

Ein Mix als Gesamtschau

Bundesrat skizziert die Zukunft der Sozialwerke

Mit der Botschaft zur 11. AHV-Revision hat der Bundesrat mehr als nur ein paar Details zu den Beschlüssen vom Mittwoch nachgeliefert. In einem Grundlagenkapitel wird der finanzielle Mehrbedarf aller Sozialversicherungen berechnet. Bis 2010 entspricht er 3,4 und bis 2025 weiteren 5,5 Prozent Mehrwertsteuer. Effektiv ist aber ein Mix aus Einsparungen und Mehreinnahmen (Mehrwertsteuer, Energieabgaben, Kopfprämien usw.) vorgesehen.

Mit dem Grundlagenkapitel präsentiert der Bundesrat die von Parlamentariern und bürgerlichen Parteien geforderte «Gesamtschau» über die Zukunft der Sozialwerke, sagte Otto Piller, Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherungen, bei der Veröffentlichung der Botschaft zur 11. AHV-Revision. Eine Gesamtschau und eine Gesamtrechnung, deren Einzelfaktoren allerdings zum Teil zwangsläufig noch unbekannt Grössen sind. Bekannt ist in den Sozialversicherungen einigermassen die Entwicklung der Ausgaben. Im grössten Sozialwerk, der AHV, lässt sich auf Grund der heutigen Bevölkerungszusammensetzung ziemlich genau voraussagen, wie viele Personen in den nächsten Jahrzehnten welche Renten beziehen werden. In anderen Bereichen, etwa der Krankenversicherung, ist die Ausgabenseite nicht ganz so klar; die Zahlen lassen sich aber immerhin auf Erfahrungen und bereits eingeleitete Massnahmen zur Kostensenkung abstützen.

Unsicherer ist generell die Einnahmenseite. Hier basieren die Berechnungen auf Annahmen über das Wirtschaftswachstum (bis 2010 jährlich plus 1,3, nachher plus 0,7 Prozent). Jede Abweichung hat einen starken Einfluss auf die Entwicklung der Löhne und Preise und damit auf den Ertrag aus Sozialabgaben und Steuern. Aus heutiger Sicht wurde eher vorsichtig gerechnet. Auch die Annahme für die Arbeitslosigkeit (durchschnittlich 2,5 Prozent) erscheint heute realistischer als zur Zeit früherer Berechnungen im Rahmen der Ida-FiSo-Berichte. Sie waren noch in der Rezension erstellt worden.

Lücke von 9 bis 26 Milliarden

Politisch steuerbar ist schliesslich eine weitere Variable: die gesetzlichen Regelungen über die Leistungen der Sozialwerke. Da der Bundesrat keinen generellen Umbau der Sozialwerke ins Auge fasst, kann hier aber mit den heutigen Leistungen und bereits beschlossenen oder beantragten Änderungen gerechnet werden.

Unter dem Vorbehalt aller Unsicherheiten kommen die Bundesbehörden nun auf folgende Zahlen: Bis 2010 steigt der Finanzbedarf aller Sozialversicherungen von heute 83 auf 100 Milliarden Franken pro Jahr. Im Jahr 2025 wird der Bedarf knapp 129 Milliarden betragen. Ein Teil des Mehrbedarfs wird durch das erhoffte Wirtschaftswachstum gedeckt. Zusätzlich zu finanzieren sind 9 Milliarden Franken im Jahr 2010 und weitere 17 Milliarden im Jahr 2025, zusammen also 26 Milliarden. Dieser Mehrbedarf entspricht 3,4 und 5,5 Mehrwertsteuerprozenten, bis 2025 also insgesamt 8,9 Prozent. Diese Rechnung ist allerdings insofern fiktiv, als die Sozialversicherungen bisher nur zu einem kleinen Teil aus der Mehrwertsteuer finanziert werden: AHV, IV, EO und ALV werden grösstenteils über Lohnprozente, die Krankenversicherung über Kopfprämien finanziert. Insbesondere die Finanzierung der Krankenversicherung mit Kopfprämien will der Bundesrat vorläufig nicht grundlegend ändern; geprüft wird lediglich ein Ersatz der Spitalsubventionen durch eine Unterstützung der Patienten in Form von Prämienverbilligungen.

Mehrwertsteuer nur für einen Teil

Nur für den Mehrbedarf in der AHV und IV steht für den Bundesrat fest, dass dieser vorläufig über die Mehrwertsteuer gedeckt werden soll. Dieser Mehrbedarf macht von 2000 bis 2010 1,8 Mehrwertsteuerprozent aus (siehe Tabelle Seite 14). Da die IV bereits jetzt defizitär ist, beantragt der Bundesrat, die Mehrwertsteuer bis 2010 in zwei Schritten um insgesamt 2,5 Prozentpunkte zu erhöhen (NZZ vom 3. 2. 00). Der Normalsatz der Mehrwertsteuer (heute 7,5 Prozent) und die Sondersätze für Lebensmittel (2,3) und Tourismus (3,5) sollen dabei linear, das heisst alle gleich stark, heraufgesetzt werden. Dies bringt einen höheren Mehrertrag als die letzte, proportionale Erhöhung. Zudem werden die Wettbewerbsverzerrungen nicht noch vergrössert.

Nach dem Jahr 2010 macht der weitere Mehrbedarf für AHV und IV 3,4 Mehrwertsteuerprozent aus. Doch hier kommt möglicherweise nebst der Mehrwertsteuer eine weitere Einnahmequelle zum Zug: die Energiesteuer. Das Parlament hat als Gegenvorschlag zur Energie-Umwelt-Initiative bereits eine Energieabgabe beschlossen, die voraussichtlich am 24. September zur Volksabstimmung gelangt. Sie soll maximal 2 Rappen pro Kilowattstunde betragen, was jährlich gut 3 Milliarden Franken einbrächte. Verwendet würde sie – für den Staat einkommensneutral – zur Senkung der Lohnprozente. Für die neue Finanzordnung, die auf das Jahr 2006 in Kraft treten muss, will der Bundesrat generell Vorschläge für ökologische Anreize im Steuerbereich

Fortschreiben statt Politik

Das Kapitel zur Gesamtschau in der Botschaft zur 11. AHV-Revision ist zunächst eine Aufdatierung der bereits publizierten Berichte zum Sozialversicherungssystem, des Drei-Säulen-Berichts sowie von IDA-FiSo 1 und 2. Im Anschluss daran werden Massnahmen – in verschiedenen Gesetzesrevisionen bereits schon vorgelegte oder in Vorbereitung stehende sowie weiter denkbare – aufgelistet. Auf der Seite der Leistungen bleibt der Bericht bei der von Bundesrätin Ruth Dreifuss schon immer vertretenen Position: gezielte Lückenschliessung aus sozialen Überlegungen und vereinzelt Abbau angesichts des gesellschaftlichen Wandels. Auf der Finanzierungsseite wird die Quelle Mehrwertsteuer weiter angezapft und bei der Krankenversicherung ein weiteres, allerdings abgebremstes Prämienwachstum in Kauf genommen. Am System rüttelt das Grundlagenkapitel nicht. Es zieht ausdrücklich den Umbau nicht in Betracht.

Damit zeigt es keinen politischen Erneuerungswillen. Zwar wird, wie bereits früher, vorgerechnet, wie gross der finanzielle Bedarf bei Beibehaltung des gegenwärtigen Leistungsniveaus ist. Dazu aber, ob dieses Niveau künftig für eine humane Gesellschaft, die sich gegenüber den wirtschaftlich Schwächeren verantwortlich zu zeigen hat, tatsächlich in diesem Umfang erforderlich ist, erfährt man nichts. Das wird vorausgesetzt. So wandelt der Bericht auf alten Pfaden und schreibt fort, was bereits besteht. Dies wird den bürgerlichen Parlamentariern, die eine Gesamtschau verlangt hatten, kaum genügen. Sie erwarten vom Bundesrat mehr politische Akzente.

Die Diskussion freilich, wieviel und welcher Sozialstaat erforderlich ist, ist schwierig und tappt zum Teil im dunkeln. Bisher haben zwar die Kritiker einer Fortschreibung des Systems vor allem nur eine Erneuerung gefordert, selber aber noch keine konkreten Vorstellungen präsentiert und zumeist einen grossen Bogen um die AHV gemacht. Nimmt sich die Regierung aber der politischen Fragen nicht gründlich genug an, droht ihr das Parlament das Zepter aus der Hand zu nehmen. Dass dann Zufall und emotionale, von Vorurteilen geprägte Willkür die Politik bestimmen, diese Gefahr wird nicht von der Hand zu weisen sein. cs.