfang an aufgefangen werden können». Gewünscht wird ausserdem eine Garantie, dass die Bundesrätin nicht den AHV-Fonds plündern wird, sondern das Gesetz einhält, welches besagt: «Der Ausgleichsfonds darf in der Regel nicht unter den Betrag einer Jahresausgabe sinken.» Bisher war Bern bestrebt gewesen, diese Vorschrift einzuhalten; man liess den Fonds nie unter 80 Prozent einer Jahresausgabe sinken. Ruth Dreifuss freilich legt das Gesetz jetzt anders aus. Stillschweigend geht sie in ihren AHV-Szenarien davon aus, dass sie je nach Lage über Mittel aus dem Fonds verfügen darf. Selbst in ihrem günstigeren Szenario möchte sie den Fonds bis 2005 auf 52,8 Prozent der Jahresausgabe senken; im ungünstigeren Szenario wäre der Fonds spätestens 2009 leer.

Ruth Dreifuss scheint sich in aller Gelassenheit ins politische Abseits zu manövrieren. Vielleicht hätte sie doch etwas mehr auf Walter Seiler hören sollen. Der mag ein knorriges Wesen haben und nicht der SP angehören, doch Sozialabbau ist auch seine

KALTGESTELLT Wer sich um die Zukunft des Sozialstaates Sorgen machte, bekam von Ruth Dreifuss politisches Valium verabreicht. Ausgerechnet der Mann, der sich von Amtes wegen mit diesen Fragen beschäftigen musste, war damit nicht einverstanden. Doch seine Warnungen waren dem Innenministerium höchst unwillkommen. Deshalb wurde er kaltgestellt.

Sache nicht. Auch für Seiler hängt die Zukunft des Sozialstaats nicht von wirtschaftlichen oder demographischen Entwicklungen ab, sondern letztlich vom politischen Willen der Bevölkerung. Er nimmt den Begriff Solidarität, das Sanktissimum der Sozialpolitiker, nicht häufiger in den Mund als unbedingt nötig. Doch frei von politischer Leidenschaft ist er nicht; Sobald er in den öffentlichen Meinungsstreit eingreift, etwa «die Horrorszenarien der Arbeitgeberverbände» verdammt und die Forderung nach einem Marschhalt in der Sozialpolitik zurückweist, glänzen seine Augen, und seine Stimme vibriert.

Eine Lehre war ihm der Undank, den sein Vater als CVP-Nationalrat und Präsident der Stadtzürcher Christlichsozialen geerntet hatte. Walter Seiler studierte Jurisprudenz, wurde Gerichtsschreiber, machte das Anwaltspatent und arbeitete bei einem Anwalt und einer Grossbank. Mit 34 Jahren kam er bei der Suva in Luzern unter; hier stieg er allmählich auf. Im entscheidenden Wahlgang fehlte ihm zur Erklammerung der obersten Hierarchiesprosse eine einzige Stimme. Darauf berief ihn Bundesrat Flavio Cotti 1989 an die Spitze des BSV.

Der Mann, der nie Politiker sein wollte, konnte plötzlich Weichenstellungen auf höchster Ebene beeinflussen, auch die Auswahl der Geschäfte, denen das Kollegium in der Legislaturplanung 1991-1995 oberste Priorität zuerkannte: Damals stellte der Bundesrat Vorlagen über die elfte AHV-Revision, die erste Revision der beruflichen Vorsorge (BVG), die dritte Revision der Ergänzungsleistungen (EL), die sechste Revision der Erwerbsersatzordnung (EO) und die Schaffung der Mutterschaftsversicherung in Aussicht.

Seilers Aktionsradius schrumpfte allerdings drastisch, als sich Cotti ins Aussenministerium absetzte. Die neue Innenministerin musste ihrem Publikum etwas bieten. Seiler war machtlos, als sie die Mutterschaftsversicherung allen andern Richtliniengeschäften vorzog. Diese «absolute» Priorität überzeugte nicht einmal die in Gleichstellungsfragen konsequente Nationalrätin Lili Nabholz (FDP/ZH). Seiner Ansicht nach dringendere Anliegen wie die

AHV-Finanzierung gerieten auf die lange Bank. Öffentlich warnte er deshalb schon 1994 vor der Gefahr, dass die Liquidität des AHV-Fonds im nächsten Jahrzehnt zur Neige geht: «Das ist zwar – heute – noch kein Grund zur Panik, jedoch ein unübersehbarer Handlungsbedarf.» Die elfte AHV-Revision müsse, wenn sie die drohenden Lächer schliessen soll, unverzüglich in Angriff genommen werden, «sonst kommen wir tatsächlich zu spät», sagte er wörtlich. Die vom Volk für die AHV bereits bewilligte Erhöhung der Mehrwertsteuer um ein Prozent werde die Finanzierungslücke nicht einmal zu einem Viertel decken.

Seiler insistierte: «Ich wundere mich etwas über jene, die angesichts der zu erwartenden Widerstände von einer rasch umsetzbaren elften AHV-Revision sprechen.» Er prophezeite: «Das wird kein Sonntags-spaziergang werden.»

Fehlendes Gesamtkonzept

Er provozierte, um die Diskussion über die elfte AHV-Revision auf eigene Faust zu lancieren: «Es gibt nur wenige Möglichkeiten, um die Mehrkosten in den Griff zu kriegen: die weitere Erhöhung der Mehrwertsteuer, die Anhebung der Lohnabzüge oder die Anhebung des Rentenalters für Männer und Frauen auf maximal 67 Jahre.» Wenig phantasievoll erscheine ihm dabei die Erhöhung der AHV-Beiträge oder der Mehrwertsteuer. Schlussfolgerung: «Angesichts der steigenden Lebenserwartung muss eine generelle Erhöhung des Rentenalters ins Auge gefasst werden.» Ruth Dreifuss war schockiert, neigt sie doch den «wenig phantasievollen» Varianten zu: noch mehr Lohnabzüge, noch höhere Mehrwertsteuern.

Der Selbstdenker im Beamtenrock fiel in Ungnade. Anders als in seinen ersten Amtsjahren darf er sich an Ministerkonferenzen nicht mehr blicken lassen. Sogar zum Weltsozialgipfel vom März 1995 in Kopenhagen nahm ihn die Chefin nicht mit, dafür ein halbes Dutzend andere Beamtinnen und Beamte, namentlich Claudia Kaufmann, Stellvertretende Generalsekretärin des Departements und ehemalige Leiterin des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann. Claudia Kaufmann teilte nach ihrer Rückkehr den Daheimgebliebenen mit: «Mein Wunsch ist es, dass die Kopenhagener Dokumente als Referenz dienen und in die künftigen Arbeiten einbezogen werden.» In anderem Zusammenhang stellte sie fest: «Uns kommt eine Verantwortung für sämtliche sozialen Fragen zu.» Sie nahm diese Verantwortung sehr wörtlich ernst: Claudia Kaufmann und nicht etwa der zuständige Amtsdirektor leitet die Arbeitsgruppe, die die mittel- und langfristige Finanzierung aller Sozialversicherungen untersuchen und ihren Bericht 1996 dem Bundesrat vorlegen muss.

Viele Köchinnen und Köche rühren im sozialpolitischen Brei. Herauskommen kann dabei alles mögliche, nur kein kohärentes Ganzes. Versprochen hat Ruth Dreifuss bei Amtsantritt die Generalüberholung des sozialen Netzes (wörtlich: «die Harmonisierung der Sozialversicherungen» und «die rechtzeitige Minimierung des Risikos, dass Menschen zwischen die Maschen des sozialen Netzes fallen»). Tatsächlich hat sich das Gefüge der Sozialversicherungen überlebt. Das System ist neuen Realitäten nicht gewachsen: Wandel der Lebensformen, Alterung der Bevölkerung, Globalisierung der Kapital- und Arbeitsmärkte. Doch für die überfällige Generalüberholung des Sozialstaats fehlt dem Departement Dreifuss das Konzept.

Walter Seiler hat diese Lücke zu füllen versucht. Überwinden wollte er die historisch gewachsene Vielfalt der zehn Sozialwerke (Alters-, Invaliden-, Arbeitslosen-, Unfall- und Krankenversicherung und so weiter). Seiler schlug vor, alle Versicherungszweige in Gruppen zu gliedern: in ein Lohnersatzsystem, das die heutigen Erwerbsersatzsysteme zusammenfasst, und ein Kostenersatzsystem, das die Systeme mit Heilungskosten sowie Sach- und Pflegeleistungen erfasst: «Solche Gesamtsysteme», sagte Seiler, «haben zweifellos den Vorteil der Vereinheitlichung, Transparenz, Vereinfachung der Durchführung.» Doch höhererorts sind Gesamtkonzepte nicht unbedingt gefragt, und Ruth Dreifuss selber hat noch gar nie versucht, ihre Vorstellungen der sozialpolitischen Zukunft zusammenhängend darzustellen.

Walter Seiler macht sich nichts mehr vor. Die grösste Freude könnte er seiner Chefin bereiten, wenn er ginge – je früher, desto besser. Trotzdem will er bleiben, bis zum 31. Januar 1997, dem Tag der Vollendung seines 65. Altersjahrs. Aus welchem Grund? «Primär aus Selbstachtung», antwortet er. Doch selbst nachher will er keine Ruhe geben. Ihm schwebt die Gründung eines «Forums für Soziale Sicherheit» vor, eines breit abgestützten Gremiums von Branchenvertretern und Wissenschaftlern, das die Bevölkerung mit grossangelegten Kampagnen und allen Mitteln des politischen Marketings für die Sozialwerke gewinnen soll. Seiler glaubt, dem Unwissen und Misstrauen des Publikums gegenüber dem Sozialstaat sei nur noch durch aufwendige Kampagnen ohne politische Hemmnisse beizukommen. Vorbild sind ihm die Informationskampagnen für Umweltschutz und Aids-Prävention.

Was immer die Visionen und Strategien taugen mögen, die sich ein verzweifelter Chefbeamter zur Rettung der sozialen Sicherheit ausgedacht hat: Sie geben eine Ahnung von der Dimension der Probleme, die auf den Sozialstaat Schweiz und auf die nur scheinbar unbesorgte Bundesrätin zukommen werden.