

Walter Seiler, Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherungen, über den Sozialstaat Schweiz

«Szenarien des Leistungsabbaus erwägen»

Das Bundesamt für Sozialversicherungen ist in den vergangenen Jahren zu einem der wichtigsten Bundesämter geworden. Ende Jahr geht Walter Seiler, der das Amt während sieben Jahren als Direktor geführt hat, in Pension. Im Gespräch mit «Finanz und Wirtschaft» äussert sich Seiler zu den gegenwärtigen Problemen wie auch zu den Perspektiven des Sozialstaates Schweiz. Zugleich zieht er ein persönliches Fazit über seine Amtszeit.

— Herr Seiler, sind die Sozialversicherungen gesund, kränkelnd oder krank?

Hier gilt es zu differenzieren. Es gibt Bereiche, die gar nicht gesund sind, wie etwa die Invalidenversicherung. Die Krankenversicherungen stehen in einer schwierigen Situation, weil eine Verhaltensänderung der Beteiligten notwendig wäre. Von der AHV redet man am meisten, obwohl es hier zurzeit am wenigsten notwendig ist. Die Arbeitslosenversicherung schliesslich ist stark von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig.

— Wie haben sich die Sozialversicherungen in der jüngsten Vergangenheit entwickelt?

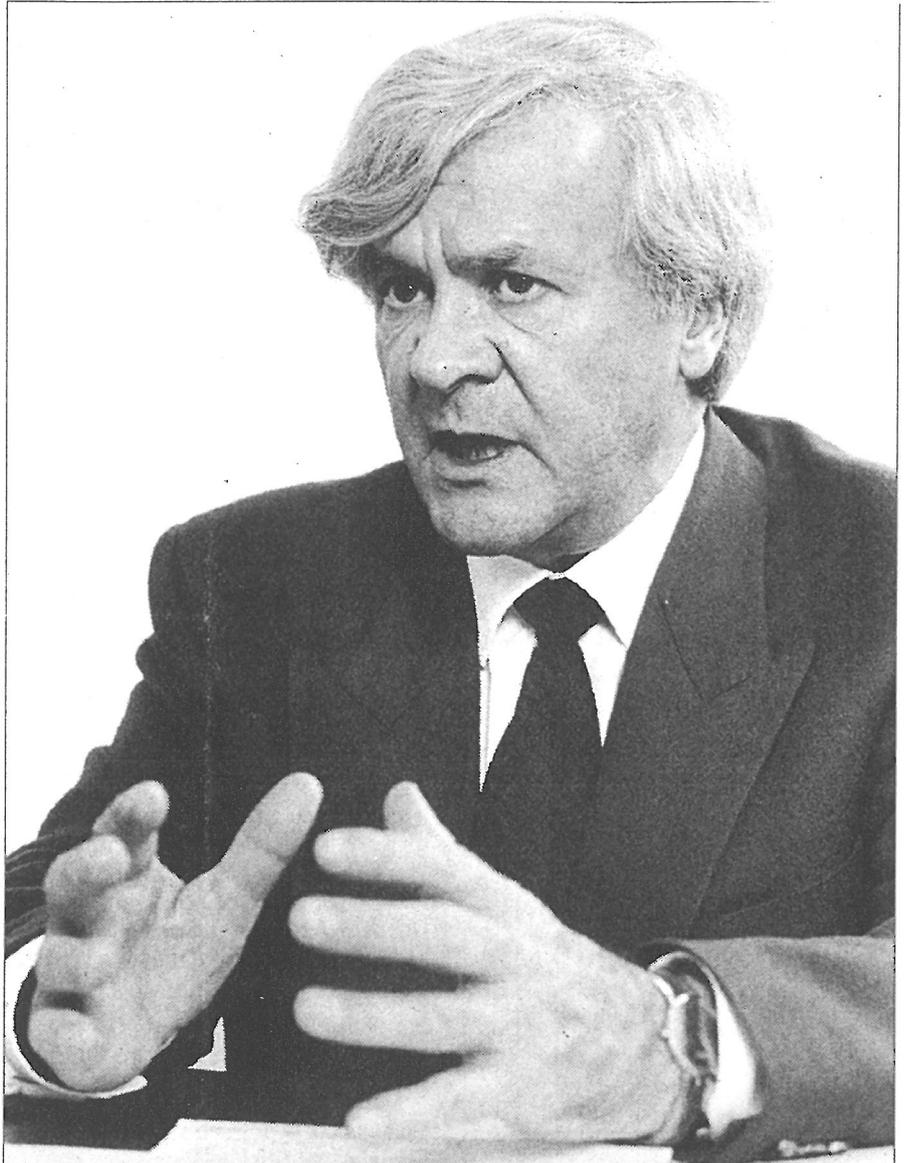
Die Lage hat sich verschlechtert. Ich verweise auf die Kostensteigerungen in der Invalidenversicherung und der Krankenversicherung. Die demographische Entwicklung ist einigermaßen berechenbar. Man hat schon in der Botschaft zur 10. AHV-Revision im Jahr 1990 gesehen, wie die Entwicklung etwa verlaufen würde. Eine Rolle spielt schliesslich die Finanzlage der öffentlichen Hand sowie die Wirtschaftslage. Der Anteil der Sozialversicherungen am Bruttoinlandprodukt steigt, wenn sich die Wirtschaft schlecht entwickelt. Das wirkt sich auf die Stimmung aus. Die Angst um die Renten wächst.

— Wie weit nehmen die Politiker diese Verschlechterung wahr?

In den Kommissionen von National- und Ständerat merkt man, dass die Besorgnis

Die soziale Sicherung ist nicht ein Instrument zur blossen Umverteilung von Einkommen.

zugenommen hat. Es waren auch diese Politiker, die eine Gesamtschau der Lage gefor-



«Dass ein Handlungsbedarf besteht, ist heute jedem Politiker klar, der je einmal etwas von Sozialversicherungen gehört hat» (Seiler).

BILD: MARKUS SENN

dert haben. Wir haben sie mit dem Drei-Säulen-Bericht und dem Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen, der IDA-FiSo, geliefert. Eine zweite Arbeitsgruppe wird sich nun noch mit den Leistungen befassen.

— Ist es nicht auch eine Verzögerungstaktik der Politik, immer neue Berichte zu verlangen, um ein unangenehmes Problem vor sich herzuschieben?

Mit dem Drei-Säulen-Bericht wurde begonnen, als es der Wirtschaft besser gegangen ist. Die IDA-FiSo hat sich zunächst bewusst auf die Finanzierungsfragen beschränkt. Der Bericht der zweiten IDA-FiSo wird auf den anderen Studien aufbauen. Zentral wird dann die Synthese der

Berichte im Sinne einer Handlungsgrundlage sein. Dass ein Handlungsbedarf besteht, ist heute jedem Politiker klar, der je einmal etwas von Sozialversicherungen gehört hat.

— Welches sind die wichtigsten Bestimmungsfaktoren der künftigen Entwicklung der Sozialversicherungen?

Wichtige Faktoren sind zunächst die Wirtschaftsentwicklung und die Sanierung der Staatsfinanzen. Daneben fällt die Gesellschaft mit den veränderten Lebensformen und der demographischen Entwicklung ins Gewicht. Schliesslich spielt das Verhalten aller Beteiligten eine Rolle. Dabei geht es um die Frage, wie sich die Solidarität in Zukunft entwickeln wird. Ist sie eine Einbahnstrasse von den Habenden zu

den weniger Habenden, oder ist es eine Zweibahnstrasse, in der auch die Begünstigten solidarisch mit den Zahlenden sind.

— *Wie beurteilen Sie das Gewicht des Wirtschaftswachstums und der Demographie für die Zukunft der Sozialwerke?*

Wir haben im Bericht der IDA-FiSo Bevölkerungs- und Wirtschaftsszenarien miteinander verbunden. Wir gehen für die kommenden Jahre von einem durchschnittlichen Reallohnwachstum von rund einem Prozent aus. Das stützt sich auf ein durchschnittliches Wachstum des Bruttoinlandsproduktes von 1,3%. In den letzten zehn Jahren betrug die Reallohnsteigerung pro Jahr nur 0,6%. Der Verweis auf frühere, höhere Zuwachsraten ist nicht schlüssig, da wir in der Wirtschaft mit einem Trendbruch konfrontiert sind. Neben der konjunkturellen Erholung fragt sich immer stärker, ob wir in der Lage sind, die notwendigen strukturellen Bereinigungen herbeizuführen. Wenn dies nicht gelingt, werden wir auch in der sozialen Sicherung die entsprechenden Nachteile in Kauf nehmen müssen.

— *Wie sehen Sie die Perspektiven des Sozialstaates?*

Ich lasse mich nicht vom Prinzip Hoffnung leiten. Ich versuche aufgrund realer Grundlagen in die Zukunft zu blicken. Die Zeiten der Hochkonjunktur der siebziger oder achtziger Jahre gehören vorderhand der Vergangenheit an. Ich halte das erwähnte moderate Wachstum für realistisch. In diesem Fall fehlen uns aber schon im Jahr 2010 einige Milliarden Franken in den Sozialversicherungen. Die Finanzierung dieses Mankos muss heute sichergestellt werden. In der AHV ist das möglich mit dem bereits in der Bundesverfassung verankerten Mehrwertsteuerprozent für die Demographie sowie darüber hinaus noch mit weiteren 1,5%, wofür eine Volksabstimmung notwendig wird. In der IV müsste ein Weg zu einer grundsätzlichen Neuorientierung auf der Leistungs- und der Finanzierungsseite gefunden werden. In der Krankenversicherung ist zu hoffen, dass die wettbewerblichen Massnahmen greifen und auf die Kosten drücken. Sollte das System allerdings explodieren, dürften die Tage einer freiheitlichen Lösung, wie wir sie mit dem neuen Gesetz geschaffen haben, gezählt sein. Dann bleibt als Retter nur noch der Staat. Diesen Pfad zu einer staatlich festgelegten Medizin möchte ich niemandem empfehlen. Da ist der Weg von der Rationalisierung zur ethisch problematischen Rationierung nicht mehr weit.

— *Was passiert mit dem Sozialsystem, wenn die Leistungen weiter ausgebaut werden, etwa im Sinne der Mutterschaftsversicherung?*

Es gibt immer mehr volkswirtschaftlich relevante Kosten. Die Mutterschaftsversicherung ist eine politische Forderung, von verschiedenen Seiten, nicht nur von der SP. Die Verantwortlichen werden da über die

Bücher gehen müssen, wenn die Ergebnisse der zweiten IDA-FiSo vorliegen. In diesem Bericht wird man wohl auch Szenarien eines Leistungsabbaus in Erwägung ziehen müssen. In einem mittelfristigen Zeithorizont werden mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung, die Staatsfinanzen wie auch auf die Akzeptanz der Bürger kaum zusätzliche Leistungen möglich sein.

— *Wird Leistungsabbau akzeptiert?*

Wenn klar gestellt wird, dass es mit einem gewissen Leistungsabbau auch weniger oder keine Prämien erhöhungen gibt, so glaube ich daran. Der Prämien- oder Beitragszahler ist heute langsam an der Schmerzgrenze. Ein Leistungsabbau dürfte allerdings nur in sozialpolitisch weniger wichtigen Bereichen möglich sein.

— *Können Sie Beispiele nennen?*

In der AHV etwa im Bereich des Mischindex, des Rentenalters oder der Witwenrente, die auf das Niveau der Witwenrente reduziert werden könnte.

— *Sie haben von der Akzeptanz unter den Bürgern gesprochen. Wie steht es damit in der Politik?*

Die Akzeptanz steigt auch unter den Politikern, weil sie aufgrund der genannten Berichtszunehmenden Überblick über die Probleme gewinnen. Ich hoffe, dass sie langsam realisieren, dass die Zeit des ungesteuerten Ausbaus vorbei ist. Es geht mehr darum, das Bestehende im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten zu erhalten, allenfalls mit kleineren Verzichten in bestimmten Bereichen, nicht aber im Rentenbereich.

— *Leben Sie bezüglich der Politik nicht nach dem Prinzip Hoffnung, wenn Sie glauben, die Politiker akzeptierten einen Abbau? Muss nicht der Leidensdruck grösser werden, damit gehandelt wird?*

Muss es wirklich immer weh tun, damit etwas in Bewegung kommt? Ich hoffe immer noch, und habe auch schon positive Beispiele erlebt, dass die Politiker auch fähig sind, in die Zukunft zu denken.

— *Wo orten Sie mit Blick auf die mittel- und längerfristige Perspektive den dringenden Handlungsbedarf?*

In der kurz- und mittelfristigen Optik bewegen wir uns im bestehenden System. Wir müssen versuchen, über Leistungsanpassungen und das Finanzierungssystem die Kernfunktionen der sozialen Sicherung zu erhalten. Dabei geht es in erster Priorität um die IV, den zweiten IDA-FiSo-Bericht, die 11. AHV-Revision und die erste Revision der beruflichen Vorsorge. Möglicherweise steht in diesem Zeithorizont auch eine Teilrevision der Krankenversicherung an.

— *Und in der langfristigen Optik?*

Da stellen sich grundlegende Probleme des Systems der sozialen Sicherung. Wir sind heute etwa mit dem Gegensatzpaar Versicherungsprinzip in der AHV und Bedarfsprinzip in den Ergänzungsleistungen

konfrontiert. Das Versicherungsprinzip ist auch der Idee eines garantierten Grundeinkommens für alle gegenüberzustellen. Ein Kernpunkt ist weiter das Finanzierungssystem. Das Umlageverfahren wird in den industrialisierten Ländern immer mehr hinterfragt. Es gibt Länder, die auf diesem Weg mit der Sozialversicherung mehr oder weniger bankrott gegangen sind. Es existieren Modelle, dieses System anzupassen.

— *Wie könnte ein solches Modell aussehen?*

Nehmen wir das Beispiel der Krankenversicherung. Vor dreissig Jahren war das sogenannte Flimser Modell ein Thema, das eine Grossrisikoversicherung wollte. Die Rede war von hohen Selbsthalten und Franchisen. Das Modell scheiterte an der Ausbaueuphorie der Sozialversicherungen. Mir schwebt ein ähnliches System vor, in dem die grossen Risiken mit der Solidarität abgedeckt sind. Grosse Risiken sind etwa längere Spitalaufenthalte, grosse Operationen und ähnliches. Darunter wäre ein gewisser Bereich, allenfalls sozial abgestuft, der Selbstverantwortung zu überlassen. Man könnte sich vorstellen, dass jede Bürgerin und jeder Bürger verpflichtet wäre, einen bestimmten, in einem gewissen Rahmen frei wählbaren Betrag, auf ein persönliches Konto einzubezahlen. Wenn er kleinere Leistungen im Gesundheitswesen beanspruchen würde, könnte er auf dieses Konto greifen. Er hätte dann ein Interesse daran, im höheren Alter mehr auf dem Konto zu haben und sich vorher entsprechend sparsamer zu verhalten. So übt jeder seine Selbstverantwortung und wäre gleichzeitig interessiert daran, dass nicht zu hohe Kosten verursacht werden.

— *Wie wäre der Grossrisikobereich zu finanzieren?*

Er wäre über Beiträge zu finanzieren, ähnlich wie dies heute gehandhabt wird. Die Kosten für den einzelnen wären problemlos berechenbar. Die Prämie wäre natürlich wesentlich tiefer als heute.

— *Liesse sich dieses Modell auf andere Bereiche der Sozialversicherung übertragen?*

Eine derartige Lösung könnte grundsätzlich in allen umlagefinanzierten Bereichen zur Diskussion stehen. Es gibt ähnliche Systeme im Ausland, die funktionieren.

— *Das heisst auch weg von der Giesskanne.*

Ja. Die Giesskanne soll nur noch dort spielen, wo der einzelne wirklich überfordert ist. In diesem Bereich muss jeder die selben Leistungen erhalten.

— *Könnten Sie sich vorstellen, dass wir im Bereich der Altersversicherung so weit kommen könnten, dass gewisse, finanziell sehr gut gestellte Schichten von Pensionierten keine Rente mehr erhalten und die Gelder gezielt zu Gunsten der wirklich Bedürftigen eingesetzt würden?*

Wann weiss ein Erwerbstätiger, ob er über seine ganze Erwerbszeit hinweg gut verdient oder nicht? Er weiss es in der Regel erst am Schluss seiner beruflichen Karriere. Er bezahlt ein Leben lang seine Prämien, und am Ende wird ihm dann mitgeteilt, er habe zu viel verdient und erhalte keine Rente. Das würde zu einer totalen Demotivation führen.

— *Aber ist es heute für ein bedürftiges Rentnerpaar nicht stossend, wenn das sehr gut gestellte Paar von nebenan die Maximalrente erhält?*

Das sehe ich nicht so. Die soziale Sicherung ist nicht ein Instrument zur blossen Umverteilung von Einkommen. Diese ist nur ein Mittel um das Ziel zu erreichen, nämlich Not zu mildern.

— *Was halten Sie von allfälligen Privatisierungen in der Sozialversicherung?*

Wir haben schon heute private Bereiche. Etwa die zweite Säule, die Krankenversicherung und ein Teil der Unfallversicherung. Die erste Säule ist kaum zu privatisieren. Das Altersrisiko kann niemand versichern, wenn er nicht die ganze Bevölkerung versichern darf. In der Arbeitslosenversicherung haben die privaten Versicherer schon abgewunken. Privatisierung ist wohl die falsche Richtung. Wir müssen vielmehr auf der Grundversicherung bleiben beziehungsweise wieder darauf zurückkommen, und die Zusatzversicherung der privaten Selbstvorsorge überlassen. Nur so werden wir auf lange Sicht das heutige Niveau halten können. Selbst das wird aber schmerzliche Anpassungsprozesse mit sich bringen.

Interview: Peter Morf

«Riesige Bürokratie mit zu vielen Stäben»

— *Wie lautet Ihr Fazit nach gut sieben Jahren als Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherungen?*

Ich wurde von Bundesrat Cotti gerufen, um aus dem Bundesamt für Sozialversicherungen ein valables Instrument des Bundesrats zu formen. Ich glaube, das ist mir auch gelungen. Als Höhepunkte sehe ich die Realisierung der 10. AHV-Revision, das Krankenversicherungsgesetz sowie die Abschaffung der goldenen Fesseln in der zweiten Säule. Zudem habe ich rund 15 Botschaften im Bundesrat durchgebracht, und vier Volksabstimmungen sind in unserem Sinn entschieden worden. Es war eine sehr arbeitsreiche, aber auch sehr befriedigende Aufgabe.

— *Und die Schattenseiten?*

Die Bundesverwaltung ist eine riesige Bürokratie mit zu vielen Stäben. Das Führungsmittel der Delegation an die Bundesämter wird viel zu wenig genutzt. Ich bin froh, dass ich diese Leerläufe nicht mehr mitmachen muss. Eine Schattenseite ist auch die Tatsache, dass man als Amtsdirektor stets das letzte Glied ist, an dem der Schwarze Peter hängenbleibt.

— *Wie weit kann der Amtsdirektor die Entwicklung der Sozialversicherungen beeinflussen?*

Das hängt vom Stil des Departementschefs oder der -chefin ab. Der Vorgänger von Frau Dreifuss, Herr Cotti, hat jeweils Anfang Jahr alle Ziele, die er in der Sozialversicherung hatte, detailliert mit mir besprochen. Ich

wurde auch immer zu den Briefings über die Sozialversicherung betreffende Geschäfte nach den Bundesratssitzungen beigezogen. Dadurch hatte ich ein recht grosses Gewicht. Frau Dreifuss hingegen führt durch ihren Stab, der uns nach den Sitzungen jeweils informiert. Das ist ein anderer Stil, der den Amtsdirektor eher marginalisiert als einbezieht.

— *Welchen Tip geben Sie Ihrem Nachfolger Otto Piller mit auf den Weg?*

Ich führe ihn gegenwärtig sehr intensiv in das Amt ein. Wichtig ist an dieser Position, dass man viel Durchsetzungswillen und -kraft hat. Man darf nicht alles tun, was von einem braven Beamten erwartet wird. Man muss auch den Mut haben, seine eigene Meinung zu äussern.