Tages-Anzeiger · Freitag, 12. Januar 1996

Zwischen Angst, Ernüchterung und Zuversicht

TA-Reihe mit kontroversen Standpunkten zum Sozialstaat Schweiz – Teil 1

Die Kontroverse um die Zukunft des Sozialstaates ist in vollem Gange. In den vergangenen Monaten haben Experten, Interessenvertreter, Politiker und Polemiker ihre Szenarien und Rezepte vorgestellt. Insbesondere bei der Frage, wie künftig die AHV-Renten zu finanzieren sind, gehen die Meinungen weit auseinander. Die anstehenden Weichenstellungen auf Bundesebene verdienen eine vertiefte und sachliche Diskussion. Heute äussern sich im TA zwei Professoren, die sich speziell mit Sozialpolitik befassen. In einer zweiten Runde werden Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter zu Wort kommen, eine dritte Runde bestreiten Mitglieder der eidgenössischen Räte.

Kinderreiche Familie um 1920: Die eigenen Nachkommen waren die «Altersversicherung».

FOTOGRAF UNBEKANNT

Höhere Beiträge – niedrigere Leistungen?

AHV-Defizite nicht künftigen Generationen aufladen

■ VON JÜRG H. SOMMER*

Die AHV wird nach dem Umlageverfahren finanziert, das heisst: In jedem Jahr werden die Beiträge vor allem der Berufstätigen zur Finanzierung der Renten der Betagten eingesetzt. Dieses Verfahren ermöglicht es, dass die Betagten Leistungen erhalten, ohne dass diese selbst vorfinanziert werden müssen.

Kurzsichtige Politikerinnen und Politiker neigen in prosperierenden Zeiten dazu, die Menschen im Pensionsalter mittels Rentenerhöhungen übermässig zu begünstigen – ohne die längerfristigen Folgen ihres Handelns zu bedenken. Dies ist in der Schweiz geschehen. Nach vorsichtigem Beginn hat man die AHV in den goldenen sechziger und frühen siebziger Jahren ausgebaut. Man ging davon aus, dass die Bevölkerungzahlen und die Wirtschaft stetig wachsen. Jetzt macht sich Ernüchterung breit.

Demographie: Düster

In der Sozialpolitik wird letztlich immer umverteilt, und zwar von den Erwerbstätigen zu den Nichterwerbstätigen. Der künftige Handlungsspielraum des Sozialstaates hängt demzufolge entscheidend von der demographischen Entwicklung ab. Gemäss den aktuellsten Prognosen des Bundesamtes für Statistik (Hauptszenario 3A-91) werden in der Schweiz im Jahr 2040 7,3 Millionen Menschen leben, rund acht Prozent mehr als 1990. Im gleichen Zeitraum wird die Zahl der über 64jährigen um rund 80 Prozent auf knapp 1,8 Mio. Personen zunehmen, wobei in den oberen Altersgruppen mit wesentlich höheren Zuwachsraten zu rechnen ist.

Diese Entwicklung hat zur Folge, dass der sogenannte Alterslastquotient (die Zahl der über 64jährigen im Verhältnis zu den 20–64jährigen) von etwa 24 Prozent im Jahr 1990 auf rund 44 Prozent im Jahr 2040 ansteigen wird: 100 Personen im Erwerbsalter werden dannzumal für 44 Betagte aufzukommen haben.

Prognosen über derart lange Zeiträume sind zwar mit Vorsicht zu geniessen, doch leicht geänderte Annahmen über die demographischen Variablen (Sterblichkeit, Fruchtbarkeit, Wanderungen) beeinflussen das prognostizierte Tempo des demographischen Alterungsprozesses nur unwesentlich. Die demographische Entwicklung ist aufgrund der bereits geborenen Personen weitgehend vorgegeben.

Wirtschaft: Ungewiss

Der zweite Faktor, der die Gestaltungsmöglichkeiten unseres Sozialstaates entscheidend prägt, ist die wirtschaftliche Entwicklung. Prognosen sind hier mit weit grösseren Unsicherheiten verbunden als jene über die demographischen Veränderungen. Politikerinnen und Politiker scheinen jedoch fest mit einem stetigen Wirtschaftswachstum zu rechnen. Zukünftige (noch gar nicht erarbeitete) Wachstumsprozente sind in den für den Sozialstaat Schweiz entworfenen Szenarien bereits eingerechnet und verteilt, wie im kürzlich erschienenen Drei-Säulen-Bericht des Eidgenössischen Departementes des Innern einmal mehr belegt worden ist. Selbst bei moderatem Wirtschaftswachstum (jährliches reales Wachstum der Löhne von 1 Prozent) vergrössert sich jedoch bis zum Jahr 2010 das jährliche AHV-Defizit auf 3,7 Milliarden Franken oder gar auf 5,3 Milliarden Franken bei Nullwachstum.

Unverständlich ist, dass in diesem Bericht nicht gewagt wurde, über die nächsten 15 Jahre hinauszublicken. Die Zahl der Rentenbezüger wird nämlich erst ab dem Jahr 2010 rapid anwachsen. Setzt man die im Drei-Säulen-Bericht genannten AHV-Zahlenreihen bis zum Jahr 2025 fort, würde sich das jährliche AHV-Defizit bis zu diesem Zeitpunkt im Vergleich zum Jahr 2010 verfünffachen.

Was tun?

Es ist deshalb angezeigt zu handeln. Höchste Priorität hat neben der Flexibilisierung der beruflichen Vorsorge die Verhinderung der sich abzeichnenden AHV-Defizite. Zusätzliche Lasten auf künftige, noch ungeborene Generationen zu verschieben ist die wohl unsozialste Lösung. Dabei helfen uns weder billige Schönfärberei weiter noch ein Denken in Besitzständen, noch Vergleiche mit Nationen, die bereits in ihren Defiziten zu versinken drohen.

Die drohenden AHV-Defizite können letztlich nur auf zwei Arten verhindert werden: höhere Beiträge und/oder niedrigere Leistungen. Dabei werden die nachfolgenden Generationen eher bereit sein, höhere Soziallasten zu tragen, wenn sie die Gewähr haben, dass ihre Mehrleistungen auch wirklich denjenigen zugute kommen, die sie tatsächlich zu ihrer Existenzsicherung benötigen, und wenn sie sehen, dass auch die Generationen untereinander solidarisch sind.

- Konkret heisst dies, dass in einem ersten Schritt die wirtschaftliche Lage der Betagten im Vergleich zu den Jungen offengelegt werden muss. Die nationale Armutsstudie des NFP 29 wird dazu Ende 1996 wichtige Anhaltspunkte liefern.
- Zum zweiten müssen neue Sozialverträge geschlossen werden, nämlich zwischen den wirtschaftlich starken und schwachen sowie zwischen den rüstigen und hilfs- und pflegebedürftigen Betagten. Beispielsweise wäre denkbar, dass gutsituierte Pensionierte auf ihre AHV-Renten verzichten. Oder es könnte eine spezielle Erbschaftssteuer zugunsten der AHV eingeführt werden. Bloss zur Seite gelegte und nicht zur Existenzsicherung benötigte AHV-Renten würden auf diese Weise nach dem Ableben gutsituierter Betagter wieder in die AHV-Kassen zurückfliessen.

Künftige Verteilungsprobleme lassen sich um so einfacher lösen, je grösser der Kuchen ist, der verteilt werden kann. Der Präsident der SP Schweiz, Peter Bodenmann, wies deshalb in mehreren Interviews darauf hin, dass das Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz innerhalb der nächsten 25 Jahre weit stärker als in den letzten Jahren, nämlich um jährlich real 2,8 Prozent, wachsen müsse. Es bleibt zu hoffen, dass dies als Signal verstanden wird, endlich die politischen Rahmenbedingungen zu realisieren, damit in unserem Land wieder Arbeitsplätze geschaffen (und nicht nur vernichtet) werden und die auf uns nicht nur in der Altersvorsorge zukommenden immensen Mehrbelastungen (Stichwort: Gesundheitswesen) finanzierbar bleiben.

---

* Professor Jürg H. Sommer lehrt am Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrum der Universität Basel und leitet dort die Forschungsstelle für Gesundheitsökonomie und Sozialpolitik.

3

Soziale Sicherheit vermehrt über Steuern finanzieren

Solidarität stärken – Gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern

■ VON PIERRE GILLIAND*

Die Sozialpolitik trägt zum Wohlergehen der Gesellschaft bei; sie lässt sich nicht nach rein finanziellen Massstäben bemessen. Der in der Schweiz herrschende soziale Friede stellt auf internationaler Ebene einen wichtigen Trumpf dar. Das Soziale ist nicht das Gegenstück zur Ökonomie, aber es darf nicht in eine chronische Defizitwirtschaft führen.

Um Vorschläge zu machen, muss man zuerst die Fakten kennen und verstehen. Es gibt zwar viele Interpreten, aber leider nur wenige Beobachter der sozialen Realitäten.

Unter dem EU-Schnitt

Im Jahre 1990 hat die Schweiz 20,7 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) für die soziale Sicherheit aufgewendet, weniger als die EU-Staaten im Durchschnitt (24,5 Prozent). Als wirtschaftlich reichstes Land liegt die Schweiz mit ihrer Quote somit im unteren Bereich. Dabei nehmen die Sozialausgaben eines Landes im allgemeinen mit steigendem Wohlstand zu.

Fügen wir zu den Kosten der sozialen Sicherheit die von den Haushalten direkt bezahlten Gesundheitskosten hinzu – nicht aber die privaten Versicherungen – so betragen die effektiven Ausgaben ungefähr einen Viertel des BIP. Die Einnahmen machen aber einen grösseren Anteil aus, weil für die zweite Säule, die sich noch im Aufbau befindet, Geld in beträchtlichem Umfang angespart werden muss.

Bei den Ausgaben beanspruchen Gesundheitswesen (einschliesslich Invalidität) sowie Alters- und Hinterlassenenvorsorge zusammen vier Fünftel – wobei die Gesundheit etwas stärker ins Gewicht fällt.

Der Trend der Sozialausgaben zeigt nach oben. Das künftige Ausmass der Arbeitslosigkeit lässt sich schwer abschätzen. Sicher ist dagegen, dass sich mit der demographischen Entwicklung die sozialmedizinischen Kosten erhöhen werden. Denn mit steigendem Alter nimmt auch das Risiko zu, krank und pflegebedürftig zu werden. Familie und Mutterschaft – bisher Stiefkinder der schweizerischen Sozialpolitik – sollten unbedingt stärker unterstützt werden, damit sich das zahlenmässige Verhältnis zwischen Rentenbezügern und aktiver Bevölkerung nicht weiter verschlechtert. Die tiefe Geburtenrate ist ein Hauptgrund für das Altern der Bevölkerung.

Der Aufwärtstrend der Kosten muss indessen der Wirtschaftsentwicklung gegenübergestellt werden. Hier ist ein weiteres Wachstum die wahrscheinlichste Variante. Der Drei-Säulen-Bericht des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) nennt nur zwei Varianten, nämlich ein Nullwachstum und ein mässiges Wirtschaftswachstum von einem Prozent – und das bei einer Teuerung von 3,5 Prozent im Jahr! Hätte man die Absicht, rund um die AHV Alarmstimmung zu verbreiten, müsste man genau so argumentieren.

Das EDI hätte im Bericht die Entwicklung des BIP in absoluten Zahlen darstellen müssen. Dann hätte sich gezeigt, dass das BIP bei einem jährlichen Wachstum von einem Prozent bis zum Jahr 2010 von 356 auf 413 Milliarden steigt, während die Ausgaben der AHV von 24,5 auf 35,3 Milliarden zunehmen. Bis 2020 würde das BIP 457 Milliarden erreichen, die AHV-Ausgaben schätzungsweise 48 Milliarden. Der Produktivitätsgewinn ist also viel grösser als die Mehrauslagen für die AHV. Mit andern Worten: Bei einem Wachstum des BIP von einem Prozent pro Jahr könnten die Versicherten einen zusätzlichen Beitrag zur Finanzierung der Sozialausgaben leisten, ohne dass sich ihr verfügbares Einkommen dadurch vermindert; bei zwei Prozent gäbe es erst recht kein Problem. Natürlich lässt sich ein Wachstumssatz nicht einfach verordnen. Trotzdem sollte das EDI sein Werk überprüfen.

Wo wären künftig «Einsparungen» möglich? Dank der Informatik wird man den Missbrauch besser bekämpfen können. Das neue Krankenversicherungsgesetz ermöglicht es, den Kostenauftrieb im Gesundheitssektor zu bremsen. Soll man das Obligatorium der beruflichen Vorsorge (zweite Säule) abschaffen, wie das die Gruppe de Pury vorschlägt? Das käme der Zerstörung eines feinen Uhrwerks mit der Hacke gleich und würde das Ende des sozialen Friedens bedeuten. Man könnte sich auf den obligatorischen Teil beschränken. Auch hier wären aber Spannungen und eine höhere Abhängigkeit der Rentnerschaft von der Sozialhilfe die Folge.

Welche Änderungen drängen sich auf? Zwei Tragpfeiler des Systems der sozialen Sicherheit sind angeknackst: Die Vollbeschäftigung und die Stabilität der Familie. Die Gesetzgebung wird den Auswirkungen der höheren Arbeitslosigkeit und der häufigeren Scheidungen Rechnung tragen müssen.

Heute wird die soziale Sicherheit wie folgt finanziert: Einen Fünftel tragen die privaten Haushalte (Krankenkassenprämien, übrige Gesundheitskosten); die Hälfte zahlen Arbeitgeber und Arbeitnehmer über Lohnprozente; einen Fünftel steuert die öffentliche Hand bei (Spitäler, AHV-Beiträge, Sozialhilfe); einen Zehntel machen Zinseinnahmen (vor allem bei der beruflichen Vorsorge) aus.

Für die Zukunft empfiehlt es sich, die Lohnabgaben teilweise durch andere Quellen zu ersetzen. Zu diesem Zweck können die Mehrwertsteuer erhöht, eine allgemeine Sozialabgabe eingeführt und/oder eine Steuer auf den Spitzenvermögen erhoben werden. Übrigens war vorgesehen gewesen, die staatlichen AHV-Beiträge ab 1978 von 20 auf 25 Prozent zu erhöhen, was aber nie erfolgte. Eine stärkere Finanzierung über Steuern würde es erlauben, die Arbeitskosten niedriger zu halten und die Einkommensunterschiede, die in den letzten 10 bis 15 Jahren zugenommen haben, etwas zu mindern.

Reiche Alte sollen mitzahlen

Es wäre auch richtig, dass sich die Rentnerinnen und Rentner via Steuern vermehrt an der Finanzierung beteiligen. Auf diesen Teil der Bevölkerung entfallen mindestens drei Fünftel, wenn nicht zwei Drittel der Ausgaben für die soziale Sicherheit. Wer nicht mehr erwerbstätig ist, trägt zur Finanzierung nur noch wenig bei. Dabei umfasst die Rentnergeneration neben armen auch die reichsten Haushalte. Diese Vorschläge sind realisierbar; sie entsprechen sozialen Bedürfnissen, sind wirksam und gerecht – sie fördern die Solidarität und den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

* Pierre Gilliand ist Professor für Sozialpolitik an der Universität Lausanne.