

# Die Finanzierung der Sozialpolitik – Grundlegende Fragen

Monika Bütler

„Wie kann die Sozialpolitik finanziert werden?“ Die Frage kann man eigentlich gar nicht alleine beantworten. Sie ist eng verknüpft mit der Höhe der Leistungen, die zu finanzieren sind und den Zielen, die sich die Sozialpolitik setzt. So haben die Bedingungen, zu denen diese Leistungen bezogen werden können, Rückwirkungen auf das Verhalten der Individuen. Diese wiederum die Grösse des finanziellen Topfs bestimmt, aus welchem die Leistungen zu finanzieren sind. Anstelle einer Mechanik der Finanzierung der Sozialpolitik stehen im Referat drei Kriterien im Mittelpunkt, an denen sich eine auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basierende Finanzierungsstrategie orientieren sollte.

## **Wie viele und welche Garantien?**

Der Schutz vor Armut und bei Krankheit ist zu einem Sozialen Imperativ geworden. Die (Stimm-)Bürger können allerdings den Institutionen nur trauen, wenn diese Garantien für ihre (oder die von staatlichen Behörden regulierten) Produkte abliefern. Garantien umfassen nicht nur das Ausmass der *Grundsicherung* (auf Basis der Verfassung), sondern auch den *Schutz vor Inflation und krisenbedingten Verlusten*, sowie ein Schutz vor ungedeckten *medizinischen Kosten*. Im bestehenden System der Schweizer Sozialpolitik sind die Garantien meist nur implizit und unvollständig.

Garantien sind zentral, weil sie (a) das Ausmass der *minimal notwendigen Finanzierung* der Sozialpolitik bestimmen. Je grösser die Garantie, desto höher die Kosten. Damit die Individuen sinnvoll planen können, muss (b) explizit festgelegt werden wie *viel Risiko der Einzelne selber tragen* muss. Explizite Garantien bilden (c) den Rahmen für die Ausgestaltung eines Systems, welches den Individuen innerhalb der sozialen Absicherung *Wahlmöglichkeiten* bietet – oder aber diese einschränken muss.

Ein System mit expliziten Garantien verlangt zwangsläufig eine entsprechende sichere Finanzierung, welche die Bereitstellung der garantierten Mittel in jedem Fall gewährt. In einer unsicheren Welt gehört daher zu einem Garantiesystem ein glaubwürdiger und transparenter Mechanismus zur Verteilung von Überschüssen, der dann zum Tragen kommt, wenn viel mehr als die benötigten Mittel (einschliesslich Reserven) eingenommen werden.

## **Sichere Finanzierung - auch unter Unsicherheit**

Die finanzielle Situation der Sozialwerke wird primär durch die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge (inklusive der für die Sozialpolitik bestimmten Steuereinnahmen) und der Höhe der Leistungen determiniert wird. Die Finanzierung hängt jedoch von verschiedenen weiteren Faktoren ab.

Dazu gehören (1) *demographische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen*: Die Lebenserwartung sowie die Entwicklung der Faktorpreise Lohn und Kapitalrendite. Eine bisher eher vernachlässigte Komponente ist die Morbidität der Bevölkerung im Alter. Der *Grad der Unsicherheit* (2) ist insbesondere für den Kapitalmarkt zentral. Die Sozialwerke müssen jedoch

nicht nur die Unsicherheiten in der eigenen Planung berücksichtigen, sondern auch die möglichen individuellen Planungsfehler der späteren Leistungsempfänger. Die *von der Sozialpolitik abgegebenen Garantien* definieren (3) die unter allen Umständen zu finanzierenden Leistungen. Je weniger die Individuen die Risiken selber tragen, desto höher die Kosten. Letztlich bestimmt auch der *Grad der Anbindung der Leistungen an die individuellen Beiträge* (4) die Höhe der Ausgaben der Sozialpolitik. Je höher die Versicherungskomponente und je strenger die Bedingungen, die an bedarfsorientierte Leistungen geknüpft werden (EL), desto effizienter ist deren Finanzierung.

Ein erhöhter Finanzbedarf ist in der Schweiz insbesondere in der Alterssicherung sowie den Pflegekosten ausgewiesen. Eine der wichtigsten (dabei kaum kontroversen) Lehren aus der ökonomischen Theorie und Praxis ist, dass Finanzierungslücken umgehend angegangen werden sollten. Jede Verzögerung von Reformen kostet, da sonst die Verzerrungen für die Individuen und den Staat wachsen. Die aus der *Sicht der Ökonomie sinnvolle Vorfinanzierung* versprochener Leistungen und die Bildung von Puffern für schlechte Zeiten sind jedoch in der politischen Umsetzung nicht ganz harmlos. Reserven – selbst wenn sie gut begründet sind – verleiten, die Mittel für andere Zwecke einzusetzen (wie Erfahrungen mit Überschüssen in den Pensionskassen zeigen).

### ***Balance zwischen Effizienz und Umverteilung***

Eine wichtige Aufgabe der Sozialpolitik ist der Ausgleich zwischen und innerhalb Generationen. Während Versicherungsleistungen (Umverteilung ex post auf Grund unterschiedlicher Risikorealisationen) zu wenig Effizienzverlusten führen, müssen die Folgen einer ex ante Umverteilung auf die Finanzierungskosten berücksichtigt werden.

Am wichtigsten sind dabei die *Verhaltensanpassungen bei den Leistungsempfängern*. Dazu tragen auch (Fehl-)Anreize des sozialen Sicherungssystems bei. Je grosszügiger die Leistungen, desto höher die Anzahl Leistungsbezieher. Noch verstärkt wird diese Problem durch die *schwierige Identifikation der Berechtigten*: Personen, die auf staatliche Unterstützung angewiesen sind, können oft nur schwer unterschieden werden von Personen, die Unterstützung in Anspruch nehmen, obwohl sie ihren Lebensunterhalt (teilweise) auch selber bestreiten könnten. Zu guter Letzt gibt es auch *Verhaltensanpassungen bei den Leistungszahlern*. Der soziale Ausgleich beschneidet Einkommen und schmälert die Leistungs- und Vorsorgebereitschaft der Beitragszahler. Die bevorstehende Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Beitragszahlern und Leistungsbeziehern führt selbst bei gleichbleibendem Leistungsniveau zu einem gewissen Anstieg der unerwünschten Anreizeffekte, da schon der *status quo* höhere Beiträge erfordert.

Für künftige Reformen der Sozialpolitik stellen sich folgende Fragen: (a) Wie viel *Versicherung und Umverteilung zwischen den Generationen*: Zu berücksichtigen ist, dass Kohorten unterschiedlich gross und reich, sowie von grossen Krisen unterschiedlich betroffen sind. Wichtig ist vor allem, wie finanzielle Risiken über die Generationen verteilt werden (siehe auch Abschnitt zu den Garantien). (b) Wie viel *Versicherung und Umverteilung*

*innerhalb der Kohorten:* Zwischen arm und reich, aber auch Familientypen (Witwen). Es geht dabei auch um die Vermeidung von Umverteilungen zu Gunsten der Glücklicheren sowie den Zielkonflikt zwischen Absicherung und Wahlmöglichkeiten/Wahlfreiheit.

### **Fazit**

Die Frage wie grosszügig sozialpolitische Leistungen sein sollten und wie sie genau finanziert werden sollen, ist mit den drei Kriterien noch nicht abschliessend beantwortet. Sie beinhaltet letztlich auch ein Werturteil. Die meisten Wissenschaftler sind sich allerdings einig, dass die Sozialpolitik für eine planbare Absicherung der Individuen sorgen muss, transparent in ihrer Preissetzungsstruktur sein soll, und gleichzeitig die Steuerzahler und Versicherten nicht übermässig belasten und keine perversen Anreize setzen darf (durch übertriebene Risikoexposition).