Wer kann denn das bezahlen? : Überlegungen zu IDA-Fiso und zur Finanzierung des Sozialstaats

Autor(en): **Strahm, Rudolf**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **76 (1998)**

Heft 2

PDF erstellt am: **25.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-341410

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Wer kann denn das bezahlen?

Überlegungen zu IDA-Fiso und zur Finanzierung des Sozialstaats

«Die intelligente Reform des Sozialstaates ist ein überlebenswichtiges Thema, das bis an die Wurzeln unserer Kultur und Lebenswelt reicht.» Das sagt der Soziologe und Europapolitiker Ralf Dahrendorf, der zeitlebens mit der Sozialdemokratie in Sachen Sozialstaat gehadert und gleichzeitig diesen als historische Grossleistung der europäischen Sozialdemokratie anerkannt hat.

Rudolf Strahm

Verunsicherung im Kerngeschäft

Die AHV, die soziale Sicherheit und sämtliche Sozialversicherungen gehören zum Kerngeschäft der Sozialdemokratie.
Dank der in der Bevölkerung weit verbreitenden und tief verankerten Kompetenzzumutung im Sozialbereich haben wir vermutlich die Wahlen gewonnen. Wenn's um das Wissen geht, wie der Sozialstaat auszubauen, welche Lücken zu schliessen, welche Mängel zu beheben seien, sind wir kompetent und politisch stark. In der Finanzierungsseite hingegen sind wir nicht die Platzhirsche. Unsere Forderungen sind zum Teil in sich widersprüchlich, die Kostenfolgen sind nicht zu Ende gedacht. Die meisten von uns sind bald einmal in Argumentationsnot, wenn sie befragt werden, wie das alles zu zahlen sei. Und mit dem bürgerlichen Aufsummieren der zusätzlichen Lohnprozent- oder Mehrwertsteuer-Lasten aller hängigen, aus dem links-grün-gewerkschaftlichen Lager aufgestellten Postulate kann man uns schon fast zum Schweigen bringen.
Die deutsche SPD hatte vor vier Jahren ein gutes sozialpolitisches Wahlprogramm: Gut erdacht, brillant formuliert, demoskopisch getestet. Aber es wurde nicht geglaubt. Auch unsere sozialpolitischen Volksinitiativen zur AHV und zur Krankenversicherung scheiterten vor dem Volk kläglich an der nicht plausibel erklärten Finanzierungsfrage.
Letztlich muss auch ein Wort zur verlorenen Glaubwürdigkeit der AHV gesagt werden. Noch nie seit Beginn der AHV war die Meinung so weit verbreitet, sie sei langfristig nicht mehr sicher. Bei der älteren Generation spürt man die Rentenangst, was zu einem verstärkten Besitzstandsreflex führt. Und die zwanzig-, dreissigjährigen verspüren weder ein Interesse für noch ein Vertrauen in dieses Sozialwerk AHV. Vielmehr glauben die meisten, für sie sei die AHV dannzumal sowieso nicht mehr greifbar.
Die Glaubwürdigkeit der Sozialpolitik von SP und Gewerkschaften hängt stark davon ab, wie plausibel die Finanzierungsfrage dargestellt und vermittelt werden kann.

Demographische Entwicklung kostet viel

Bisher wurde der Ausbau des Sozialstaats durch das Wirtschaftswachstum und die

Produktivitätsentwicklung getragen. Der zukünftige Finanzierungsbedarf der Sozialversicherung ist wiederum recht stark abhängig von der Entwicklung der Lohnsumme, und deren prognostische Schätzung ist recht spekulativ.

In einem jedoch sind die Prognosen weder spekulativ noch manipulierbar, nämlich bei der demographischen Entwicklung. Die Alterung der Bevölkerung bringt einen gewaltigen finanziellen Mehrbedarf für die AHV und das gesamte System der Sozialversicherungen. 1995 entfielen in der Schweiz ein Rentner oder eine Rentnerin auf 4,3 Personen der Aktivgeneration (20–64jährige). Im Jahr 2010 wird ein Rentner auf nur 3,5 Personen der Aktivbevölkerung entfallen, und im Jahr 2020 auf 2,8 Aktivpersonen.

Die Glaubwürdigkeit der Sozialpolitik der SP hängt davon ab, wie plausibel die Finanzierungsfrage dargestellt und vermittelt werden kann.

Selbst wenn wir in Zukunft wieder ein bescheidenes Wachstum haben (BIP-Zuwachs von 1,3% pro Jahr), ergeben sich aber aus der Erhöhung der Lebenserwartung folgende Mehrkosten für die AHV, und zwar nur um deren bisherige Leistungen zu halten: Bis 2010 sind etwa 2 Mehrwertsteuerprozente zusätzlich nötig. Bis 2025 braucht es mindestens weitere 4 Mehrwertsteuerprozente, insgesamt also 6 Mehrwertsteuerprozente zusätzlich. Die weiteren Folgekosten der Alterung – Gesundheitskosten, Pflege- und Betreuungsleistungen in Heimen etc. – sind dabei nicht eingerechnet.

IDA-Fiso als Diskussionsgrundlage

Hinter dem Kürzel IDA-Fiso verbirgt sich der Begriff Interdepartementale Arbeitsgruppe «Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen».

Im Sommer 1996 präsentierte die Arbeitsgruppe ihren Perspektiven für den Finanzierungsbedarf (IDA-Fiso I). Im Dezember 1997 stellte sie ihren zweiten Bericht (IDA-Fiso II) vor, der in den Grundannahmen durchwegs auf dem ersten basierte und den Leistungsteil speziell berücksichtigte. Mit drei unterschiedlichen Leistungsszenarien, die ich als gut gewählt betrachte, stellt der Bericht IDA-Fiso II folgende drei Leistungsbilder vor:

«Status quo» mit der Weiterführung des heutigen Leistungssystems bei allen Sozialversicherungen unter Einbezug der bescheidenen Mutterschaftsversicherung. Mit der Weiterführung des Leistungssystems würden nach IDA-Fiso im Jahr 2010 zusätzlich 6,8 Mehrwertsteuerprozente (entsprechend 5,2 Lohnprozenten) erforderlich.

«Gezielter Ausbau» mit zusätzlichen Leistungen bei der AHV (flexibles Rentenalter, Assistenzenschädigung, Ausbau für kleine Einkommen) und mit weniger extremer Dämpfung der KV-Kosten. Dies würde zusätzlich 8% Mehrwertsteuer im Jahr 2000 erfordern.

«Gezielter Abbau» mit verminderten Leistungen bei der AHV (z.B. Rentenalter ab 66, verlangsamte Rentenanpassung, Abbau der Witwenrenten) und sehr starker Dämpfung der Kostensteigerung im KV-Bereich (z.B. massive Erhöhung der Kostenbeteiligung, Änderung der Spitalfinanzierung, Patienten- und Fallpauschale usw.). Dieses Abbauszenario würde aber immer noch zusätzlich 4,0 Mehrwertsteuerprozente bis im 2010 kosten.

Diese Szenarien sind Wenn-dann-Aussagen und keine Prognosen. Ich halte sie deshalb für nützlich, weil sie die kostenmässige Sensitivität einzelner Massnahmen aufzeigen. Mit IDA-Fiso II lässt sich heute besser abschätzen: Wenn man am Leistungssystem der Sozialversicherungen die und die Änderungen anbringt, dann kostet dies so und so viel.

Die Finanzierung der Sozialwerke in Zukunft ist indes auch von den prognostischen Annahmen abhängig. Die gewerkschaftliche Seite hat einen Streit über die in ihren Augen zu tiefen Wachstumsannahmen im IDA-Fiso I-Bericht ausgelöst. Die Arbeitsgruppe unterstellte ein BIP-Wachstum (Brutto-Inlandprodukt) von real 1,3% pro Jahr. Dies entspricht einer

Zuwachsrate bei der Lohnsumme von jährlich 1%. Ich halte ein längerfristiges Realwachstum von 1,3% für realistisch. In den neunziger Jahre war das BIP-Wachstum nahezu null. In der Boomzeit der achtziger Jahre erlebte die Schweiz von 1983 bis 1990 ein BIP-Wachstum von durchschnittlich 2,8% pro Jahr, mit dem Preis von Überhitzungserscheinungen, Bodenpreissteigerung, Immobilienspekulation und hoher Einwanderung.

Finanzierung der Sozialversicherungen in Zukunft

In Thesenform stelle ich einige Prinzipien zur Diskussion, die für die Finanzierung der Sozialversicherung in Zukunft wegleitend sein müssten.

1. Zusätzliche Finanzierungsmittel für die Sozialversicherungen sind unausweichlich: erstens für die Finanzierung der Demographie, zweitens für die sozialere Finanzierung der Krankenversicherungskosten und der zu erwartenden Leistungsausdehnung, und drittens für die soziale Sicherung neuer Risikogruppen der Armut, nämlich zum Beispiel für Alleinerziehende, kinderreiche Familien, Alleinstehende, Ausgesteuerte (sog. A-Bevölkerung).
2. Die zukünftige Finanzierung muss (neben den bestehenden Lohnprozenten) auf die Mehrwertsteuer zurückgreifen. Die Mehrwertsteuer ist europakompatibel, wettbewerbsneutral, und sie erfasst auch die nichtaktive Bevölkerung aufgrund ihrer Konsumkraft. Die bisherige Lohnprozentfinanzierung entlastet die Rentner/innen (von denen es zwei Dritteln gut geht) und die Kapitaleinkommensbezüger vollständig, die Selbständigerwerbenden mit ihren enormen steuerlichen Abzugsmöglichkeiten teilweise von der Sozialstaatsfinanzierung. Die heutige Lohnprozentfinanzierung verteuert zudem den Faktor Arbeit. Im Zeichen der Globalisierung muss die Wettbewerbs- und Kostensituation viel stärker international verglichen werden. Die Mehrwertsteuer ist wettbewerbsneutral; die Exporteure können sämtliche Vorsteuern abziehen und keiner kann sich wegen Wettbewerbsverzerrungen beklagen.
3. Die Mehrwertsteuererhöhung ist im Rahmen einer Europa-Integrationsstrategie fest und langfristig einzuplanen. Der Mehrwertsteuersatz beträgt in der Schweiz derzeit 6,5% (ab 1.1.99 7,5%). Die gesetzliche Untergrenze in den EU-Ländern beträgt 15%, bald einmal 16%.
   Ein ernsthaftes Beitrittsszenario für die Schweiz müsste eine schrittweise Anhebung der Mehrwertsteuer innert 7-10 Jahren vorsehen und mit dem EU-Beitritt gesetzlich verankern.
4. Die Auswirkungen der Mehrwertsteuer sind vermehrt zu erklären. In breiten Kreisen der Linken gilt die Mehrwertsteuer als unsozial. Im Vergleich zur Lohnprozentfinanzierung ist die Mehrwertsteuerbelastung der Haushalte in etwa linear bis zu Einkommen von 200'000 Franken. Darüber wirkt sich die Mehrwertsteuer degressiv aus, weil bei den Reichen die Konsumquote sinkt. Die Heranziehung der direkten Bundessteuer zur Finanzierung der Sozialversicherungen wäre an sich sozial, weil sie obersten Einkommen stärker belastet. Aber dies ist politisch kaum durchsetzbar, weil die direkte Einkommensbesteuerung die Domäne der Kantone und Gemeinden ist.
   Die Bedenken, dass die Mehrwertsteuer volkswirtschaftlich nicht tragbar sei, sind nicht haltbar. Sie sind rein ordnungspolitisch und ideologisch begründet. Jeder Rentenfranken ist schliesslich ein Kaufkraftfranken. Eine Abschöpfung von Kaufkraft durch die Mehrwertsteuer und eine Auszahlung in Form von Renten bringt zwar eine Umverteilung der Lasten zwischen den Haushalten, aber längerfristig bringt sie

Die zukünftige Finanzierung der Sozialversicherung muss auf die Mehrwertsteuer zurückgreifen.

makroökonomisch kaum eine Veränderung der Gesamtnachfrage.

5. Die Einführung einer *Energieabgabe* zugunsten der Sozialversicherung ist weiterhin anzustreben. Eine ökologische Steuerreform ist eine langfristige Zukunftsperspektive für die Finanzierung der Sozialversicherung. Kurzfristig kann man von ihr nicht namhafte zusätzliche Mittel erwarten. Sie wird auch nicht das bisherige Sozialversicherungssystem ersetzen können. Würden sämtliche nichterneuerbaren Energien im Preis verdoppelt, würde der Nettoertrag (basierend auf 1996er Zahlen) etwa 15 Milliarden Franken ausmachen. Dies entspricht 8 Mehrwertsteuerprozenten oder bloss 14% aller Sozialversicherungseinnahmen für alle Sozialwerke zusammen.
   Kurzfristig geben wir allerdings einer geringfügigen Energieabgabe den Vorzug, die für Fördermittel in neuen Energietechniken zur Verfügung steht und einen Technologie- und Arbeitsplatzschub auslösen kann (Solarinitiative).
6. Die Erhebung einer *Kapitalgewinnsteuer* auf Bundesebene, deren Ertrag in einen Sozialversicherungsfonds fliessen muss (z.B. in den AHV-Fonds), ist längerfristig ein Element für die Sozialstaatsfinanzierung. Je nach Ausgestaltung würden durchschnittlich pro Jahr 1–2 Milliarden Franken zur Verfügung stehen, dies jedoch mit grossen jährlichen Schwankungen. Gewiss könnte aber eine solche Sondersteuer das bisherige Finanzierungssystem bloss ergänzen.
7. Die rationale Bewirtschaftung des *Nationalbankvermögens* (Gold-, Devisen- Wertpapierreserven) sollte in Zukunft einen zusätzlichen Ertrag von 3–4 Milliarden bringen. Teile dieser Erträge (und nicht das Vermögen selber, wie Blocher dies wünscht) sollten in den AHV-Fonds fliessen. Der anachronistische Verteilungsschlüssel für die Ausschüttung des SNB-Gewinns, der aus historischen Gründen zu zwei Dritteln den Kantonen zufliesst, ist plebiszitär nur dann abänderbar, wenn die Erträge neu für die AHV oder ein anderes Sozialwerk zweckgebunden werden.
8. Zusätzliche Leistungen des *Sozialversicherungssystems* sind kaum von Regierungsseite oder mittels mehrheitsfähiger Lösungen im Parlament zu erwarten. Sie müssen mit politischem Druck, mittels Volksinitiativen, erreicht werden (z.B. in der Krankenversicherung). Ebenso ist auch der Abbau von Leistungen wohl nur durch entsprechende Referendumskämpfe zu verhindern. Die Steuerung und Orientierung des Sozialversicherungssystems ist in Zukunft vor allem eine plebiszitäre Angelegenheit.

Es lag nicht in der Aufgabenstellung dieses Beitrags, über Reformmöglichkeiten beim Leistungssystem (Auszahlungen) zu reflektieren. Die Fragen müssten allerdings eng gekoppelt werden: Wieviel Sozialversicherungsprinzip und wieviel Bedarfsprinzip? Wieviele Leistungen sollen zielgruppenorientiert ausgeschüttet werden, wieviele basieren auf dem Kausalitätsprinzip?

Diese Fragen sind parallel zu klären. Aber die Glaubwürdigkeit und Durchsetzungsfähigkeit einer linken Sozialpolitik hängt nicht davon ab, wieviel Leistungen die Linke noch verspricht, sondern davon, wie glaubwürdig und plausibel sie ihre Finanzierungsvorstellungen zu präsentieren vermag.

Siehe auch:
Rudolf H. Strahm: Arbeit und Sozialstaat sind zu retten.

Rudolf Strahm ist Nationalökonom und Chemiker, SP Nationalrat seit 1991; war Präsident der SPS-Arbeitsgruppe Finanzierung Sozialstaat.