

Wofür sucht Frau Dreifuss Milliarden?

IV ist krank – AHV gerät finanziell aus dem Gleichgewicht – Mutterschaftsversicherung braucht Geld

Die Diskussion um die Sozialausgaben ist neu entbrannt. Innenministerin Ruth Dreifuss hat in der letzten Fernsehsendung «Arena» kurz vor Schluss eine Zahl in die Welt gesetzt, die mehr Fragen aufwirft als beantwortet: Etwa vier bis fünf Mehrwertsteuerprozent betrage der finanzielle Mehrbedarf bei den Sozialversicherungen bis zum Jahr 2010, wovon die Hälfte für die AHV. Mit ihrer groben Kostenschätzung hatte die Bundesrätin laut Angaben aus ihrem Departement weiter die Invalidenversicherung, die berufliche Vorsorge und die Mutterschaftsversicherung im Auge.

■ VON RICHARD DIETHELM UND VERENA THALMANN

Genügen die Einnahmen, um die Ausgaben zu decken? Das ist bei der AHV stets die zentrale Frage, weil die Renten für die AHV-Berechtigten laufend aus den Lohnabzügen der Erwerbstätigen (80 Prozent der Einnahmen) und den Beiträgen der öffentlichen Hand (20 Prozent) bezahlt werden müssen. Die aktuellsten Berechnungen der finanziellen Perspektiven des grössten Sozialwerks stammen aus dem Ende Oktober veröffentlichten Drei-Säulen-Bericht des Departements Dreifuss.

Die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen über die nächsten 15 Jahre lässt sich in keinem Rechenmodell genau voraussagen. Bei mehreren Faktoren, welche die AHV-Rechnung beeinflussen, müssen sich die Versicherungsmathematiker auf Annahmen oder Arbeitshypothesen stützen. Weil hauptsächlich die Wirtschaftsentwicklung über einen so langen Zeitraum mit vielen Unsicherheiten behaftet ist, können Politiker und Ökonomen über die getroffenen Annahmen episch streiten. Dennoch sind solche Szenarien eine unerlässliche Entscheidungshilfe für Bundesrat und Parlament.

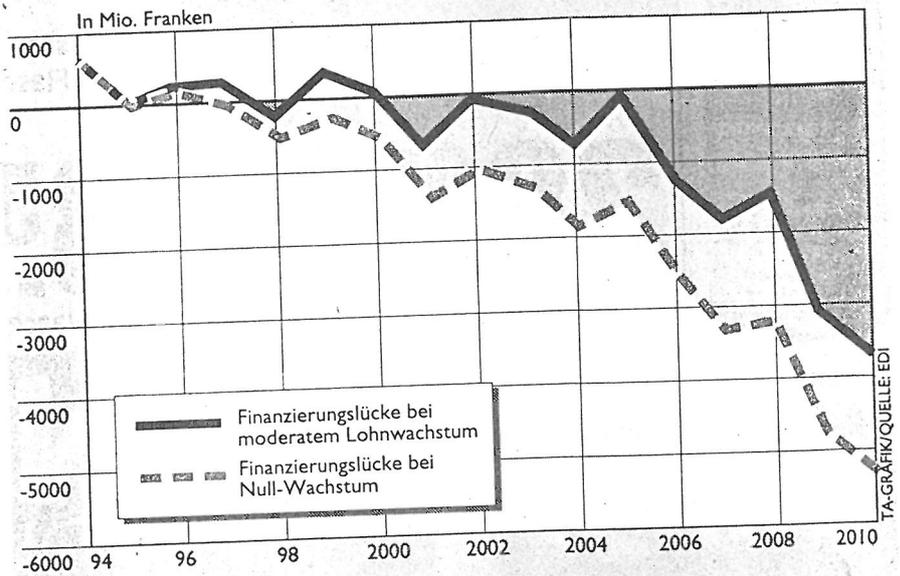
Mehr Rentner – mehr Ausgaben

Was man einigermaßen weiss, ist die Zahl der Rentnerinnen und Rentner. Sie steigt voraussichtlich von einer Million auf 1,3 Millionen im Jahr 2010. Dies bewirkt mit Abstand die grösste Veränderung in der AHV-Rechnung: Zu Preisen von heute gerechnet, muss die AHV gemäss Drei-Säulen-Bericht in 15 Jahren 35 Prozent oder etwas mehr als acht Milliarden Franken zusätzlich ausgeben, um die bis jetzt beschlossenen Leistungen (inkl. 10. AHV-Revision) zu bezahlen.

Eine wirtschaftliche Schlüsselgrösse für die AHV-Rechnung ist die künftige Entwicklung der Löhne, weil sich einerseits der grösste Teil der Einnahmen nach der Lohnsumme bemisst und andererseits der Bundesrat nach geltendem Recht (Mischindex) die AHV-Renten periodisch je zur Hälfte der Teuerung und der Lohnentwicklung anzupassen hat. Die neuen Finanzperspektiven sind sowohl mit einem realen, d. h. teuerungsbereinigten Zuwachs der Löhne um 1 Prozent pro Jahr (Szenarium «Moderates Wachstum») als auch mit stagnierenden Löhnen (Szenarium «Nullwachstum») berechnet worden.

Entwicklung der Finanzierungslücke bei der AHV

teuerungsbereinigt, Preisbasis 1995; nur laufende Rechnung (ohne Reservefonds)



2010 anwachsen. Bei stagnierenden Löhnen übersteigen die Ausgaben schon ab 1997 die Einnahmen, und die Finanzierungslücke wächst auf 5,2 Milliarden pro Jahr an (siehe Grafik).

Die Bundesbehörden wussten schon Anfang der 90er Jahre, dass die ordentlichen Beiträge und Zinsen nicht ausreichen würden, um den Kostenanstieg wegen der Alterung der Bevölkerung aufzufangen. Um absehbare Engpässe bei den AHV-Finzen zu überwinden, genehmigte das Volk am 28. November 1993 mit 66,7 Prozent Ja-Stimmen eine Verfassungsbestimmung, die es dem Parlament ermöglicht, die Mehrwertsteuer für diesen Zweck um maximal 1 Prozent zu erhöhen. Damals glaubte man, dass diese Zusatzfinanzierung ausreichen würde.

Heute muss auch Sozialministerin Dreifuss eingestehen, dass mehr Mittel nötig sein werden. In den neuen Finanzperspektiven ist nämlich auf der Einnahmenseite die Einführung dieses Mehrwert-

steuerprozents in zwei Schritten (als Arbeitshypothese in den Jahren 2000 und 2003) bereits eingerechnet; trotzdem öffnet sich die erwähnte Finanzierungslücke. Eine raschere Erhöhung der Mehrwertsteuer kann die Problem bestenfalls mildern, lösen kann sie sie nicht.

Bleiben die Leistungen der AHV unangetastet, bietet sich als Ausweg ein höherer AHV-Zuschlag auf die Mehrwertsteuer – Ruth Dreifuss sprach in der «TV»-Arena von rund 2,5 Prozent; dazu bräuchte es eine zweite obligatorische Volksabstimmung. Oder der Bundesrat greift doch zum Mittel der Erhöhung der Lohnprozente, was einstweilen auf den erbitterten Widerstand der Arbeitgeberseite und ihr nahestehender Parteien stossen dürfte. Zu diesem Zweck müssten gemäss Drei-Säulen-Bericht die Lohnprozente bei stagnierenden Löhnen von heute 8,4 schrittweise auf 10,3 Prozent im Jahr 2010 und im Szenario «Moderates Wachstum» auf 9,6 Prozent erhöht werden, um Ausgaben und Einnahmen im Gleichgewicht zu halten.

Finanzierungslücke grösser als erwartet

Die neuen Berechnungen lassen sich nicht direkt mit früheren AHV-Perspektiven vergleichen, weil die aktuellen Zahlen die Entwicklung zu Preisen von 1995 aufzeigen, was allerdings ihren Aussagegehalt erhöht. Danach steigen die Ausgaben von heute 24,5 Milliarden auf 33 Milliarden (Szenario «Nullwachstum») bzw. 35,3 Milliarden («Moderates Wachstum») im Jahr 2010. Im ersten Fall deckt sich der Mehrbedarf von 8,5 Milliarden praktisch mit den Zusatzkosten für die um 300 000 Personen anwachsende Rentner-Generation; im zweiten Fall wirkt sich das unterstellte Lohnwachstum im Mehrbedarf von 10,8 Milliarden aus.

Werden die Ausgaben gegen die Einnahmen aufgerechnet, schneidet trotzdem das Szenario «Moderates Wachstum» besser ab, weil aus der höheren Lohnsumme grössere AHV-Beiträge anfallen. In diesem Fall würde die Laufende AHV-Rechnung erst um die Jahrtausendwende Defizite ausweisen, die teuerungsbereinigt bis auf 3,7 Milliarden im Jahr

Mehrbedarf

Der Mehrbedarf von vier bis fünf Mehrwertsteuerprozenten im Jahr 2010, der nach heutigem Geldwert und Steueraufkommen 6,8 bis 8,5 Milliarden ausmacht, verteilt sich nach Angaben aus dem Departement Dreifuss zu zweieinhalb Prozent auf die AHV. Ein Prozent bräuchte die berufliche Vorsorge (BVG) und je ein halbes Prozent die Invalidenversicherung und die Mutterschaftsversicherung. Ruth Dreifuss machte in der TV-Arena klar, dass die Art der Finanzierung noch völlig offen sei. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe befasst sich derzeit unter der Leitung von Claudia Kaufmann mit der Frage der Finanzierung der Sozialversicherungen. Sie will ihre Ergebnisse im Frühjahr vorlegen.

Die BVG-Revision, welche die Teuerungsausgleich auf den Altersrenten bringen und Teilzeitarbeitende besser stellen soll, wird derzeit vorbereitet. Bei der Mutterschaftsversicherung sieht das bundesrätliche Projekt einen Lohnersatz für die erwerbstätigen Frauen, ein Modell von Frauen der Regierungsparteien auch Beiträge für nicht erwerbstätige Mütter einkommensschwacher Haushalte vor. (vth.)

Reservepolster schwindet

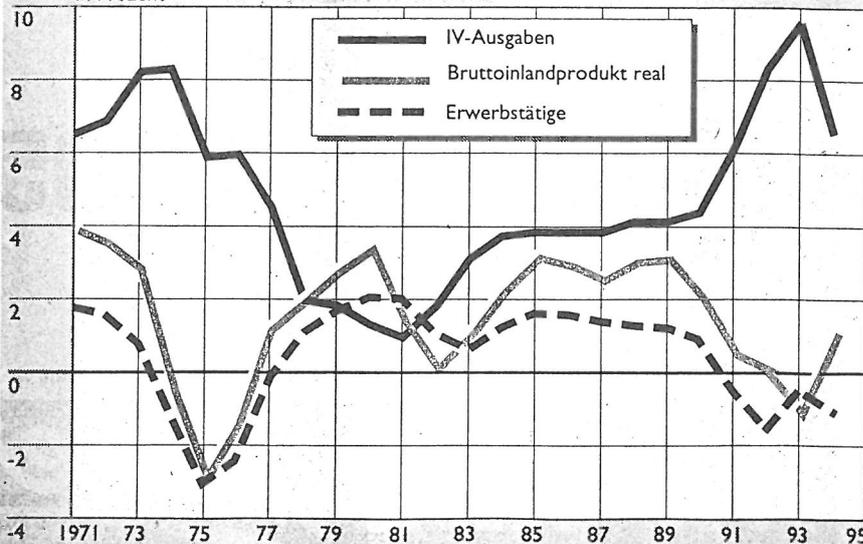
Auch wenn der nun ausgewiesene Zusatzbedarf gedeckt werden kann, bleibt ein Problem ungelöst. Das geltende Recht verlangt, dass die AHV – von kurzfristigen Schwankungen abgesehen – über ein Reservepolster im Umfang eines Jahresaufwandes verfügt. Das ist heute (noch) der Fall; doch gemäss den aktuellen Perspektiven schmilzt diese Reserve dahin und verwandelt sich im Szenario «Nullwachstum» am Ende der Periode in einen Schuldenberg von rund 9 Milliarden. Getreu nach Gesetz müssten die Laufenden AHV-Rechnungen künftig nicht nur ausgeglichen abschliessen, sondern Überschüsse ausweisen, damit das Reservepolster mit den Jahresausgaben wachsen kann. Ob das unter den gegebenen Verhältnissen noch zu realisieren und vernünftig ist, darüber gehen die Meinungen unter AHV-Experten auseinander.

Immerhin verlangt eine von der Hälfte des alten Ständerats unterschriebene Motion des Glarner Freisinnigen Fritz Schiesser, dass der Ausgleichfonds auch weiterhin garantiert bleibt. Der Bundesrat hat ihm am Montag geantwortet, er beabsichtige, den Fonds durch die Einführung des Mehrwertsteuerprozents und die 11. AHV-Revision auf einem Stand zu halten, der den gesetzlichen Anforderungen «möglichst weitgehend» entspreche.

Mehr IV-Rente bei schlechter Konjunktur

Veränderungen in Prozenten zum Vorjahr

in Prozent



TA-GRAFIK/QUELLE: BSV

Angeschlagene IV

Arbeitslosigkeit wirkt sich aus

Bei der etwas im Schatten der AHV stehenden Invalidenversicherung (IV) hat sich die finanzielle Lage stark verschlechtert. Seit 1993 decken die Einnahmen die Ausgaben nicht mehr. Eine wichtige Ursache ist die Arbeitslosigkeit, wie eine neuere Studie bestätigt.

Im ersten Halbjahr 1995 erreichte das Defizit der IV einen weiteren Höchststand: Obwohl die Beiträge zu Jahresbeginn um 0,2 auf 1,4 Prozent erhöht worden waren, betrug das Manko rund 435 Millionen Franken, wodurch sich die Schuld gegenüber dem AHV-Ausgleichsfonds auf 1,2 Milliarden vergrösserte. Ohne Gegenmassnahmen ist bis zum Jahr 2000 mit einem Fehlbetrag von 10 Milliarden zu rechnen. Das Parlament hat denn auch den Bundesrat beauftragt, möglichst rasch Massnahmen zur Sanierung des Sozialwerks zu ergreifen. Bundesrätin Dreifuss kündigte für die kommende Legislaturperiode eine vierte IV-Revision an.

Eingliederung vor Rente

Die 1960 geschaffene IV wird zur Hälfte durch Beiträge und zur Hälfte durch die öffentliche Hand finanziert (Kantone drei Viertel, Bund ein Viertel). Sie hilft allen, die durch ein Geburtsgebrechen, eine Krankheit oder einen Unfall einen körperlichen oder psychischen Gesundheitsschaden erlitten haben und deshalb dauernd oder über eine längere Zeit hinweg erwerbsunfähig geworden sind. Im Vordergrund steht dabei die Integration in das Erwerbsleben. Die Rente kommt erst an zweiter Stelle.

Die Ausgaben für die Renten haben aber zwischen 1988 und 1994 von 2,1 auf 3,6 Milliarden Franken zugenommen. Eine neuere Studie des Bundesamts für Sozialversicherung versuchte, die Ursache des Kostenanstiegs aufzuschlüsseln. Danach ist er zu 55 Prozent auf finanzielle Ursachen (höheres Rentenniveau, neue Rentenformel) und zu 45 Prozent auf die wachsende Zahl der Rentnerinnen und Rentner zurückzuführen.

Leistungsschwächere haben es schwer

Die obige Grafik beweist, dass diese Zunahme mit der schlechten Wirtschafts-

lage zusammenhängt: Die IV-Ausgaben steigen mit einer Verzögerung um ein Jahr, sobald die konjunkturelle Entwicklung ungünstig verläuft. Dass längere Arbeitslosigkeit bei den Betroffenen zu bleibenden Gesundheitsschäden und Invalidität führen kann, ist bekannt. Bisher wurde auch angenommen, dass viele Arbeitslose nach der Aussteuerung zu IV-Bezüglern werden. Diese Vermutung hat sich aber nicht bestätigt. Laut der erwähnten Studie traf dies bisher auf höchstens vier Prozent der Arbeitslosen zu. In dessen wurde festgestellt, dass über zehn Prozent der neuen IV-Rentnerinnen und -Rentner zuvor arbeitslos waren.

Die Studie weist darauf hin, dass eine erhebliche Zahl von Behinderten arbeitslos werden. Darin zeigt sich die Tendenz vieler Betriebe, sich von leistungsschwächeren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu trennen. Dazu gehören auch die Fälle, in denen solche Beschäftigte nicht entlassen, sondern «invalidisiert» wurden. Auffallend ist übrigens, dass immer mehr IV-Renten wegen psychosomatischer Störungen ausgerichtet werden.

Koordination verbessern

«Wie soll die IV ihre Aufgabe – die Eingliederung in das Erwerbsleben – erfüllen können, wenn die Wirtschaft die Voraussetzungen dafür nicht mehr bieten kann oder will?» fragte der Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung, Walter Seiler, in einem Beitrag zu diesem Thema. Er plädierte aber auch für eine stärkere Zusammenarbeit aller Stellen, die mit der Eingliederung zu tun haben: IV, Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe. Längerfristig sollte für die soziale und berufliche Integration eine einheitliche Regelung der verschiedenen Sozialversicherungszweige geschaffen werden, meint er. Ein zentraler Punkt der vierten IV-Revision soll denn auch darin bestehen, «ein sachzwangähnliches Kostenwachstum» einzudämmen. (vth.)