

Im Nebel der Sozialversicherungen

Bundesrat will sich für kein IDA-FiSo-Szenario entscheiden

Der Bundesrat hat sich nach eingehender Auseinandersetzung mit dem IDA-FiSo-2-Bericht auf keines der drei Leistungsszenarien festgelegt. Dafür präsentiert er Leitplanken für die 11. AHV- und die 1. BVG-Revision sowie die Botschaft zur 6. EO-Revision. Bei der AHV soll u. a. das ordentliche Rentenalter einheitlich auf 65 Jahre festgelegt, gleichzeitig aber flexibilisiert werden. Für die Finanzierung von AHV und die IV sieht der Bundesrat bis ins Jahr 2006 weitere 2,5 Mehrwertsteuerprozente vor.

Sc. Bern, 8. April

Um sich einen Überblick über die Ansprüche und Lücken, über die Leistungen und Kosten der Sozialversicherungen in den kommenden zwölf Jahren zu verschaffen, hatte der Bundesrat eine interdepartementale Arbeitsgruppe beauftragt, eine Art Auslegeordnung zu erstellen. Im vergangenen Dezember legte die Gruppe IDA FiSo 2 ihren Bericht vor, in dem die drei Szenarien Ausbau, Status quo und Abbau mit jeweils verschiedenen, grundsätzlich austauschbaren Leistungspaketen ausgeführt waren. Klar war, dass der Bundesrat als Auftraggeber für diesen Bericht und als sozialpolitischer Impulsgeber sich mit dem aufwendigen Werk ausführlich befassen wollte. Etwas überraschend ist nun, dass er am Mittwoch, nach intensiver Diskussion, zu dem Bericht kaum substantielle Aussagen gemacht hat. Er verzichtete darauf, sich für eines der drei Leistungsszenarien auszusprechen, liess sich der Bundesrat nach seiner Wochensitzung vernehmen. Die Szenarien würden zu sehr mit Slogans verknüpft, präzisierte Sozialministerin *Ruth Dreifuss*.

Wenig Spielraum

Immerhin stellte der Bundesrat – wenn auch etwas trostlos – fest, der Spielraum sowohl für einen Leistungsausbau wie auch für einen Leistungsabbau sei gering, was darauf schliessen lässt, dass die Regierung den Status quo favorisiert, ohne sich explizit dafür auszusprechen. Sie bezeichnet dies als Übergang von der bisherigen Aufbau- zu einer Konsolidierungsphase in Richtung eines nachhaltigen Gleichgewichts zwischen Leistung und Finanzierung. Und als ob dies je hätte anders sein sollen, insistierte der Bundesrat auf einem möglichst effizienten und kostengünstigen Vollzug der Sozialversicherungen.

Etwas konkreter gibt sich die Regierung bei der Finanzierung. Die heutige Mischfinanzierung sei beizubehalten, weil die Kombination von mehreren Finanzierungsquellen – Lohnprozente, Steuern – Gewähr für grösstmögliche Stabilität biete. Die zur Erhaltung des Leistungsniveaus in den Sozialversicherungen erforderlichen Mehreinnahmen sollen bevorzugt über die Mehrwertsteuer erhoben werden. Aber auch für Erträge aus einer allfälligen Energiesteuer als Finanzquelle für die Sozialversicherungen ist der Bundesrat offen. Grundsätzlich hat sich also alles bewährt, und alles ist theoretisch noch möglich. Es drängt sich keine Gesamtreform auf, folgert der Bundesrat, dennoch seien auf der Ebene der einzelnen Sozialversicherungszweige Reformen vorzunehmen. Bei der Krankenversicherung will die Regierung das Schwergewicht auf den kostendämpfenden Vollzug des geltenden Systems – was immer auch darunter zu verstehen ist – legen, der durch systemkonforme punktuelle Gesetzesanpassungen gefördert werden soll. Im Gegensatz zu den Vorstellungen der Verfasser des IDA-FiSo-2-Berichts geben für den Bundesrat Einsparungen keine Rechtfertigung für einen Leistungsausbau in anderen Sozialversicherungsbereichen; sie sollen den Prämienzahlern und der öffentlichen Hand zugute kommen.

Vor der 11. AHV-Revision

Eigentliches Kernstück der sozialpolitischen Ausführungen des Bundesrates nach seiner Sitzung vom Mittwoch waren, da doch einigermaßen konkret, die Leitplanken für die 11. AHV-Revision, mit der einerseits eine gesicherte Finanzierungsgrundlage für die Alters- und Hinterlassenenversicherung geschaffen und andererseits beim Rentenalter und bei den Witwen- bzw. Witwerrenten die Gleichstellung von Mann und Frau realisiert werden soll. Die Leitplanken bilden die Basis für die Vernehmlassungsvorlage. Dazu soll das Rentenniveau der ersten Säule beibehalten werden. Als Rentenalter gibt der Bundesrat 65 Jahre für beide Geschlechter vor. Im Gegenzug soll die Flexibilisierung ausgebaut und der Rentenvorbezug auf drei oder gar vier Jahre erweitert werden. Dabei werden insbesondere das Modell der Ruhestandsrente bei langer Beitragsdauer und die Vorbezugsmöglichkeit mit einkommensabhängiger Kürzung zur Diskussion gestellt. Für die Flexibilisierung hat der Bundesrat eine Limite von 500 Millionen Franken gesetzt.

Insgesamt wird die 11. AHV-Revision zu Einsparungen führen. Den Mehrausgaben für die Flexibilisierung stehen nämlich Minderausgaben gegenüber. Sie resultieren zum einen aus einer Anpassung der Witwen- an die Witwerrente. Die Rechtsgleichheit soll hier herbeigeführt werden, indem nicht beide Geschlechter gleich gut, sondern gleich schlecht gestellt werden. Zum andern soll die Rentenanpassung an die Teuerung entsprechend der Übereinkunft am runden Tisch von dieser Woche drei- statt zweijährlich erfolgen. Gleichzeitig sieht der Bundesrat im Rahmen dieser nächsten Revision Mehreinnahmen vor: Zunächst dürfte das Rentenalter von «65 generell» gewisse zusätzliche Einnahmen bringen. Dann gedenkt der Bundesrat die Beitragssätze der Selbständigerwerbenden an diejenigen der Unselbständigen anzupassen sowie die sinkende Beitragsskala für die Selbständigerwerbenden und den Freibetrag für Erwerbstätige im Rentenalter aufzuheben.

Weitere Mehrwertsteuerprozente

Um die aus der demographischen Entwicklung resultierenden Mehrkosten aufzufangen, will der Bundesrat den über Steuern finanzierten Anteil der AHV-Ausgaben ausbauen. Zusätzlich zu dem ab 1999 bereits vorgesehenen «Demographieprozent» wird gemäss Regierung eine weitere Erhöhung um ein halbes Mehrwertsteuerprozent im Jahr 2003 und um ein ganzes Prozent im Jahr 2006 notwendig sein. Daneben brauche es ab 2003 noch ein Mehrwertsteuerprozent für den Finanzbedarf der Invalidenversicherung. Die Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Finanzierung der Sozialversicherungen bedingt eine Änderung der Bundesverfassung.

Mit den Leitplanken zur 1. BVG-Revision möchte der Bundesrat eine breite Diskussion zur Anpassung der beruflichen Vorsorge einleiten. Insbesondere soll zur Debatte gestellt werden, ob und wie das Vorsorgesystem auf Personen mit

niedrigen Einkommen ausgeweitet und den Änderungen im Arbeitsverhalten der Gesellschaft sowie der demographischen, der ökonomischen und der finanzwirtschaftlichen Entwicklung angepasst werden kann. Schliesslich soll mit einer Reihe von Detailänderungen die Durchführung des gesamten Vorsorgesystems verbessert werden. Im Zentrum der angestrebten Revision, die allerdings noch weiter entfernt ist als die 11. AHV-Revision, stehen einerseits die Ausweitung des Vor-

sorgeschutzes (für Versicherte mit kleinen und mittleren Einkommen und für Teilzeitbeschäftigte) und andererseits eine Anpassung der Renten an die Preisentwicklung. Die vom Bundesrat zur Diskussion gestellten BVG-Verbesserungen könnten Mehrkosten bis zu 1,5 Milliarden Franken auslösen. Sie würden durch Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie durch den Vermögensertrag der Vorsorgeeinrichtungen finanziert.

Mehr Kosten und wenig Einsparungen

Die Flexibilisierung des Rentenalters ist ein Anliegen, das der modernen Arbeitswelt an sich entspricht und deshalb wünschenswert wäre. Der Bundesrat hat sie denn auch in seine Leitplanken zur 11. AHV-Revision aufgenommen. Der flexible Rücktritt zwischen 62 und 65 Jahren ist aber nicht zum Nulltarif zu haben. Einer bezahlt immer: entweder der vorzeitig Pensionierte selbst (wie in der bereits geltenden 10. AHV-Revision) oder die Gemeinschaft, wie es nun in der 11. Revision zur Diskussion steht. Bundesrätin Dreifuss rechnet dabei mit 500 Millionen Franken Mehrkosten. Ob das flexible AHV-Alter ohne Rentenkürzung für bestimmte Gruppen tatsächlich gerechtfertigt ist und eine sinnvolle, zeitgemässe Lösung darstellt, ist deshalb genau zu prüfen.

Eigentlich erwartete man nach den Berichten der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Finanzierungsperspektiven Sozialversicherungen (IDA FiSo) auch wesentliche Vorschläge zu Einsparungen. Jetzt dominieren aber Mehreinnahmen und die erwähnten Mehrkosten durch die Flexibilisierung des Altersrücktritts – Mehreinnahmen durch die Erhebung zusätzlicher Mehrwertsteuerprozente, Mehreinnahmen durch Anpassung der Beitragssätze für Selbständigerwerbende an jene Unselbständiger und die Aufhebung der Freibeträge erwerbstätiger Rentner. Diesen Mehreinnahmen mag man zwar zustimmen, wobei ihnen aber unbedingt auch Sparanstrengungen gegenüberstehen müssen.

Einsparungen sind aber nur in zwei Punkten vorgesehen: durch die Anpassung der Witwenrente an die Witwerrente und durch den drei- statt bisher zweijährigen Rhythmus für die Rentenanpassungen. Die 880 Millionen Franken Einsparungen bei den Witwen-

renten – der Hauptposten – stimmen zudem skeptisch, denn immer noch haben Frauen mit Kindern im allgemeinen andere Lebenspläne als Männer. Sie unterbrechen ihre Erwerbstätigkeit oft für eine bestimmte Zeit und steigen dann nicht selten erst einmal teilzeitlich wieder in die Berufstätigkeit ein. Das wirkt sich aber oft jahrelang auf das Einkommen aus. Ihre Berufstätigkeit verläuft also anders. Wird dieser Tatsache genügend Rechnung getragen? Müssten diese andern Lebensläufe, die auch bei Männern vorkommen können, nicht (geschlechtsneutral) berücksichtigt werden? Ist deshalb vielleicht vorerst nur eine schrittweise Anpassung von Witwen- und Witwerrente möglich?

Änderungen bei der AHV verlangen auch entsprechende Anpassungen bei der zweiten Säule. Und hier gibt es unter dem Strich nur Mehrkosten, die zwar nicht der Steuerzahler und die öffentliche Hand, sondern die privat organisierten Pensionskassen und letztlich die Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu bezahlen haben. Weniger problematisch sind sie deshalb keineswegs. Sie erhöhen die Arbeitskosten genauso wie höhere Lohnprozente bei der AHV.

Wenn der Bundesrat sich nun grundsätzlich für keines der drei Szenarien der IDA-FiSo-Berichte entschieden hat, muss man sich fragen, welches sein Konzept ist. Gesamtkonzeptionen bergen zwar die Gefahren, nie zu einer Lösung zu führen. Punktuell Vorgehen droht hingegen, den Blick auf das Ganze zu verlieren. Viele kleine Ausbauschritte in den Sozialversicherungen und kaum Einsparungen werden das Gesamtsystem zum Kollaps führen. So viel jedenfalls hat die IDA-FiSo-Übung gezeigt.