

Steuern und Sozialversicherungen: Sündenfall Kopfprämien

Beat Ringger

Zu einer steuerpolitischen Gesamtsicht gehört auch die Frage, wie die sozialen Sicherungssysteme finanziert werden. Sozialversicherungen sind in aller Regel obligatorische Einrichtungen, die Versicherungsbeiträge werden zwangsweise erhoben und haben damit den Charakter von Steuern. In einigen Ländern überwiegt die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme aus allgemeinen Steuermitteln (z.B. Dänemark). Die meisten Länder kennen aber eine Mischfinanzierung aus Steuern und Sozialversicherungen. Die Steuerfinanzierung gilt in der Regel als sozial gerechter, weil die einkommens- und vermögensstarken Bevölkerungsanteile überproportional zum Steueraufkommen beitragen und auch die Unternehmen beigezogen sind, während die Sozialversicherungen nur von den Versicherten (und meist nur bis zu einem versicherten Höchstekommen) getragen werden (die sogenannten Arbeitgeberbeiträge bei den Sozialversicherungen werden – ungeachtet der Namensgebung – als Lohnbestandteil betrachtet).

Sozialversicherungen beinhalten in der Regel klare Ansprüche an Versicherungsleistungen; diese Leistungen können nicht so leicht verändert werden, während die Leistungen, die auf allgemeinen Steuermitteln basieren, meist rascher angepasst werden können. Angesichts der neoliberal dominierten Sozial- und Verteilungspolitik ist diese höhere Leistungsstabilität der Sozialversicherungen aus sozialer Sicht von Vorteil.

Die Schweiz zeichnet sich bezüglich der Finanzierung der sozialen Sicherheit durch fünf Besonderheiten aus:

Erstens: Der Anteil an Steuermitteln, die in die sozialen Sicherungssysteme fließen, ist im internationalen Vergleich klein. Er betrug in der Schweiz im Jahr 2006 22.3% gegenüber 37.6% im Schnitt der EU-Länder (Gurny/Ringger, 2009)

Zweitens: Die Prämien der Krankenversicherung sind als Kopfprämien ausgestaltet. Um zu vermeiden, dass die Belastung für Personen und Haushalte mit niederen Einkommen übermässig steigt, werden ihre Prämien aus Steuermitteln verbilligt. Kaum ein anderes Land kennt ein vergleichbares System; fast alle Länder mit einer Sozialversicherungslösung kennen einkommensabhängige Prämien.

Drittens: Zusätzlich zur Kopfprämie ist auch der Anteil an den Gesundheitskosten, den die Personen und Haushalte aus der eigenen Tasche begleichen müssen, im internationalen Vergleich überaus hoch (Kocher/Oggier, 2007). Zudem fehlt eine obligatorische Krankentaggeldversicherung.

Viertens: Über die Hälfte der Altersvorsorge wird im Kapitaldeckungsverfahren finanziert. Dieses Verfahren vergrössert die sozialen Unterschiede im Alter und ist auch in anderer Hinsicht problembehaftet (Denknetz, 2009).

Fünftens: Die Beiträge für die Alters- und Invalidenversicherungen sowie für die Erwerbsersatzordnung (Mutterschaft, Militär) werden (in der Art einer flat tax) in Prozenten auf allen Einkommensanteilen erhoben. Im Unterschied etwa zur Unfallversicherung gibt es dabei keine Höchstgrenzen. Herr Vasella bezahlt also auf sein gesamtes Einkommen von -zig Mio Franken AHV-Beiträge, während seine UV-Beiträge bei einer Lohnhöchstgrenze plafoniert sind. Die AHV/IV/EO-Lösung darf auch im internationalen Kontext als fortschrittlich bezeichnet werden. Leider sinkt der Anteil der AHV-Renten an der Alterssicherung laufend zugunsten der 2. Säule, was die Bedeutung des sozial fortschrittlichen AHV-Finanzierungsmodell herabsetzt.

Die Sonderstellung der Schweiz in der Finanzierung der Sozialen Sicherheit wirkt sich auch auf die häufig zitierten internationalen Vergleichsziffern der Steuer- respektive Fiskalquoten aus (siehe dazu auch den Beitrag von Andres Frick: Steuern in der Schweiz im internationalen Vergleich). Die Steuerquote drückt den Anteil der gesamten Steuereinnahmen am BIP aus, in der Fiskalquote werden zusätzlich die obligatorischen Sozialversicherungsbeiträge eingerechnet – Letztere allerdings nur dann, wenn sie sozial abgestuft erhoben werden (z.B. einkommensabhängig) und keine individuellen Konten äuffnen (wie die 2. Säule in der Schweiz). Das ›gute‹ (oder eben schlechte) Abschneiden der Schweiz in diesen Quotenvergleichen ist also die direkte Folge einer insgesamt unsozialen Finanzierung der sozialen Sicherheit.

Sündenfall Kopfprämien

Es geht an dieser Stelle nicht darum, die Sozialpolitik unter die Lupe zu nehmen oder alternative Orientierungen vorzuschlagen. Das Denknetz hat dazu bereits mehrere Vorschläge publiziert, insbesondere die Allgemeine Erwerbsversicherung AEV als einheitliche und soziale Alternative zum Wildwuchs bei den Erwerbssicherungssys-

temen, sowie einen Vorschlag für eine Totalrevision der Altersvorsorge. Wir verweisen auf die entsprechenden Publikationen (Gurny/Ringger 2009, Denknetz, 2009). Es sei an dieser Stelle lediglich vermerkt, dass die AEV eine Finanzierung nach dem Muster der AHV vorsieht, also auch für alle andern Erwerbsversicherungen Lohnprozente auf allen Einkommensanteilen aufbringen will.

Hingegen kommt eine ernsthafte Neuorientierung der Steuerordnung der Schweiz nicht um den Sündenfall der Kopfprämien bei der Krankenversicherung herum. Hier handelt es sich de facto um eine Kopfsteuer. Die entsprechenden Beträge sind beträchtlich und steigen tendenziell an. Die Belastungen, die den Haushalten durch die Prämien entstehen, können gut und gerne 15% des verfügbaren Einkommens erreichen – trotz der Korrektur durch die Prämienverbilligungen, die von den Kantonen zugunsten der einkommensschwachen Haushalte gewährt werden.

Diese Prämienverbilligung trägt den Charakter eines – in sich noch einmal mangelhaften – Flickwerks an einer grundlegend fehlerhaften Konstruktion. Zwei Probleme fallen an: Zum einen führen die Prämienverbilligungen zu ungerechten Schwelleneffekten für diejenigen Einkommensklassen, die gerade nicht mehr Anspruch auf eine Verbilligung erheben können. Das System bestraft auf diese Weise die Normalverdienenden. Zum andern ist das Verbilligungssystem föderalistisch ausgelegt: Es sind die Kantone, die über das Ausmass der Verbilligung entscheiden. Der Bund schießt einen 50%-igen Anteil an die kantonalen Vergünstigungen zu. Dies hat enorme Unterschiede zur Folge: Im Kanton Obwalden lag im Jahr 2009 die Zahl der Bezugsberechtigten bei rund 70%, im Kanton Solothurn bei lediglich 24%¹. Wie sich dies auswirkt, kann anhand einer grafischen Simulation des Bundesamtes für Gesundheit gut nachvollzogen werden: Am Beispiel einer alleinstehenden Rentnerin im AHV-Alter wird grafisch dargestellt, wie stark die Krankenkassenprämien das real verfügbare Einkommen belasten. Die Unterschiede sind beträchtlich: Sie variieren zwischen rund 7% (Kanton Zug) und 15% (Kantone VD und NE)².

Dieses Flickwerk muss durch einkommens- und vermögensabhängige Prämien ersetzt werden. Die Krankenversicherung ist in der Schweiz richtigerweise eine Volksversicherung und nicht an den Arbeitstatus der Individuen gebunden. Prämien sind von allen Personen geschuldet, auch wenn sie nicht erwerbstätig sind; entsprechend kommen auch die Leistungen der Grundversicherung allen in gleicher Qualität zugute.

Die Kopfprämien können deshalb nicht einfach durch Lohnabzüge ersetzt werden. Dadurch würden die selbstständig Erwerbenden

und die nicht erwerbstätigen Personen ungleich behandelt. Besser ist es, die Kopfprämien durch einkommens- und vermögensabhängige Prämien zu ersetzen. Am einfachsten ist es, wenn die Prämienhöhe aufgrund der Steuerdaten ermittelt wird und die Prämien durch die Kantone eingezogen werden. Dabei sollen sich die Prämien im Sinne einer Flat Tax auf alle Einkommensanteile beziehen, wie dies bei der AHV, der IV und der EO der Fall ist. Dadurch wird ein Element der Rückverteilung eingeführt, das angesichts der nun jahrelangen Umverteilung von unten nach oben mehr als gerechtfertigt ist.

Durch diese Lösung werden sämtliche heute in die Prämienverbilligung fliessenden Steuermittel wieder für andere Verwendungszwecke frei. Für das Jahr 2009 wurden 3.5 Mia Franken für die Prämienverbilligungen aufgewendet, für das Jahr 2010 wird diese Summe auf rund 4 Mia geschätzt – Tendenz steigend³. Diese Mittel können wir in der Denknetz-Steueragenda als Mehrertrag aufführen. Die einkommens- und vermögensabhängigen Prämien führen auch zu einer Prämienbefreiung der Kinder und Jugendlichen in Ausbildung. Diese erzielen kein Einkommen und entrichten folglich auch keine Prämien, sind aber wie alle Personen obligatorisch versichert. Auch diese Wirkung ist sozial- und familienpolitisch begrüssenswert.

Literatur:

Ruth Gurny/Beat Ringger, 2009. Die grosse Reform. Die Schaffung einer Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV. Zürich

Gerhard Kocher/Willi Oggier (Hsg), 2007. Gesundheitswesen Schweiz 2007–2009. Bern

Denknetz Fachgruppe Politische Ökonomie, 2009. Sicherung der Altersvorsorge. Modellvorschlag für eine Totalrevision. In: Denknetz-Jahrbuch 2009. Zürich

Anmerkungen:

1 Berner Zeitung online, 17.2.2009: <http://www.bernerzeitung.ch/schweiz/standard/Bereits-38-Prozent-profitieren-von-Praemienverbilligungen/story/21668756>

2 Siehe unter http://www.bag.admin.ch/praemienverbilligung/index.html?webgr_ab_

3 NZZ-online, 3. Mai 2009. http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/praemienverbilligung_erstmals_gleich_teuer_wie_die_armee_1.2491026.html