Neue Zürcher Zeitung Samstag/Sonntag, 27./28. Juli 1996

Gerechtigkeit und Sicherheit im globalen Wettbewerb

Ein Vorschlag zum Umbau des Sozialversicherungssystems

Von Peter Buomberger

Im Herbst 1995 schreckte Bundesrätin Dreifuss die Öffentlichkeit mit der Aussage auf, die künftige Sicherung der ersten Säule der Alterssicherung, der AHV, sei nur mit zusätzlichen vier bis fünf Mehrwertsteuerprozenten möglich. Wenig später traten die Autoren von «Mut zum Aufbruch» mit Thesen an die Öffentlichkeit, die ihnen den Vorwurf des Sozialabbaus eintrugen. Unlängst gab es heftige Reaktionen auf den Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe zu den Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherung (IDA-FiSo). Vor diesem Hintergrund unternimmt der Autor eine Analyse der sozialen Sicherung und leitet daraus Reformvorschläge ab. (Red.)

Anlass für die polarisierende Diskussion der letzten Zeit um die Sozialversicherungen ist der seit Jahren rasante Anstieg der Ausgaben der Sozialwerke. Während die Soziallastquote (Anteil der Sozialversicherungseinnahmen am Bruttoinlandprodukt) 1960 noch 11,5% betrug, fliesst heute bereits jeder vierte erwirtschaftete Franken durch die Kassen des Sozialhaushalts. Ohne drastische Gegenmassnahmen werden gemäss dem Bericht der IDA-FiSo im Jahr 2025 bereits 51,7 Mrd. Fr. mehr als heute benötigt, um den gegenwärtigen Leistungsumfang zu halten. Gleichzeitig fallen immer mehr Menschen durch das soziale Netz – ein Phänomen, welches mit dem Begriff «neue Armut» umschrieben wird. Daher werden zunehmend Zweifel laut, ob die Strukturen unseres Sozialversicherungssystems geeignet sind, die Herausforderungen zu bewältigen.

Soziale Sicherung am Wendepunkt

Die Ursachen dieser Entwicklung sind vielfältig. Insbesondere enthält das Sozialversicherungssystem historisch bedingte Konstruktionsmängel, die es für Veränderungen der Rahmenbedingungen verletzbar machen. Dass sich diese Bedingungen in der jüngeren Vergangenheit gewandelt haben und sich weiter verändern werden, ist weitgehend unbestritten.

Erstens zeichnen sich massive Verschiebungen in der Altersstruktur ab. So wird die Alterslastquote (Verhältnis der über 64jährigen zu den 20- bis 64jährigen) von heute rund 24 Prozent in den nächsten 40 Jahren auf über 40 Prozent wachsen. Zudem wird sich der Anteil der über 80jährigen an der Bevölkerung in diesem Zeitraum verdoppeln.

Zweitens haben sich die Lebensformen gewandelt. Die Zahl der Kleinhaushalte, erwerbstätigen Mütter und alleinerziehenden Elternteile hat zugenommen. Die Erwerbstätigkeit von Frauen wird zur Selbstverständlichkeit. Gleichzeitig ist eine ununterbrochene Erwerbskarriere mit einem Vollzeitpensum – sowohl für Frauen als auch für Männer – immer weniger der Normalfall. Das bleibt nicht ohne Folgen für den Sozialstaat. So verliert die familieninterne soziale Absicherung ebenso an Bedeutung wie unentgeltlich geleistete Betreuungsaufgaben ausserhalb der Familie. Beides führt zu Mehrbelastungen des Sozialstaates. Zugleich fallen wegen der starken Ausrichtung des Sozialversicherungssystems auf die Erwerbstätigen – und damit auf eine ununterbrochene Erwerbskarriere – immer mehr Menschen durch die Maschen des sozialen Netzes.

Drittens hat die Globalisierung der Märkte zu einer massiven Verschärfung des internationalen Wettbewerbs geführt. Damit hat die Ausgestaltung des Sozialsystems als Wettbewerbs- und Standortfaktor zusätzliche Bedeutung erlangt.

Falsche Polarisierung

Die Herausforderungen können nur bewältigt werden, wenn die institutionellen Mängel des Sozialversicherungssystems ausgemerzt oder zumindest verringert werden. Demgegenüber sind die Wortgeplänkel zwischen den Interessengruppen, die sich an den sozialpolitischen Besitzständen festklammern, wenig fruchtbar. Dies gilt um so mehr, als sich die Interessen der Parteien in zentralen Punkten decken.

Die Wirtschaft erfüllt zwei grundlegende soziale Funktionen. Zum einen bildet die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen die Grundlage für die eigenverantwortliche Existenzsicherung und die solidarische Mitverantwortung gegenüber anderen Gliedern der Gesellschaft. Zum andern trägt die Erhöhung der Produktivität der Arbeitsplätze zur Finanzierung der Sozialwerke bei. Dies wird durch den IDA-FiSo-Bericht veranschaulicht: Kann die Arbeitsproduktivität Jahr für Jahr um 1,5 Prozent gesteigert werden, beläuft sich der finanzielle Mehrbedarf im Jahr 2025 (gegenüber 1995) auf 7,9 Lohnprozente. Nimmt die Produktivität nur um 0,5 Prozent pro Jahr zu, werden im Jahr 2025 für die Finanzierung derselben Leistungen 14,2 Lohnprozente mehr benötigt. Das Wachstum der Wirtschaft bestimmt entscheidend das Ausmass einer langfristig tragbaren Sozialversicherung (vgl. Graphik).

Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Sozialpolitik sind aber nicht einseitig. Eine effiziente Sozialpolitik wirkt positiv auf die wirtschaftliche Prosperität zurück, indem sie eine Ausgleichs- und Stabilisierungsfunktion übernimmt. Die gesellschaftliche Akzeptanz der Risiken und Zwänge, die mit den Restrukturierungen der Wirtschaft verbunden sind, hängt nämlich massgeblich davon ab, welche Sicherungen für jene Mitglieder der Gesellschaft bestehen, die den erhöhten Anforderungen der Wirtschaft nicht genügen können. Die Sozialpolitik allein im Hinblick auf ihre Kosten zu beurteilen ist gefährlich und kann sich negativ auf die notwendigen strukturellen Veränderungen der Wirtschaft auswirken. Ein tragfähiges soziales Netz ist gerade in Phasen des Umbruchs von Bedeutung.

Dieses soll so gestaltet sein, dass die sozialpolitischen Ziele möglichst treffsicher und kostengünstig erreicht werden. Der Zweck jeder Sozialversicherung besteht darin, allen Mitgliedern der Gesellschaft ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen. Diese Zielsetzung hat zwei Dimensionen: Gerechtigkeit und Sicherheit. Dem Gerechtigkeitsaspekt liegt der Gedanke der Solidarität zugrunde, d. h. Individuen in wirtschaftlich gün-

stigen Umständen sollen Mitbürger unterstützen, die sich in materieller Not befinden. Unter dem Sicherheitsaspekt soll die minimale Versicherung eines jeden gegen vorhersehbare (z. B. Alter) und unvorhersehbare (z. B. Krankheit) Risiken gewährleistet werden.

Bestehende Konstruktionsmängel

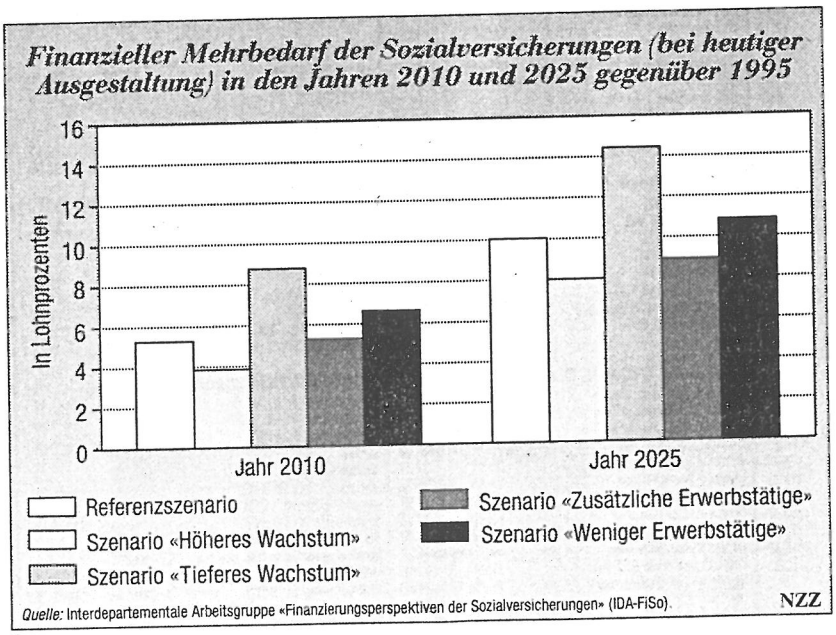
Die Mängel des Sozialversicherungssystems lassen sich zum grössten Teil auf die historisch bedingte Vermischung der Versicherungs- und der Solidaritätsfunktion zurückführen. Das Resultat sind gravierende Umverteilungs- und Finanzierungsineffizienzen. *Umverteilungsineffizienzen* entstehen dadurch, dass nach dem Giesskannenprinzip umverteilt wird. So werden nach Eintritt des versicherten Ereignisses (Krankheit, Arbeitslosigkeit, Invalidität, Alter usw.) staatliche Einkommenstransfers *an alle* Kranken, Arbeitslosen usw. gewährt – ungeachtet der Tatsache, dass bei vielen die von ihnen geleisteten Prämien die erwartete Versicherungsleistung nicht abdecken und *vor* Eintritt des versicherten Ereignisses keine Bedürftigkeit vorlag. Damit werden Subventionen an Versicherte ausgerichtet, die in der Lage wären, risikogerechte und kostendeckende Prämien zu bezahlen. Neben den Mängeln einer ziellosen Umverteilung leidet das System an *Finanzierungsineffizienzen.* Diese ergeben sich daraus, dass die Versicherungsleistungen grösstenteils über risikounabhängige Lohnprozente finanziert werden. Dadurch bestehen zum einen keine Anreize zu schadenverhütendem Verhalten. Zum andern wird der Produktionsfaktor Arbeit relativ zum Faktor Kapital verteuert. Dies führt tendenziell zu höherer Arbeitslosigkeit.

Trennung von Versicherungs- und Solidaritätsfunktion

Die Ineffizienzen des Sozialversicherungssystems zeigen ein grosses Potential für Reformen. Im Zentrum muss die konsequente Trennung der Versicherungs- von der Solidaritätsfunktion stehen. Dabei hat sich die Solidaritätskomponente auf die Einkommensumverteilung zwischen wirtschaftlich gut und wirtschaftlich schlecht gestellten Personen (*vor* dem Schadenfall) zu beschränken, während es bei der Versicherungsfunktion darum geht, grösstmögliche Äquivalenz zwischen dem Risiko (und damit den erwarteten Versicherungsleistungen) und den Prämien zu gewährleisten.

Leitlinien für einen Umbau

Durch die Trennung der Versicherungs- von der Solidaritätsfunktion können vermehrt private Anbieter für den Sozialversicherungsbereich herangezogen werden. Private Versicherungslösungen sind immer möglich, wenn das Versicherungsereignis zufällig eintritt, die durchschnittliche Schadenhöhe wie auch das individuelle Risiko des Versicherten einigermassen abschätzbar sind und die Einzelrisiken voneinander unabhängig sind. Der Staat sollte sich im Hinblick auf eine effiziente Leistungserbringung auf die Erfüllung des Solidaritätsziels konzentrieren und nur dort Versicherungsleistungen selbst anbieten, wo sich ein Markt für private Absicherungsmöglichkeiten nicht entwickeln kann. Beispiele marktwirtschaftlich nicht versicherbarer Risiken sind *Massen*arbeitslosigkeit (wie die Arbeitslosigkeit der dreissiger Jahre) und vermögensvernichtende Krisen des Währungssystems (wie die Verarmung der deutschen Rentner durch die Hyperinflation der zwanziger Jahre). Hier muss die Grundversicherung durch den Staat übernommen und entweder – im Fall von Massenarbeitslosigkeit – aus allgemeinen Steuermitteln oder – bei kollektivem Verlust der privaten Altersersparnisse – über das Umlageverfahren finanziert werden.



Umrisse eines rationalen Systems

Ein Sozialversicherungssystem, in dem die Versicherungs- von der Solidaritätsfunktion getrennt ist, weist folgende Konstruktionselemente auf:

1. Alle Gesellschaftsmitglieder werden zu einer Grundversicherung verpflichtet, die ihnen im Falle von Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Invalidität oder Alter ein menschenwürdiges Dasein ermöglicht. Die Versicherungsprämien in der Grundversicherung sind bei berechenbaren Risiken nach dem Äquivalenzprinzip, d. h. individuell und risikoabhängig, festzulegen. Die Grundversicherung muss obligatorisch sein, um zu verhindern, dass sich einzelne Personen ungenügend versichern und dann – wenn sie in Not geraten – die Kosten der Abdeckung ihrer Grundbedürfnisse der Allgemeinheit anlasten.

2. Im Rahmen der obligatorischen Grundversicherung soll im Schadensfall eine einheitliche Versicherungsleistung ausbezahlt werden, deren Höhe unabhängig vom bisherigen Einkommen und von den unterschiedlichen, risikoabhängigen Prämienzahlungen der Versicherten ist. Im Fall der Absicherung gegen Krankheitsrisiken besteht die Leistung der Grundversicherung aus einem vorgeschriebenen Leistungskatalog, bei der AHV und der Arbeitslosenversicherung aus einer Einheitsrente. Diese muss die Befriedigung der elementaren Bedürfnisse gewährleisten, wobei unterschiedliche familiäre Unterhaltspflichten zu berücksichtigen sind.
3. Jede über die Grundversicherung hinausgehende Absicherung muss Sache eigenverantwortlicher Privatvorsorge sein. Der Bereich der Zusatzversicherung unterscheidet sich durch die Freiwilligkeit und die nicht vorhandenen Prämiensubventionen von der Grundversicherung. Oft sind auch Unterschiede in den Finanzierungsverfahren sinnvoll. Dies ist beispielsweise bei der Altersvorsorge der Fall, bei der die Kombination von Umlageverfahren (erste Säule) und Kapitaldeckungsverfahren (zweite Säule) beizubehalten ist, da sich Stärken und Schwächen der beiden Methoden ausgleichen. Während sich das Umlageverfahren durch seine geringe Empfindlichkeit gegen unvorhergesehene Teuerungsschübe auszeichnet, ist das Kapitaldeckungsverfahren wegen seiner positiven Wirkung auf das wirtschaftliche Wachstum und der geringen Sensitivität auf Verschiebungen der Bevölkerungsstruktur attraktiv. Das spricht heute für eine stärkere Gewichtung der zweiten Säule.
4. Der Staat sollte Versicherungsleistungen nur selbst anbieten, wenn Marktversagen eine private Versicherungslösung verhindert.
5. Die Solidaritätsfunktion des Sozialversicherungssystems wird mit staatlicher Umverteilung realisiert. Diese hat zwei zentrale Effizienzanforderungen zu erfüllen: Zum einen sollen Prämiensubventionen auf die Zielgruppe der wirtschaftlich Bedürftigen begrenzt werden; zum anderen muss mit flankierenden Massnahmen auf ein schadenverhütendes Verhalten der Subventionsempfänger hingewirkt werden. Anspruch auf staatliche Beihilfe besteht, wenn die Prämienzahlungen für die Grundversicherungen einen bestimmten Anteil des Einkommens übersteigen und bescheidene Vermögensgrenzen nicht überschritten werden. Prämiensubventionen sollen nicht über Lohnprozente, sondern aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Weil staatliche Zuschüsse dem Subventionsempfänger die effektiven Kosten verschleiern, müssen sie an Verhaltensauflagen gebunden werden. Ihr Ziel ist die präventive Reduktion von Versicherungsrisiken (und damit der individuellen Prämien) in jenen Bereichen, in denen der Einzelne diese durch sein Verhalten – beispielsweise durch Weiterbildung oder Verzicht auf die Inkaufnahme gesundheitlicher Risiken – beeinflussen kann.

Vorzüge einer Reform

Ein solches Sozialversicherungssystem weist folgende Vorzüge auf:

- Jedes Mitglied der Gesellschaft hat bei Eintritt des Schadenfalls einen klar definierten Anspruch auf die einheitliche Leistung der Grundversicherung. Dadurch unterscheidet sich dieses Konzept grundlegend von einem System der öffentlichen Fürsorge.
- Das System ist treffsicher. Einkommenstransfers fliessen den wirtschaftlich Bedürftigen zu. Im Gegensatz zu Giesskannenausschüttungen und Objekthilfe (z. B. Spitalsubventionen) garantiert eine solche Subjekthilfe hohe Effizienz; die sozialpolitischen Ziele werden möglichst kostengünstig erreicht.
- Das System enthält Anreize zur Schadenverhütung, weil die meisten Versicherten mit den effektiven Kosten der Grundversicherung konfrontiert werden. Schadenminderndes Verhalten wird durch Prämienreduktionen honoriert, die bewusste Inkaufnahme von Schäden wird «bestraft».
- Da das System nicht auf Erwerbstätige ausgerichtet ist, gewährleistet es eine rasche Anpassung an sich ändernde Erwerbsmuster. Durch die Auflösung der engen Verknüpfung zwischen Erwerbstätigkeit und Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen werden neue Arbeitsmarktentwicklungen (z. B. alternative Arbeitszeitmodelle) nicht behindert.
- Die Finanzierungsart des Konzepts entspricht gesellschaftlichen Gerechtigkeitsvorstellungen. Weil die staatlichen Beiträge für individuelle Prämiensubventionen und für die Abdeckung der Grundbedürfnisse bei Eintritt eines privat unversicherbaren Kollektivrisikos aus allgemeinen Steuermitteln stammen, werden alle Einkommensbezüger in die solidarische Umverteilung einbezogen. Die bisherige Finanzierungsart hingegen stützt sich – wegen des hohen Gewichts der Lohnprozente – hauptsächlich auf den Kreis der Arbeitnehmer und Arbeitgeber ab.
- Durch die Verlagerung weg von Lohnprozenten hin zu einer Finanzierung aus dem Steueraufkommen und aus individuellen Prämienzahlungen wird der Produktionsfaktor Arbeit entlastet. Gemäss Modellrechnungen für Deutschland steigert eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um ein Lohnprozent die Beschäftigung um 0,3 %, und zwar weitgehend unabhängig von der Art der Gegenfinanzierung.
- Das System betont die Eigenverantwortung des Menschen. Jede Person ist zunächst für sich und ihre Familie selbst verantwortlich. Nur wenn der Einzelne überfordert ist, greift der Staat gemäss dem Subsidiaritätsprinzip ein.

Bisherige Reformbemühungen

Einige der in den letzten Jahren umgesetzten Reformen haben in die skizzierte Richtung gezielt. Dies gilt für Teile des Krankenversicherungsgesetzes. Dem hier dargestellten Modell entspricht auch der kürzlich von einer Arbeitsgruppe der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vorgelegte Revisionsvorschlag zum Krankenversicherungsgesetz (KVG), welcher kostendeckende Spitaltarife fordert, wobei die Minderausgaben der öffentlichen Hand den Versicherten zufliessen sollen. Daneben gibt es eine ganze Reihe bereits umgesetzter oder geplanter Revisionsschritte, die in die falsche Richtung weisen. Eines der Beispiele ist die Mitte Juni vom Bundesrat vorgenommene Änderung der KVG-Verordnung. Danach sollen ab 1997 für die Bemessung der Bundesbeiträge an die kantonale Prämienverbilligung zugunsten Versicherter in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen nicht nur die Einwohnerzahl und die Finanzkraft des Kantons, sondern auch das Prämienniveau in den einzelnen Kantonen berücksichtigt werden. Ferner käme eine Regelung der Familienzulagen auf Bundesebene, deren Niveau sich an den höchsten kantonalen Ansätzen orientiert, einer Stärkung des Giesskannensystems gleich. Dasselbe gilt für die Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung, die unabhängig von der wirtschaftlichen Situation einen Mutterschaftsurlaub mit einem Erwerbsersatz in der Höhe des vollen Verdienstes vorsähe.

Der Umbau des schweizerischen Sozialversicherungsnetzes bedingt nicht nur Anpassungen in der Bundesverfassung. Politisch schwieriger ist die Überwindung hartnäckiger Widerstände gegen den Abbau bestehender, aber weder wirtschaftlich noch ethisch gerechtfertigter Besitzstände, die dieser Umbau voraussetzt. Dies macht eine schrittweise Umsetzung der einzelnen Reformelemente nötig. Unabdingbar ist jedoch, dass jeder Schritt an den konstruktiven Elementen eines mittelfristig wünschbaren Sozialversicherungssystems gemessen wird.

Verantwortlich für «Themen und Thesen»:
Gerhard Schwarz / Daniel Hofmann