

Weder unsozial noch wachstumsfeindlich

Finanzierung der Sozialversicherungen über Mehrwertsteuer

Von Nationalrat Rudolf H. Strahm* (sp., Bern)

Nach der Veröffentlichung des Berichts der Interdepartementalen Arbeitsgruppe «Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen (IDA FiSo)», in welchem für das Jahr 2001 ein Mehrbedarf von 14 Milliarden Franken ausgemacht wurde, waren die Reaktionen unterschiedlich. Während die einen nach Einsparungen rufen, überlegen sich andere vor allem, wie diese Lücke finanziert werden soll. Im folgenden setzt sich der Autor damit auseinander, mit welchen Auswirkungen zu rechnen ist, wenn zusätzliche Mehrwertsteuerprozent erhoben würden. Denn diesen Weg wollen insbesondere die Sozialdemokraten beschreiten, die neu eine Finanzierung über die Mehrwertsteuer als nicht mehr prinzipiell unsozial beurteilen.

Der im Juni 1996 veröffentlichte interdepartementale Bericht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen (IDA FiSo) hat zur Klärung der Finanzierungsfragen der Sozialwerke und zur Kompromissuche leider nichts beigetragen. Sein Beitrag zur Verwirrung ist nicht zuletzt auf die unübersichtliche Präsentation und die ungeschickte Prozedur der Publikation zurückzuführen. Man muss in statistischen Fragen schon recht sattelfest sein und selber den Rechner benutzen, um sich ein Bild über die Finanzierungsprobleme und über den Handlungsbedarf abzuleiten. Wenn man die Presseberichte liest, fällt die verwirrende Vielfalt von Zahlen und Interpretationen über den zukünftigen Finanzierungsbedarf auf. Dies ist eine schlechte Ausgangslage für eine politische Kompromissfindung.

Ausgangsbasis zu akzeptieren

Nach dem Vorliegen des Berichts der IDA FiSo sind zur Finanzierung zwei zentrale Fragestellungen zu beantworten: Erstens, wie sollen in Zukunft die Sozialversicherungen, insbesondere der zusätzliche Mittelbedarf, finanziert werden? Zweitens, wie ist die Finanzierung der Sozialversicherungen wirtschaftspolitisch in Bezug auf die «Tragbarkeit» und die Konkurrenzfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz zu beurteilen?

Obschon der Bericht der IDA FiSo von relativ pessimistischen Vorgaben ausgeht, sind wir der Auffassung, dass man in der Debatte um die *Sozialversicherungsfinanzierung* die darin bis 2010 prognostizierte Finanzierungslücke akzeptieren sollte. Diese wird laut Bericht auf dereinst 5 bzw. 14 Milliarden Franken veranschlagt. Eine Debatte über die Wachstumsannahmen des Berichts ist wenig ergiebig und verirrt sich erfahrungsgemäss in Glaubensfragen. Prognosen über das Jahr 2010 hinaus halten wir indes für unseriös und unzulässig.

Wir dürfen uns der Einsicht nicht verschliessen, dass allein zur Fortführung des heutigen Leistungssystems der Sozialversicherungen ein *Mehrbedarf* an Finanzmitteln nötig sein wird. Aus unserer Sicht ist neben der Konsolidierung der heutigen Sozialversicherungszweige die Einführung einer AHV-Ruhestandsrente für Männer und Frauen ab 62 Jahren erforderlich, die je nach Ausgestaltung um die 0,8 MWSt-Prozente zusätzlich kostet. Wie stellen wir uns nun diese Zusatzfinanzierung vor? Aus unserer Sicht ist ein *Systemwechsel* nötig. Die zusätzlich benötigten Mittel sind nicht mehr über die Lohnprozentfinanzierung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, sondern durch die *Mehrwertsteuer* (MWSt) zu erheben. Dieser Vorschlag signalisiert einen Doktrinwechsel in der Sozialdemokratie, denn lange Zeit galt bis in weite Kreise der Bevölkerung hinein das Dogma: Lohnprozente sind sozial – Mehrwertsteuer ist unsozial.

Folgende Gründe führen uns dazu, die Konsumbesteuerung zur zukünftigen Finanzierung des Sozialstaats beizuziehen: Erstens sollten die Lohnnebenkosten nicht mehr erhöht werden, weil sie den Faktor Arbeit kostenmässig belasten und Auswirkungen auf die Konkurrenzfähigkeit haben. Zweites sollte nicht nur die berufsaktive Generation das Sozialversicherungssystem finanzieren; vielmehr sollten auch die *Million Rentnerinnen und Rentner*, die Kapitaleinkommensbezüger und, mit besserer Erfassung, auch die *Selbstständigerwerbenden* via Konsumbesteuerung in die Solidarität eingebunden werden.

Wir haben auf Grund der Haushaltrechnungen und Verbrauchserhebungen des Bundesamtes für Statistik (BFS) berechnet, dass die Belastung der Haushalte gleicher Einkommensklassen bis etwa 130 000 Franken fast auf den Franken gleich hoch ist, ob man eine Milliarde via Lohnprozentfinanzierung oder via Mehrwertsteuer abschöpft (siehe Kasten). Erst ab etwa 200 000 Franken Einkommen wirkt sich die MWSt namhaft stärker degressiv aus, weil darüber die Sparquote stark ansteigt. Der Bericht der IDA FiSo kommt zu einem ähnlichen Resultat. Man muss sich vergegenwärtigen, dass bei der Mehrwertsteuer ein wesentlicher Teil des täglichen *Grundbedarfs* wie Mieten, Versiche-

Konsumquoten verschiedener Haushaltstypen

Konsumanteil	
in % des Haushaltseinkommens 1992 –	
<i>Haushalte von Unselbstständigerwerbenden</i>	
Konsumanteil mit Sparen der 2. Säule usw.	88,8%
Konsumanteil	
ohne Sozialversicherungssparen	83%
<i>Haushalte von Rentnern</i>	94,5%
Quelle: berechnet nach BFS, Verbrauchserhebung 1991/1992.	

rungsprämien, Bildung, Lebensmittel, Kulturkonsum steuerbefreit ist oder einem Sondersatz von 2 Prozent untersteht.

Dieser Befund sollte es auch jenen ermöglichen, einem Wechsel von der Lohnprozent- zur MWSt-Finanzierung der Sozialwerke zuzustimmen, die bisher aus Tradition damit Mühe bekundet hatten.

Die Wachstumswirkungen

Die zweite wichtige Frage bezieht sich auf die Auswirkungen der Sozialversicherungsfinanzierung auf das *Wirtschaftswachstum*. Die Mehrwertsteuer belastet die Unternehmen nicht, sondern allein die Haushalte. Sie belastet auch die Exportprodukte nicht, und sie beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Schweiz in keiner Weise.

Alle europäischen Länder haben einen MWSt-Satz von 15% und mehr, und niemand kann deswegen eine Wachstumsbehinderung ausmachen. Wer bei einer mehrwertsteuerfinanzierten Sozialversicherung eine Beeinträchtigung der Wirtschaft behauptet, kann sich höchstens auf ideologische Motive stützen. Wer behauptet, der so finanzierte Sozialstaat sei für die Wirtschaft nicht «tragbar», kann sich jedenfalls nicht auf wachstumsökonomische Überlegungen berufen.

Wenn eine Milliarde Franken via MWSt abgeschöpft wird, dann bringt dies zwar eine entsprechende Verminderung der Konsumnachfrage von Haushalten. Doch wenn die gleiche Milliarde in Form von AHV- oder IV-Renten oder andern Transferzahlungen wieder an die Haushalte zurückgeht, bewirkt sie eine ungefähr gleich grosse Ausdehnung der Gesamtnachfrage. Jeder Rentenfranken ist etwa auch ein Konsumfranken.

Oft trifft man bei Politikern auf die Auffassung, die AHV-Renten würden ja doch zumeist gespart und dem Konsum entzogen. Auf Grund der Verbrauchserhebung des BFS für 1992 können wir jedoch berechnen, dass die Konsumquote der Rentnerhaushalte mit rund 94,5 Prozent leicht höher ist als diejenige der Haushalte von Unselbständigerwerbenden mit 88,8 Prozent (siehe Kasten). (Die Konsumquote ist der Anteil des Haushalteinkommens, welcher für den Konsum ausgegeben wird. Der Rest ist Sparanteil, wobei das BFS, das institutionelle Zwangssparen der

zweiten Säule, bei Unselbständigerwerbenden etwa 6 Prozent, zu den Konsumausgaben zählt.)

Die Behauptung, die Finanzierung der Sozialversicherungen beeinträchtigt das Wachstum, ist ideologisch begründet und nicht belegbar. Persönlich haben wir allerdings auch nie die gegenteilige Vorstellung gepflegt, mittels AHV-Renten könne man das Wachstum ankurbeln und so die Rezession bekämpfen. Wir sind vielmehr der Meinung, dass eine mehrwertsteuerfinanzierte Sozialversicherung mehr oder weniger *wachstumsneutral* ist, aber immerhin die Konsumnachfrage sichert, was

* Der Autor ist Präsident der SP-internen Arbeitsgruppe zur Finanzierung der Sozialversicherungen.

Belastungswirkungen der Finanzierungsarten bei Haushalten

Für 1 Milliarde Franken Jahreseinnahmen des Bundes ergeben sich folgende Belastungen der Haushalte (in Fr.):

Bruttoeinkommen des Haushalts	Lohnprozente	MWSt	Direkte Bundessteuer
	1 Lohn% = 2,2 Mrd. Fr.	1% MWSt = 1,7 Mrd. Fr.	
	½ von 0,46 Lohn%	0,59 MWSt%	Total ¼ von 8,1 Mrd. Fr.
	nur Lohnbezüger	alle Konsumenten	natürliche Personen
20 000	46	46	0
30 000	69	69	0
40 000	92	92	10
50 000	115	105	26
60 000	138	124	56
70 000	161	144	105
80 000	184	161	166
90 000	207	182	240
100 000	230	215	328
150 000	345	ca. 323*	1 164
200 000	460	ca. 431*	2 247
300 000	690	ca. 500*	4 532
500 000	1 150	ca. 600*	9 104

* Schätzung. Quellen: Berechnet nach: Bundesrat: Botschaft über die Volksinitiative «zur Abschaffung der direkten Bundessteuer» vom 2. 11. 1994, Tab. 16. Sparquoten nach Verbrauchserhebung BFS 1991/92.

bei der heutigen Verunsicherung der Konsumenten nicht unerheblich ist. (Auf die Auswirkungen der MWSt-Finanzierung auf das freiwillige Sparen gehen wir nicht ein, weil dazu nur Spekulationen möglich sind.)

Ein möglicher Kompromiss

Ich könnte mir – jenseits der «Arena»-orientierten politischen Kultur – einen *Kompromiss* in der Frage der zukünftigen Finanzierung der Sozialversicherungen vorstellen, der etwa wie folgt aussieht:

Die *Sozialdemokratie* und die Arbeitnehmerverbände schwenken um in der Finanzierungsfrage, das heisst: keine zusätzlichen Lohnprozente, sondern mehr Mittel aus der Mehrwertsteuer. (Ein Teil der SP-Fraktion der Bundesversammlung wäre sogar bereit, bisherige Lohnprozente mit dem Ertrag einer schrittweise erhöhten Energiebesteuerung zurückzuerstatten oder aus der Erhöhung der Mehrwertsteuer zu ersetzen.)

Zweitens bietet die SP Hand zu echten und griffigen Massnahmen bei der Preis- und Kostenentwicklung im Gesundheitswesen, denn von allen Sozialversicherungszweigen fällt die Krankenversicherung wachstumsmässig am stärksten ins Gewicht.

Drittens schwenken wir bei der Bekämpfung der neuen Armut (nicht bei den Altersrenten, aber z. B. bei Beiträgen für alleinstehende Frauen, Alleinerziehende, Ausgesteuerte) auf ein zukünftiges Sozialhilfekzept im Bundesrahmen, das – analog zu den heutigen Ergänzungsleistungen – auf dem Bedarfsprinzip mit Rechtsanspruch basiert und nicht nach dem Giesskannenprinzip

funktioniert. Damit lässt sich die Sozialhilfe gezielt zur Armutsbekämpfung einsetzen.

Die *bürgerliche Seite* indes müsste bei der skizzierten Kompromissfindung von ihrem ideologisch fixierten Dogma der Staatsquotenneutralität und von der Forderung nach dem Einfrieren der Sozialstaatsfinanzierung wegkommen. Dieses «Einfrier-Dogma» lässt sich angesichts der Wirtschaftswirklichkeit ohnehin nicht halten: Die Alterung in der Bevölkerung ist eine Tatsache, und ebenso ist jene Managementpraxis eine Realität, nach der die sozial schwächeren Arbeitnehmer(innen) vermehrt dem Staat, der IV oder der Sozialhilfe überantwortet werden. Dieses Moratoriumdogma ist eine korrekturbedürftige, bloss ideologische Kampfpapole; wirtschaftspolitisch ist es jedenfalls nicht begründbar und nicht haltbar.

Die Schweiz bleibt konkurrenzfähig

Mit ökonomischer Begründung lässt sich sicher nicht behaupten, eine Schweiz im Jahre 2010 sei wegen eines MWSt-Satzes von 'sagen wir insgesamt 11 oder 12 Prozent weniger konkurrenzfähig als heute. Selbst dann wird unsere *Sozialleistungsquote* noch unter dem heutigen Europadurchschnitt liegen.

Auch beim Moratoriumdogma ist angesichts der sozialen Wirklichkeit eine realitätsbezogene Korrektur am Platze. Der Arbeitgeberverband, dessen Mitglieder bei der Mehrwertsteuer ja nicht mehr belastet sind als jeder andere Bürger, hat damit keine wirtschaftspolitische Legitimation, das Einfrieren der Sozialquote und de facto den Abbau von Renten zu proklamieren.