

# Auslegeordnung der Sozialversicherungen

## Selbst ein Leistungsabbau kommt teuer zu stehen

Die interdepartementale Arbeitsgruppe «Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen (IDA FiSo) 2» hat in drei Szenarien denkbare Entwicklungsmöglichkeiten der Sozialversicherungen bis zum Jahr 2010 erarbeitet. Demnach ist der finanzielle Mehrbedarf selbst bei einem Leistungsabbau beträchtlich. Als Finanzierungsinstrumente werden im Bericht weitere Mehrwertsteuer- und Lohnprozente sowie eine neue Energiesteuer gegeneinander abgewogen.

cs./Sc. Bern, 22. Dezember

Ausgangspunkt für die am Montag präsentierten Entwicklungsszenarien der Sozialversicherungen war der erste IDA-FiSo-Bericht von 1996, in dem die Arbeitsgruppe des Bundesrates für das Jahr 2010 einen finanziellen Mehrbedarf von 15,3 Milliarden Franken, was 6,8 Mehrwertsteuerprozenten entspricht, errechnet hatte, falls die Leistungen von AHV und IV, der Arbeitslosenversicherung (ALV) und der Krankenversicherung beibehalten und gleichzeitig eine Mutterschaftsversicherung realisiert wird. Auf Grund dieser finanziell beunruhigenden Perspektiven beauftragte der Bundesrat die IDA FiSo unter der Leitung von Claudia Kaufmann, Generalsekretärin des Departements des Innern, einen zweiten Bericht zu erstellen, der angesichts der vielfältigen Ansprüche auf einen weiteren Ausbau der Sozial-

werke den Spielraum bei den Leistungen zeigen sollte. Als Referenz diente das erwähnte IDA-FiSo-1-Szenario, das mit einem Ausbau- und einem Abbauszenario verglichen wird. Volkswirtschaftlich waren vom Bundesrat unter anderem ein jährliches Wirtschaftswachstum von 1,3 Prozent und eine Arbeitslosenquote von 2,5 Prozent vorgegeben. Für die Grundszenarien Leistungsabbau und Leistungsausbau wurden Leistungsbilder entwickelt wie zum Beispiel Abbau mit Opferasymmetrie, Abbau mit Schwerpunkt Rentenalter oder Ausbau mit Schwerpunkt kleinere Einkommen und Teilzeitbeschäftigte. Die dazu erstellten Leistungspakete umfassen frankenmässig den gleichen Aus- bzw. Abbau, sind also austausch- bzw. kombinierbar. Sie bilden eine Art Auslegeordnung der zu bestimmten Kosten realisierbaren Optionen der sozialen Wohlfahrt.

### Die verschiedenen Leistungspakete in den drei Szenarien

Die IDA FiSo 2 hat für die verschiedenen Szenarien «Status quo», «gezielter Ausbau» und «gezielter Abbau» je zwei Leistungspakete geschnürt. Dabei geht es jeweils um eine längerfristige Perspektive, ausgerichtet auf das Jahr 2010. Man konzentrierte sich ferner auf die drei Leistungsbereiche AHV/IV und berufliche Vorsorge (BV), auf die Krankenversicherung (KV) und auf die Arbeitslosenversicherung (ALV). Denn diese drei Versicherungsbereiche fallen bei der Beurteilung der finanziellen Perspektiven am meisten ins Gewicht. Zwei Leistungspakete hat die IDA FiSo 2 in jedem Szenario deshalb geprüft, weil sie bei der zu erwartenden Arbeitslosigkeit sowohl mit einer Quote von 2,5 als auch mit einer nicht ganz so optimistischen von 3,5 Prozent rechnete.

#### Erhalt der geltenden Sozialleistungen

Im Szenario «Status quo» sind bis ins Jahr 2010, um den geltenden Leistungsumfang beizubehalten, 6,8 zusätzliche Mehrwertsteuerprozenten erforderlich. Dies entspricht dem ungedeckten Finanzbedarf von 15,3 Milliarden Franken. Ein gewisser Ausbau in einzelnen Versicherungen

kann dabei laut der Arbeitsgruppe erfolgen, wenn gleichzeitig in andern Bereichen etwa durch kostendämpfende Massnahmen Einsparungen erzielt werden. Hierbei ist vor allem an die Krankenversicherung zu denken. Bei einer *Arbeitslosenquote von 2,5 Prozent* sieht die Arbeitsgruppe für den Bereich *AHV/IV/BV* einerseits ein Leistungsbild vor, das eine gewisse Besserstellung für die kleinen Einkommen und Teilzeitbeschäftigten bringt. Dabei soll das flexible Rentenalter verwirklicht, die Minimalrente erhöht, der Koordinationsabzug an den Beschäftigungsgrad gebunden, die Altersgutschrift in der zweiten Säule erhöht und eine Assistenzentschädigung in der IV eingeführt werden.

Eine zweite Variante legt andererseits den Schwerpunkt auf die Sicherung des allgemeinen Rentenniveaus. Sie sieht in der ersten Säule die Rentenanpassung an die Lohnentwicklung und in der zweiten Säule die Erhöhung der Altersgutschrift sowie teilweise die Teuerungsanpassung vor. In beiden Fällen ist mit einem zusätzlichen finanziellen Mehrbedarf von 1,8 Milliarden Franken zu rechnen. Einsparungen von 1,2 Milliarden beziehungsweise 2,4 Milliarden werden demgegenüber in der *Krankenversicherung* erzielt. Und zwar erwartet man eine leichte Dämpfung der Kostensteigerung von 5 Prozent durch die Spitalplanung und eine Senkung der Medikamentenpreise. Eine mittlere Dämpfung und damit mehr Einsparungen sollen zusätzlich durch eine leichte Erhöhung der Kostenbeteiligung der Versicherten, neue Versicherungsmodelle sowie den Abbau von Überkapazitäten im ambulanten Bereich und durch Änderungen bei der Spitalfinanzierung erreicht werden. In der *Arbeitslosenversicherung* geht die Arbeitsgruppe im Status-quo-Szenario von einem unveränderten Leistungsspektrum aus.

Beläuft sich freilich im Jahr 2010 die *Arbeitslosigkeit auf 3,5 Prozent*, kann bei Einhaltung des

#### Die Ausgangsdaten

Das bundesrätliche Mandat sieht vor, dass die geprüften Leistungsabbau- oder -ausbaumassnahmen in folgende drei Leistungsszenarien mit jeweils unterschiedlichen Finanzierungsrahmen einzubetten sind:

Leistungsszenario	Mehrbedarf im Jahr 2010	
	in MWSt-%	in Mrd. Fr.
Status quo	+6,8	+15,3
Gezielter Abbau	+4,0	+ 9,0
Gezielter Ausbau	+8,0	+18,0

vorgegebenen Finanzrahmens der Status quo auf seiten der Leistungen nicht ganz gehalten werden. Zunächst muss im Bereich AHV/IV/BV die Kostenneutralität gewahrt bleiben. Das heisst, auch nur für einen kleinen Ausbau bleibt kein Raum. Die Einsparungen aus dem Krankenversicherungsbereich müssen vollumfänglich der Arbeitslosenversicherung zugute kommen, die einen zusätzlichen Finanzbedarf von 1,6 Milliarden ausweisen dürfte. Bei einer Arbeitslosenquote von 3,5 Prozent ist aber auch dann noch eine Reduktion der maximalen Bezugsdauer in der ALV von 520 auf 400 Tage und für Beitragsbefreite (Schüler usw.) auf 200 Tage nötig. Ferner muss eine Kürzung der Bezugsdauer in der Insolvenzentschädigung, die Einführung eines Taggeldkonzepts bei Beschäftigungsprogrammen, eine Reduktion der Subventionsätze bei arbeitsmarktlichen Massnahmen, die Herabsetzung der Überentschädigungsgrenze bei vorzeitiger Pensionierung und die Abschaffung der Schlechtwetterentschädigung erfolgen.

### Der gezielte Abbau von Leistungen

Das Szenario «gezielter Abbau» (Finanzmehrbedarf von 4 MWSt-Prozenten bzw. 9 Milliarden Franken) sieht für den Bereich AHV/IV/BV vier verschiedene Leistungsbilder vor: Sie haben zum Schwerpunkt die Opfersymmetrie, das Rentenalter, die Rentenformel, die Rentenanpassung. Beim Opfersymmetrie-Modell sind das Rentenalter auf 65 Jahre für Mann und Frau festzulegen, das Grenzeinkommen für die Maximalrente zu erhöhen, die Rentenanpassungen zu verlangsamen (3 Jahre), die Witwenrenten auf das Niveau der Witwerrente zurückzustufen. Das Rentenaltermodell erhöht das Rentenalter für Mann und Frau auf 66 Jahre und reduziert die Witwenrente. Die dritte Variante, um Einsparungen zu erzielen, das Rentenformel-Modell, setzt zusätzlich zur Reduktion der Witwenrente auf eine Senkung der Maximalrente. Schliesslich kann auch über Rentenanpassungen gespart werden. In diesem Modell sollen die Renten nur noch an die Preisentwicklung angepasst werden, der Anpassungsrhythmus ist zu verlangsamen und die Witwenrente abzubauen.

In der *Krankenversicherung* müssen im Abbau-Szenario die Kostensteigerungen stark gedämpft werden durch eine massive Erhöhung der Kostenbeteiligung der Versicherten, eine starke Förderung alternativer Versicherungsformen, eine restriktive Spitalplanung sowie Planung im ambulanten Bereich, Patienten- und Fallpauschalen, Änderung der Spitalfinanzierung und den Ausschluss unwirtschaftlicher Leistungen. Bei der ALV ist bei einer Arbeitslosenquote von 2,5 Prozent ein unverändertes Leistungsspektrum zu halten. Als Alternative soll aber auch hier je nach den Einsparungen bei den andern Versicherungszweigen durch die Reduktion der Bezugsdauer von 520 auf 400 Tage, für Beitragsbefreite (Schüler usw.) gar auf 200 Tage und durch Verkürzung der Bezugsdauer bei der Insolvenzentschädigung gespart werden.

Bei einer *Arbeitslosigkeit von 3,5 Prozent* müssen in der Krankenversicherung zusätzliche Einsparungen erzielt werden durch eine noch stärkere Kostendämpfung, also eine noch höhere Kostenbeteiligung, noch restriktivere Planungen usw. Bei der ALV müssen zusätzlich auch noch das Taggeldkonzept bei Beschäftigungsprogrammen eingeführt, die Subventionsansätze bei arbeitsmarktlichen Massnahmen reduziert, die Überentschädigungsgrenzen bei vorzeitiger Pensionierung herabgesetzt und die Schlechtwetterentschädigung abgeschafft werden.

### Der gezielte Ausbau von Leistungen

Beim «gezielten Ausbau»-Szenario (Mehrbedarf: 8 MWSt-Prozente, 18 Milliarden) sind ein symmetrischer Ausbau bei der AHV/IV/BV, eine leichte Kostendämpfung bei der Krankenversicherung durch Spitalplanung sowie Senkung der Medikamentenpreise und ein unverändertes Leistungsspektrum bei der ALV geplant. Der Ausbau in der ersten Säule bezieht sich auf das flexible Rentenalter und die Einführung der Assistenzschädigung bei der IV. In der zweiten Säule sollen der Koordinationsabzug an den Beschäftigungsgrad gebunden und die Altersgutschrift erhöht werden. Ferner denkt man an einen Ausbau in der ersten oder zweiten Säule bei kleinen Einkommen.

Geht man freilich von einer Arbeitslosigkeit von 3,5 Prozent aus, kann bei einem unveränderten Leistungsspektrum bei der ALV im Bereich von AHV/IV/BV nicht so grosszügig ausgebaut werden und muss in der Krankenversicherung mehr gespart werden. Beim Ausbau in der AHV/IV/BV soll in diesem Fall eine Konzentration auf die kleinen Einkommen erfolgen. Dazu zählen die Einführung des flexiblen Rentenalters, die Erhöhung der Minimalrenten, die Bindung des Koordinationsabzugs in der zweiten Säule an den Beschäftigungsgrad, die Erhöhung der Altersgutschrift und die Einführung der Assistenzschädigung. Als Variante wäre auch eine Schwerpunktsetzung beim Rentenniveau denkbar: die Anpassung der AHV/IV-Renten zu drei Vierteln an die Lohnentwicklung und in der zweiten Säule die Erhöhung der Altersgutschrift und die teilweise Teuerungsanpassung der Renten. In der Krankenversicherung können zusätzliche Einsparungen erzielt werden durch eine leichte Erhöhung der Kostenbeteiligung, die Förderung neuer Versicherungsformen, den Abbau von Überkapazitäten im ambulanten Bereich und die Änderung der Spitalfinanzierung.

### Vernetzungs-Grundlage

Die IDA FiSo 2 hat mit ihrem Bericht zunächst eine Auslegeordnung unterbreitet. Darauf abgestützt hat sie ausserdem in verschiedenen Leistungspaketen aufgezeigt, wie im Zusammenspiel der verschiedenen Versicherungsbereiche (Alters- und Invalidenvorsorge, Krankenversicherung und Arbeitslosenversicherung) die finanzielle Entwicklung im Sozialstaat Schweiz beeinflusst werden kann. Vernetztes beziehungsweise ganzheitliches Denken nennt man das.

Ein solcher Ansatz entspricht der Wirklichkeit. Denn die sozialen Probleme, die sich stellen, sind miteinander vernetzt. In dieses Geflecht gehören freilich auch die Kantone und die Gemeinden. Denn wer durch das soziale eidgenössische Netz von AHV, IV, beruflicher Vorsorge und Arbeitslosenversicherung fällt, ist auf die soziale Hilfe von Gemeinden und Kantonen angewiesen. Darin liegt der Wert des Zusatzberichts des Konsultativausschusses – obwohl er sich Fragen zuwendet, die nicht zum Auftrag der IDA FiSo 2 zählten.

Vernetzt muss aber auch das weitere Vorgehen erfolgen. Mit der Auslegeordnung und der Präsentation der Leistungspakete der drei Szenarien «Status quo», «gezielter Abbau» und «gezielter Ausbau» ist noch gar

nichts entschieden. Entscheiden muss vielmehr dereinst die Politik: Bundesrat, Parlament und voraussichtlich auch das Volk. Um zu rationalen und zukunftsweisenden Lösungen zu gelangen, braucht es nicht nur eine Vernetzung zwischen den Sozialversicherungen, sondern auch den Link zur Finanzpolitik.

Das Gremium hierzu hat Finanzminister Villiger erst kürzlich konstituiert, nämlich die Konsensgespräche am «runden Tisch» zum Stabilisierungsprogramm 1998. Die von IDA FiSo 2 bearbeitete Perspektive bei den Sozialversicherungen ist zwar eine andere, doch kann der Sozialbereich als einer der drei ausgabenstärksten Bereiche nicht getrennt von der allgemeinen Finanzpolitik sinnvoll neu geordnet werden. Zu überlegen wäre, ob nicht das gleiche Konsultations-

organ – zusammengesetzt aus dem bundesrätlichen Ausschuss, Vertretern der Kantone, den Spitzen der Bundesratsparteien und von Arbeitgebern sowie Gewerkschaften – bei der Beratung der Sozialversicherungen hilfreich sein könnte. Allenfalls müsste für diesen Themenbereich statt des Finanzministers Sozialministerin Ruth Dreifuss, die ohnehin bereits als Mitglied des bundesrätlichen Finanzausschusses an den Gesprächen teilnimmt, den Vorsitz übernehmen.

Vernetzung birgt aber auch die Gefahr einer Entscheidungs- und Handlungsblockade. Wenn nämlich vor lauter Komplexität die einzelnen Probleme keiner Lösung mehr zugeführt werden können. Deshalb sind ebenso Reduktion und Schwerpunktbildung verlangt. Auch hierzu liefert der Expertenbericht Grundlagen.

cs.

