

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

Drei-Säulen-Bericht/IDA FiSo

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Benteli, Marianne

Bevorzugte Zitierweise

Benteli, Marianne 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Drei-Säulen-Bericht/IDA FiSo, 1990 - 1998*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 21.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Sozialpolitik	1
Sozialversicherungen	1
Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)	4

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
IV	Invalidenversicherung
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
BIP	Bruttoinlandsprodukt
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EL	Ergänzungsleistungen
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
GME	garantiertes Mindesteinkommen
IDA FiSo	Interdepartementale Arbeitsgruppe "Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen"
AHI	Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
CNG	Christlichnationaler Gewerkschaftsbund (Vorgänger von Travail.suisse)

AVS	Assurance-vieillesse et survivants
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
AI	Assurance-invalidité
DFI	Département fédéral de l'intérieur
PIB	Produit intérieur brut
EEE	l'Espace économique européen
PC	Prestations complémentaires
USS	Union syndicale suisse
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
RMG	Revenu minimum garanti
IDA FiSo	Groupe de travail interdépartemental "perspectives de financement des assurances sociales"
VSI	Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité
CSC	Confédération des syndicats chrétiens de Suisse (Prédécesseur de Travail.suisse)

Allgemeine Chronik

Sozialpolitik

Sozialversicherungen

Sozialversicherungen

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 31.12.1990
MARIANNE BENTELI

Der Gedanke einer teilweisen Verlagerung von der zweiten zur ersten Säule – wie ihn SP und SGB in ihrem Initiativprojekt aufgeworfen haben – ist auch für den Bundesrat nicht abwegig. Bereits im Mai 1990 beauftragte er fünf **Experten**, das in der Bundesverfassung verankerte **Dreisäulenkonzept zu überprüfen**. Neben Fragen der Finanzierung und Gewichtung von AHV/IV und BVG sollen auch die Möglichkeiten einer Einführung eines garantierten Mindesteinkommens (GME) und die Auswirkungen des europäischen Wirtschaftsraums (EWR) auf die schweizerischen Sozialversicherungen in die Überlegungen einbezogen werden. In seiner Stellungnahme zu einem überwiesenen Postulat Günter (Idu, BE) (Po. 89.772) versprach der Bundesrat, dem Parlament spätestens mit seiner Botschaft zur Revision des BVG einen Strategiebericht Sozialversicherung und Altersvorsorge vorzulegen, der explizit auf das Verhältnis zwischen der 1. und 2. Säule eingehen wird.¹

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 31.03.1994
MARIANNE BENTELI

Im Frühjahr beriet der Bundesrat in einer Klausursitzung erstmals den von ihm beim EDI in Auftrag gegebenen **Drei-Säulen-Bericht**, dessen sozialpolitische Bedeutung schwergewichtig in der Darstellung und in der Überprüfung der Tauglichkeit der Drei-Säulen-Konzeption für die Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenvorsorge liegt. Der Bericht sollte als Grundlage für die Diskussion der Probleme dienen, die sich insbesondere im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung stellen. Der Bundesrat teilte die Schlussfolgerung des Berichts, wonach an der Drei-Säulen-Konzeption bei der AHI-Vorsorge grundsätzlich festgehalten werden soll, erachtete den Bericht in Detailfragen aber als ungenügend und beauftragte das EDI, ihn hinsichtlich verschiedener Leistungs- und Wirtschaftsszenarien zu ergänzen. Um Aspekte zu beleuchten, die über den Rahmen der eigentlichen AHI-Vorsorge hinausgehen, ermächtigte der Bundesrat das EDI Ende Jahr zudem, eine interdepartementale **Arbeitsgruppe "Finanzierungsperspektiven in der Sozialversicherung"** einzusetzen, die mögliche Lösungswege für die mittel- und langfristige Finanzierung der Sozialwerke aufzeigen soll.²

BERICHT
DATUM: 28.10.1995
MARIANNE BENTELI

Der Bundesrat nahm im Oktober den **Drei-Säulen-Bericht** des EDI zur Kenntnis. Der Bericht zeigt die Möglichkeiten der zukünftigen Entwicklung im Bereich der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (AHI) auf. Angesichts der bereits eingetroffenen und noch zu erwartenden sozio-ökonomischen Veränderungen kommt er zum Schluss, dass an der bestehenden Drei-Säulen-Konzeption grundsätzlich festzuhalten sei und **keine grösseren Gewichtverschiebungen zwischen den einzelnen Säulen** vorgenommen werden sollten. Gleichzeitig wurden jedoch einzelne Anpassungen zur Optimierung des AHI-Systems vorgeschlagen. Der Bericht behandelte die finanziellen Auswirkungen der skizzierten Lösungen nicht im Detail. Dies soll die vom Bundesrat im Vorjahr eingesetzte interdepartementale Arbeitsgruppe (IDA FiSo) tun, welche im Mai ihre Arbeit aufnahm. Politisch brisantester Punkt des Berichts war die Feststellung, dass die erste Säule (AHV/IV) nach wie vor nicht existenzsichernd ist, wie es die Verfassung verlangt, weshalb eine Neufassung des Verfassungsziels im Sinn einer "Zielhierarchie" vorgeschlagen wurde, bei der die Existenzsicherung zur Aufgabe aller drei Säulen sowie nötigenfalls der Ergänzungsleistungen wird. Diese sollen definitiv in der Verfassung verankert werden.³

BERICHT
DATUM: 14.06.1996
MARIANNE BENTELI

Wie versprochen legte der Bundesrat im Frühsommer den Bericht einer interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDA FiSo) vor, welche sich während mehr als einem Jahr intensiv mit der künftigen Finanzierung der Sozialwerke auseinandergesetzt hatte. Der **IDA-Fiso-Bericht**, die erste systematische Darstellung des Finanzierungsbedarfs aller Sozialversicherungszweige in Abhängigkeit vom wirtschaftlichen Wachstum und der demographischen Entwicklung, bestätigte grosso modo die bereits früher genannten Zahlen, verfeinerte sie aber noch und erweiterte die **Perspektiven bis ins Jahr 2025**. Die Prognose, dass zur Sicherung der bisherigen

Leistungen gemäss Referenzszenario (durchschnittliches BIP-Wachstum von 1,3% bis 2010 und von 0,5% zwischen 2010 und 2025) bis zum Jahr 2010 bzw. 2025 zusätzliche Mittel in der Grössenordnung von knapp 30 Mia. Fr. pro Jahr (6,8 Mehrwertsteuerprozent oder 5,2 Lohnprozent) resp. rund 52 Mia. Fr. (weitere 6,2 Mehrwertsteuerprozent oder 4,7 Lohnprozent) beschafft werden müssten, provozierte rechts und links ganz **unterschiedliche Reaktionen**. Arbeitgeber und bürgerliche Parteien orteten eine gewaltige Finanzierungslücke und zogen daraus den politischen Schluss, es genüge nicht, über neue Finanzierungsmodalitäten zu reden, es gelte jetzt vielmehr, die Leistungen der Sozialversicherungen kritisch zu durchleuchten und den Finanzierungsmöglichkeiten anzupassen. Gewerkschaften und SP auf der anderen Seite kritisierten, die vorausgesagte Finanzierungslücke basiere auf zu pessimistischen Wirtschaftsprognosen, und sie verlangten, vornehmlich bei der Krankenversicherung, welche die Hälfte der zusätzlich benötigten Mittel bindet, dringend Sparmassnahmen vorzunehmen.⁴

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 24.09.1996
MARIANNE BENTELI

Anfangs Herbst diskutierte der Bundesrat, gestützt auf den IDA-FiSo-Bericht, die **Weiterentwicklung der Sozialversicherungswerke**. Dabei vertrat er die Überzeugung, dass sich das schweizerische Sozialversicherungssystem bewährt hat und kein radikaler Systemwechsel erforderlich ist. Dennoch nahm er die finanziellen Entwicklungsperspektiven mit Sorge zur Kenntnis. Zur Ergänzung der von der Arbeitsgruppe vorgenommenen Analyse beschloss er deshalb, eine **Folgearbeitsgruppe IDA FiSo 2** einzusetzen. Sie soll die sozialen und finanziellen Auswirkungen beleuchten, die sich aus einem Aus- oder Abbau bestimmter Sozialversicherungsleistungen ergeben würden. Um den Prüfungsrahmen abzustecken, definierte der Bundesrat einen Katalog von Leistungen im Rahmen von AHV, IV, Kranken- und Arbeitslosenversicherung, bei denen Ausbau- oder Abbauelemente zu prüfen sind. Diese Elemente sind unter Annahme dreier finanzieller Szenarien (beschränkter Ausbau, Weiterführung des heutigen Leistungssystems, gezielter Leistungsabbau) zu beziffern. Im Rahmen seiner Grundsatzdiskussion beschäftigte sich der Bundesrat auch mit der Frage, welche Sozialversicherungsreformen bereits vor Abschluss der Arbeiten der IDA FiSo 2 an die Hand genommen werden sollten. Er kam dabei zum Schluss, dass die IV-Revision dringlich ist, und dass die EO-Revision sowie die Errichtung einer Mutterschaftsversicherung nicht weiter aufgeschoben werden sollten. Die Vorarbeiten zur 1. BVG-Revision seien weiterzuführen, um diese Reform gleichzeitig mit der 11. AHV-Revision vorlegen zu können.⁵

BERICHT
DATUM: 23.12.1997
MARIANNE BENTELI

Kurz vor Weihnachten stellte das EDI den zweiten Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Finanzierung der Sozialversicherung (**IDA-FiSo-2**) der Öffentlichkeit vor. Nachdem der erste Bericht die finanziellen Folgen der Weiterführung des geltenden Leistungssystems in den Jahren 2010 und 2025 dargestellt hatte, wurden mit dem zweiten Bericht die **möglichen Aus-, Um- oder Abbauszenarien im Leistungsbereich** dargestellt. IDA-FiSo-1 war im Vorjahr zum Schluss gelangt, dass im Jahre 2010 15,3 Mia. Fr. mehr nötig sind, um die heutigen Sozialleistungen inklusive Mutterschaftsversicherung zu finanzieren. Der Bundesrat hatte IDA-FiSo-2 daraufhin den Auftrag erteilt, anhand von **drei Szenarien** darzustellen, was getan werden müsste, um den Mehrbedarf auf 9 Mia. Fr. zu beschränken, welche Massnahmen die Fortführung des Status quo fordert und welche die Erhöhung der Ausgaben auf 18 Mia. Fr. Der IDA-FiSo-2-Bericht zeigte den Gestaltungsraum innerhalb der einzelnen Sozialversicherungszweige auf sowie die Auswirkungen für das ganze System, die Versicherten und die Wirtschaft. Bei allen Varianten wurde mit einem finanziellen Mehrbedarf gerechnet.

Sowohl die bürgerlichen Parteien und die Arbeitgeber auf der einen, als auch die SP und die Gewerkschaften auf der anderen Seite sahen sich von den Schlussfolgerungen des Berichtes in ihren Ansichten bestätigt. Die FDP fand, dass jetzt weder ein Ausbau noch die Schliessung von Lücken im sozialen Netz möglich sei. Sie forderte den Bundesrat auf, für die mittel- und langfristigen Aspekte der Finanzierung der Sozialwerke zu einem Gespräch am runden Tisch einzuladen. Die SVP verlangte ein Sanierungspaket, das auf der Leistungsseite zwingende Korrekturen vornehme. Die Arbeitgeber vertraten die Auffassung, dass nur das Szenario "gezielter Abbau" wirtschaftsverträglich sei, und dass im jetzigen Zeitpunkt die Einführung einer Mutterschaftsversicherung nicht zur Diskussion stehen könne. Gegen jeglichen Ausbau war auch der Schweizerische Gewerbeverband; er verlangte unter anderem ein einheitliches Rentenalter von mindestens 65 Jahren, eine Kürzung der Bezugsdauer bei

der Arbeitslosenversicherung sowie Kostendämpfungen im Gesundheitswesen.

Ganz andere Schlüsse zogen SP und Gewerkschaften aus dem Bericht. Für die Sozialdemokraten zeigte dieser, dass kein Bedarf für Leistungsabbauzenarien im Sozialversicherungsbereich bestehe und auch ein Moratorium wirtschaftspolitisch nicht zu rechtfertigen sei. Aus dem Bericht sei zudem ersichtlich, dass die Politik in der Ausgestaltung der sozialen Schweiz der nächsten Jahrzehnte einen sehr grossen Spielraum habe. Für den Christlichnationalen Gewerkschaftsbund (CNG) stellte der Bericht eine gute Ausgangslage dar, um die Auseinandersetzungen über die künftige Ausgestaltung der Sozialwerke zu versachlichen. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) hingegen bezeichnete den Bericht als mangelhaft. Er liste unzählige Abbauvorschläge auf und beschränke sich dabei auf die Bezifferung der möglichen Einsparungen. Dabei hätten die Experten vergessen, die Folgen für die Betroffenen darzulegen. SP und SGB verlangten die rasche Realisierung der Mutterschaftsversicherung und der Ruhestandsrente.

Einmal mehr zwischen den Fronten versuchte sich die CVP zu positionieren. Die Partei sprach sich sowohl gegen den Abbau als auch gegen den Ausbau, sondern für den Umbau der Sozialversicherungen auf dem Niveau der heutigen Sozialleistungsquote sowie für eine Mutterschaftsversicherung aus. Sie kritisierte aber, die Arbeitsgruppe sei von zu optimistischen Arbeitslosenquoten (maximal 3,5%) ausgegangen. Sparpotential ortete sie in mehr Eigenverantwortung und in der Missbrauchsbekämpfung.⁶

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 23.12.1997
MARIANNE BENTELI

Der vom neuen Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV), Otto Piller, präsidierte **Konsultativausschuss verwaltungsexterner Kreise**, der die Arbeiten von IDA-FiSo-2 mit Empfehlungen begleitete, hielt seine Überlegungen in einem eigenen **Bericht** fest. Dieser analysierte neue, **durch den gesellschaftlichen Wandel hervorgerufene soziale Risiken** sowie mögliche Gegenmassnahmen. Die neu auf die Gesellschaft zukommenden Bedürfnisse sind nach Ansicht einer Mehrheit des Ausschusses nicht einfach das Resultat zufälliger individueller Umstände, sondern das Produkt eines tiefen Wandels der Lebensformen, insbesondere im Bereich der Familie und im Berufsleben. Diese stellten neue soziale Risiken dar, denen mit den Sozialversicherungs- und Sozialhilfesystemen nicht mehr angemessen begegnet werden könne. Die Veränderungen der Lebens- und Arbeitsformen führten bei immer mehr Leuten zu gesellschaftlicher Marginalisierung und Armut sowie zu Deckungslücken im Sozialschutz. Weil die verfügbaren finanziellen Mittel sogar bei Werkträgern und erst recht bei Nichterwerbstätigen nicht mehr für den Lebensunterhalt ausreichten, sollte beispielsweise das Prinzip der Ergänzungsleistungen auf Bereiche ausserhalb von AHV und IV ausgedehnt werden. Die EL würden damit zum Bindeglied zwischen dem individuellen Sozialversicherungsanspruch und der bedarfsabhängigen Sozialhilfe. Als mögliche Verbesserungen nannte der Bericht die Verankerung des Rechts auf Sozialhilfe in der Verfassung, die Verabschiedung eines diesbezüglichen Rahmengesetzes auf Bundesebene, die Harmonisierung der materiellen Bestimmungen sowie die Einführung eines Ausgleichssystems in bezug auf die zu tragenden Lasten. Als weitere mögliche Massnahmen schlug der Ausschuss unter anderem gezielte, einkommensergänzende Leistungen oder eine Abgabenbefreiung für Betriebe vor, die Arbeitnehmer mit geringer Qualifikation beschäftigen, sowie ein Impulsprogramm zur Schaffung sogenannt ergänzender Arbeitsplätze für Minderqualifizierte.

Gerade mit derartigen Vorschlägen konnte eine wirtschaftsfreundliche Minderheit des Konsultativausschusses wenig anfangen. Der Weiterausbau des Sozialstaats über eine gewisse Limite hinaus könnte ihrer Ansicht nach für die Mittelschicht zu einer kaum mehr verkraftbaren finanziellen Belastung werden. Zudem dürften die wirtschaftlichen Folgen von eigenverantwortlichem Handeln, beispielsweise bei einer Scheidung, nicht einfach auf das Gemeinwesen überwältigt werden. Ein soziales Sicherungssystem, das nicht mehr hauptsächlich auf der Arbeit beruhe, würde zwar die Schliessung gewisser Lücken im sozialen Netz ermöglichen, doch wäre der Anreiz zur Arbeit nicht mehr gegeben. Ein solches Modell wäre auch schlicht nicht finanzierbar.⁷

Aufgrund der beiden Berichte IDA-FiSo 1 und 2 traf sich der Gesamtbundesrat zu mehreren Aussprachen über die **künftige Entwicklung der Sozialwerke**. Zwei grundsätzliche Vorgaben leiteten ihn dabei. Erstens die Feststellung, dass sich die Sozialversicherungen alles in allem bewährt haben und politisch gut verankert sind, weshalb sich eine generelle Änderung des Systems nicht aufdrängt. Zweitens die Erkenntnis, dass es zu deren finanzieller Sicherung zusätzlicher Mittel bedarf, und zwar unabhängig davon, ob die Leistungen ausgebaut, auf dem jetzigen Stand eingefroren oder verringert werden. Der Bundesrat will die Sozialwerke auch in Zukunft aus verschiedenen Quellen alimentieren, weil eine Mischfinanzierung am ehesten Stabilität gewähre. Für die Beschaffung zusätzlicher Mittel steht die Erhöhung der Mehrwertsteuer im Vordergrund. Ausgehend von der Gesamtschau von IDA-FiSo 2 definierte die Landesregierung drei Bereiche, die prioritär bearbeitet werden sollen, nämlich die Krankenversicherung mit der Umsetzung der kostendämpfenden Massnahmen, die Arbeitslosenversicherung mit der sozialen und beruflichen Wiedereingliederung und die AHV/IV mit einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Einnahmen und Leistungen.⁸

Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

Eine **wissenschaftliche Überprüfung der Drei-Säulen-Konzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge**, welche der Bundesrat 1990 bei fünf Experten in Auftrag gegeben hatte, führte zu einer grundsätzlichen Bejahung dieses Prinzips. Die drei Säulen (AHV/IV, BVG und Selbstvorsorge) wurden hingegen unterschiedlich gewichtet. Insbesondere wichen die Vorschläge zum optimalen Finanzierungssystem voneinander ab. Das EDI will nun die Gutachten vertieft auswerten und dem Bundesrat bis im Sommer 1992 einen Bericht zur Drei-Säulen-Konzeption mit Vorschlägen über die Grundsätze der künftigen Gesetzgebung unterbreiten.⁹

1) Amtl. Bull. NR, 1990, S. 708; Ackermann (1990). Altersvorsorge in einer nach-industriellen Gesellschaft; Presse vom 30.10.90.; Gesch.ber. 1990, S. 19; Bund, 7.5.90; NZZ, 9.5.90; SHZ, 10.5.90; Suisse, 15.9.90.

2) Gesch.ber., 1994, I, S. 40 und II, S. 96 f.; Postulate Deiss und Raggenbass sowie Interpellation der SP-Fraktion: Amtl. Bull. NR, 1994, S. 1193 f., 1903 f. und 1915 ff.; Presse vom 31.3.94; SoZ, 1.5.94; NZZ, 5.8.94.4

3) Drei-Säulen-Bericht des Eidgenössischen Departements des Innern 1995; CHSS, 1995, S. 305; Presse vom 28.10.95; Postulat Bortoluzzi: Amtl. Bull. NR, 1995, S. 2703 f.

4) Presse vom 11.6. und 14.6.96; CHSS, 1996, Nr. 4, S. 164 ff.; Pressedienste von CVP (19.6.96), FDP (20.6.96), SP (21.6.96) und SVP (24.6.96) sowie des SGV (24.6.86) und der Arbeitgeber (20.6.96); "H. Allenspach (31.07.1996). Soziale Sicherheit - wie weiter?", in Finanz und Wirtschaft; "H. Schuppisser (24.20.96). Sozialpolitische Kurskorrektur erforderlich", in NZZ; "P. Triponez (2.8.96) Der Sozialstaat auf Suche nach dem Konsens", in SGZ; SP Finanzierung über die MWSt: "R. Strahm (27.8.96) Weder unsozial noch wachstumsfeindlich: Finanzierung der Sozialversicherungen über Mehrwertsteuer", in NZZ; Zukunft des Schweiz. Sozialstaates: TA, 12.1., 16.1. und 23.1.96; Presse vom 15.5.96 (Tagung der Sozialpartner und der Behörden zum 3-Säulen-Bericht)

5) Presse vom 24.9. und 19.12.96; Interpellation Saudan (fdp, GE): Amtl. Bull. StR, 1996, S. 727 ff. vorberatende Kommission StR: NZZ, 7.9.96; Presse vom 23.10.96

6) NZZ, 5.7.97; Presse vom 23.12.97; CHSS, 1998, S. 35 ff.

7) NZZ, 23.12.97

8) Presse vom 20.2.98; SHZ, 15.7.98 (Interview mit BR Dreifuss)

9) Presse vom 10.7.91.