



Die Sicherung der Altersversorgung ist eine der vordringlichsten Aufgaben des Sozialstaates. (Bild key)

Mut zum Umbau der sozialen Sicherheit

Von Heinz Allenspach, Fällanden

An den vier Seiten über die Sozialpolitik hat sich die politische Diskussion über das Weissbuch «Mut zum Aufbruch» entzündet. Über den Autoren entlud sich zunächst ein Mediengewitter. Nach und nach melden sich besonnenere und kompetentere Stimmen zu Wort, die eine vorurteilslose Diskussion der sozialen Sicherheit und ihrer Finanzierbarkeit begrüßen, ohne die Thesen des Weissbuchs kritiklos zu übernehmen. Zu diesen Stimmen zählt auch Heinz Allenspach, der als früherer Direktor des Zentralverbandes schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen und langjähriger Zürcher FDP-Nationalrat die schweizerische Sozialpolitik aus der Praxis und der Politik kennt. Er hält in einer Zeit wirtschaftlicher Stagnation weder einen Ausbau noch einen radikalen Umbau der Sozialwerke für möglich. Er verlangt vielmehr die Bewältigung der Kostenfolgen aus der demographischen Entwicklung nach dem Grundsatz der Opfersymmetrie.

Während Jahrzehnten war ein kritisches Hinterfragen der sozialen Sicherheit tabu. Wer ihre Ziele und ihre soziale Wirksamkeit auch nur in Teilbereichen in Zweifel zog, wurde als Sozialabbauer diskreditiert. Seit einigen Monaten ist es möglich, die Zukunft der sozialen Sicherheit und insbesondere ihre Finanzierbarkeit vorurteilsloser zu erörtern. Die kritische Finanzlage der Sozialwerke kann dabei nicht verschwiegen werden.

Schwachstellen des heutigen Systems

1. Viele der heutigen Sozialversicherungen wurden vor Jahrzehnten geschaffen und beruhen auf den damaligen gesellschaftlichen Wertvorstellungen und wirtschaftlichen Strukturen. Sie entsprechen der heutigen Wirklichkeit nicht mehr. Die Wirklichkeitsrelevanz der einzelnen Sozialversicherungen muss deshalb überprüft werden. Im Rahmen der 10. AHV-Revision beispielsweise ist das vor mehr als fünfzig Jahren konzipierte AHV-System den heutigen gesellschaftlichen Verhältnissen und Wertvorstellungen angepasst worden. Das hat zum Individualrentensystem, zum Splitting, zu Erziehungs- und Betreuungsgutschriften geführt. Mit der Revision der Arbeitslosenversicherung wurde der moderne Grundsatz, dass

Eingliederung besser sei als Taggeldauszahlung, verstärkt, leider auf so hohem Niveau, dass es zu Missbräuchen anreizt. Ähnliche Überprüfungen wären auch bei anderen Sozialversicherungen sinnvoll.

2. Die meisten Sozialversicherungen wurden in den Jahrzehnten des ununterbrochenen wirtschaftlichen Wachstums auf- oder ausgebaut. Der Glaube an eine fast naturgesetzliche Dynamik von Wirtschaft und Wohlstand prägte deren Finanzierungssysteme. Bevorzugt wurde damals das Umlagefinanzierungsverfahren, das die sofortige Ausrichtung von Sozialleistungen erleichterte. Die Sicherstellung der Finanzierung überliess man zur Hauptsache den künftigen Generationen. In der Annahme, sie könnten dann dank dem weiteren Wirtschaftswachstum diese Belastungen leichter tragen.

Die gegenwärtige wirtschaftliche Stagnation erbringt keine «Wachstumsdividende», die für die Finanzierung der sozialen Sicherheit herangezogen werden könnte. Ein weiterer Sozialausbau hätte deshalb reale Einkommensverminderungen der Beitrags- oder Steuerzahler zur Folge. Selbst für die Aufrechterhaltung des gegenwärtigen

Sozialniveaus reichen die Prämieinnahmen nicht aus. Früher wurden in solchen Fällen jeweils die Prämien erhöht oder neue Lohnabzüge verfügt. Die AHV-Prämien beispielsweise stiegen von 5,2 Lohnprozenten im Jahre 1970 auf 8,2 Lohnprozenten im Jahre 1995, die IV-Prämien von 0,6 auf 1,4 Lohnprozenten usw. Die Sozialpartner stimmen überein, dass die Lohnprozentuale Belastung nicht mehr heraufgesetzt werden darf. Die Wirtschaft plädiert sogar für eine Reduktion der Lohnnebenkosten. Um den Werkplatz Schweiz zu erhalten, müssten die im internationalen Vergleich zu hohen Arbeitskosten vermindert werden. Starre Lohnnebenkosten würden zu einem Druck auf die direkten Löhne führen.

3. Seit Mitte des Jahrhunderts steigt die Lebenserwartung. Heute darf sich der 60jährige Mann auf mehr als 20 weitere Lebensjahre freuen, die 60jährige Frau auf weitere 25 Lebensjahre. Die Lebenserwartung der Rentner dürfte, soweit absehbar, auch in Zukunft weiter zunehmen, um rund 1 bis 1½ Jahre pro Jahrzehnt. Es ist nicht ausgeschlossen, dass ab dem Jahre 2025 weniger als zwei Erwerbstätige auf einen Rentner entfallen. Wie können mit durchschnittlich weniger als 40 Jahren Erwerbstätigkeit 20 Rentenjahre finanziert werden? Diese Frage stellt sich ungeachtet der Finanzierungssysteme. Sie schliesst eine Herabsetzung der Pensionierungsgrenzen aus.

Die Sozialpolitik hat diese voraussehbare Verschiebung in der Bevölkerungsstruktur nicht sehen wollen und ungenügende Reserven dafür in Rechnung gestellt.

Systemkritische Überlegungen

Unser System der sozialen Sicherheit ist pragmatisch aufgebaut. Lücken im System sind offenkundig, Überschneidungen nicht zu vermeiden. Ein umfassendes, einheitlich aufgebautes und zentralistisches System würde indessen wirtschaftliche und politische Machtpotenzen schaffen, die unsere föderalistische Ordnung unterlaufen könnten. Die Aufwendungen für die soziale Sicherheit sind heute mit weit über 100 Milliarden Franken höher als die Gesamteinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden zusammen. Zudem erlaubt ein pragmatisch aufgebautes System besser, auf die effektiven Sozialbedürfnisse einzugehen, als eine zentralistische und damit unausweichlich schematische Organisationsstruktur. Eine zentralistische, alle Sozialbereiche umfassende «Sozialversicherungsanstalt Schweiz» wäre ordnungspolitisch und wirtschaftlich verfehlt, selbst wenn sie sich nur auf die Existenzsicherung bezöge.

In der programmatischen Schrift «Mut zum Aufbruch» verlangt die Arbeitsgruppe de Pury, die Sozialpolitik müsse sich auf die nachhaltige Unterstützung der wirklich Bedürftigen konzentrieren. Sie sei viel stärker auf Bedarfskriterien auszurichten. Diesem Postulat ist beizupflichten. In der politischen Diskussion wird die Forderung, soziale Leistung dürfe nicht mehr nach dem Giesskannenprinzip verteilt und damit verschwendet werden, schon seit Jahren erhoben, mit unterschiedlichem Erfolg. Gemäss neuem Krankenversicherungsgesetz werden nur die Prämien der «wirtschaftlich weniger Leistungsfähigen» subventioniert. Bei der 10. AHV-Revision wurde die Maximalrente bewusst nicht erhöht; die materiellen Grundbedürfnisse der Rentner sollten, soweit die AHV nicht ausreicht, gezielt durch Ergänzungsleistungen gemäss Bedarfsprinzip sichergestellt werden. Auf der anderen Seite finden sich neu Elemente des Giesskannenprinzips im Gesundheitswesen und auch in einzelnen Modellen der geforderten Mutterschaftsversicherung.

2

Primäres Ziel der Sozialversicherung ist die Sicherstellung der materiellen Existenz aller. Das bedeutet Einkommensumverteilung. Solidarität der leistungsfähigeren Personen mit notleidenden Mitmenschen ist ethisch begründbar und wird akzeptiert. Es können aber auch Beispiele unechter Solidarität aufgelistet werden, insbesondere dort, wo die Einkommensumverteilung nicht dem wirtschaftlichen Leistungsgefälle folgt, sondern auf anderen Kriterien beruht. Die 10. AHV-Revision beispielsweise hat geschlechts- und zivilstandsbedingte Solidaritäten eliminiert; die AHV-Solidarität beruht heute auf dem wirtschaftlichen Leistungsgefälle; es trifft nicht mehr zu, dass wenig verdienende Ledige die Renten besser verdienender Verheirateter mitfinanzieren. Unechte und widersprüchliche Solidaritäten sind heute vor allem in der Krankenversicherung anzutreffen. Die berufliche Vorsorge und die obligatorische Unfallversicherung basieren auf risikogerechten Beiträgen, beruhen nicht auf Einkommensumverteilung.

Zwang bis zu welchem Grad?

Die Sozialversicherungen sind obligatorisch und damit Zwangsversicherungen. Obligatorien werden nicht nur damit gerechtfertigt, dass sich niemand der Solidarität entziehen dürfe, sondern auch mit der Notwendigkeit, dass jeder in gewissem Umfange für sich selbst vorzusorgen habe. Die Arbeitsgruppe de Pury lehnt Zwangsversicherung grundsätzlich ab. Zum mündigen Menschen gehöre die Verantwortung für sich selbst. Deshalb müsse jeder frei wählen können, welche Risiken er abdecken und in welcher Höhe er sich bei wem über die obligatorische Existenzsicherung hinaus zusätzlich versichern wolle. Demgegenüber ist einzuwenden, dass auch eine freiheitliche Gesellschaft auf Zwangsversicherungen nicht ganz verzichten kann. Volle Selbstverantwortung würde Kenntnis des vollen Risikos voraussetzen. Auch der mündige Bürger kennt sein individuelles Krankheits-, Unfall- oder Arbeitslosenrisiko nicht genau. Ohne Kenntnis der Risiken ist sachkundiges Risikomanagement nicht möglich. Die Wahrscheinlichkeit, dass in der gegenwärtigen Konsumgesellschaft der Gegenwartskonsum wichtiger erscheint als die Abdeckung eines künftigen Risikos, ist gross.

Die Zwangsversicherung verhindert, dass jemand um des höheren Gegenwartskonsums willen im Risikofall allenfalls auf das Niveau des Existenzminimums zurückfällt. Käme zu einem schweren Unfall oder einer schweren Krankheit noch eine abrupte Veränderung der materiellen Lebensverhältnisse mit unausweichlicher Fürsorgeabhängigkeit hinzu, entstünden soziale Unzufriedenheit und gesellschaftliche Frustration, die nicht mit dem Hinweis auf unterlassene Selbstverantwortung weggewischt werden könnten. Ernsthaft kann nicht die Zwangsversicherung an sich diskutiert werden, sondern nur die Frage, wo und in welchem Umfange sie gerechtfertigt werden kann. Sind die derzeitigen Grenzen des Versicherungsobligatoriums noch zeitgemäss? In der Unfallversicherung ist die Versicherungsgrenze so hoch angesetzt, dass 92 bis 96 Prozent der versicherten Arbeitnehmer obligatorisch voll versichert werden. Wäre es ausgeschlossen, diese Obergrenze etwas zu senken und es den Versicherten zu überlassen, ihre über einer tieferen Grenze liegenden Einkommen selbst zu versichern? Eine Herabsetzung der Obergrenze hätte keine Entsolidarisierung zur Folge, weil bei den in Frage kommenden Versicherungsbereichen heute schon risikogerechte Prämien verlangt werden. Ob damit eine Verbilligung des Versicherungsschutzes erreicht werden könnte, müsste geprüft werden, ist allerdings fraglich.

Ist die freiwillige Versicherung kostengünstiger als die Zwangsversicherung? Sie wäre es mit Sicherheit dann, wenn die schlechten Risiken vom Staate getragen und finanziert werden müssten. Das ist kein sozialpolitisches Ziel. Es ist nicht zu verkennen, dass viele Vorschläge zum Umbau der sozialen Sicherheit zu einer Ausdehnung der staatlichen Fürsorgebereiche führen müssten. Die soziale Sicherheit basiert vielfach auf Kollektivversicherungen. Bei der obligatorischen Unfallversicherung wird die gesamte Belegschaft eines Betriebes kollektiv beim gleichen Versicherungsträger versichert. In der beruflichen Vorsorge

kann der Arbeitnehmer nicht individuell zwischen verschiedenen Pensionskassen auswählen und individuelle Leistungspläne vereinbaren. Die Kollektivversicherung ist administrativ einfacher und überall dort unabdingbar, wo der Arbeitgeber Beiträge an die Versicherung seiner Mitarbeiter zu leisten hat. Es wäre undenkbar, dass die Unternehmen jeweils mit einer Vielzahl von Versicherungsträgern über individuelle Leistungspläne ihrer Mitarbeiter abrechnen müssten. Die Individualisierung der Sozialversicherung führt weder zu ihrer Vereinfachung noch zu erhöhter Transparenz.

Kann die soziale Sicherheit noch finanziert werden?

Wo risikogerechte Prämien erhoben werden, entscheidet der Umfang des gewünschten Versicherungsschutzes über die Kosten. Flexibilitätsspielräume bestehen zumeist nur in der Beeinflussbarkeit des Schadensverlaufs, im Bereiche der Administrativkosten und im Bereiche der Finanzerträge. Eine ins Gewicht fallende Verminderung der Belastung ist in der Regel nur durch Reduktion des Versicherungsschutzes erreichbar.

Soll der Versicherungsschutz nicht reduziert, sondern auf freiwilliger Basis weitergeführt werden, tritt keine Verminderung der Belastung ein, höchstensfalls eine Verschiebung vom Arbeitgeber auf seine Mitarbeiter. Müsste der Arbeitgeber durch Lohnerhöhungen diese Belastungverschiebung kompensieren, würde der ganze Umbau der Sozialversicherung kaum zur Reduktion der Arbeitskosten in der Schweiz beitragen, dafür aber soziale Unruhe verursachen.

Die Altersvorsorge ist breit gefächert und muss gesamthaft gesehen werden. Dem Umlagefinanzierungsverfahren in der AHV steht das Kapitaldeckungsverfahren bei der beruflichen Vorsorge gegenüber. Es wäre problematisch, die gesamte Altersvorsorge auf einem einzigen Finanzierungssystem aufzubauen. Das Umlageverfahren erlaubt eine einfache Anpassung der Renten an die Teuerung; im Kapitaldeckungsverfahren ist die Teuerung kaum versicherbar. Umgekehrt wirken sich beim Umlageverfahren die Kosten der zunehmenden Lebenserwartung gravierend aus; das Kapitaldeckungsverfahren wird durch demographische Veränderungen weit weniger beeinflusst. Es ist verständlich, dass in Zeiten hoher Inflationsraten das Kapitaldeckungsverfahren unter Beschuss gerät, in Zeiten manifester demographischer Veränderungen das Umlageverfahren. Die Mischung beider Finanzierungssysteme vermindert Risiken und ist deshalb sinnvoll. Die Umstellung der nach dem Umlageverfahren aufgebauten AHV auf das Kapitaldeckungsverfahren ist zudem nicht machbar. Die gegenwärtig aktive Generation erführe

eine doppelte Belastung. Sie müsste erstens die Finanzierung der bisherigen, nach dem Umlageverfahren finanzierten Altrentenansprüche sicherstellen und zweitens die eigenen Alterskapitalien ansparen.

Die Altersvorsorge beruht auf einem Zusammenspiel von Obligatorien und ergänzender, freiwilliger Vorsorge. AHV-/Pensionskassenobligatorium einerseits und überobligatorischer Bereich der Pensionskassen/dritte Säule andererseits ergänzen sich. Die obligatorische Vorsorge gewährleistet durch AHV und obligatorische zweite Säule eine ausreichende Existenzsicherung. Gegen 60 Prozent der Versicherten erhalten heute die maximale AHV-Rente. Die überobligatorische und deshalb freiwillige zweite Säule ermöglicht zusammen mit der privaten Vorsorge die Fortführung einer angemessenen Lebenshaltung.

Weder Ausbau noch radikaler Umbau möglich

Die Frage der Finanzierbarkeit der sozialen Sicherheit hängt nicht primär davon ab, ob der Versicherungsträger staatlich oder privatwirtschaftlich strukturiert ist, auch nicht primär, ob der Versicherungsschutz vom Gesetz verordnet oder freiwillig gewählt wird. Massgebend sind Höhe und Umfang des Versicherungsschutzes bzw. die Bereitschaft, dafür auf Gegenwartsverbrauch zu verzichten. Die Annahme breiter Gruppen, durch die Sozialversicherung von Solidaritätsleistungen anderer profitieren zu können, ist verbreitet, aber eine Illusion. Die Sozialversicherung kann nur das verteilen, was zuvor erarbeitet worden ist. Was sie umverteilen will, muss sie jemandem wegnehmen. In Zeiten der wirtschaftlichen Stagnation ist deshalb weder ein Ausbau der Sozialversicherung noch ein radikaler Umbau möglich. Vordringlich ist es, die Kostenfolgen der demographischen Entwicklung zu bewältigen, vor allem in der AHV und in der Krankenversicherung. Dazu müssen nach dem Grundsatz der Opfersymmetrie alle beitragen.