

Finanzmonitoring: Soziale Wohlfahrt

Sozialausgaben verdrängen andere Aufgabengebiete

13. November 2006 Nummer 40 7. Jahrgang

dossierpolitik

Ungebrochenes Wachstum bei den Sozialausgaben

Das Wichtigste in Kürze

Die Ausgaben der öffentlichen Hand für den Bereich Soziale Wohlfahrt haben sich seit dem Jahr 2000 wieder deutlich beschleunigt. Mit einem jährlichen Wachstum von 4,5 Prozent im Zeitraum von 2000 bis 2004 ist die Ausgabendynamik erneut auf einen besorgniserregenden Pfad eingeschwenkt. Ursache für den Anstieg bilden überproportionale Zuwächse bei der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung und den Ergänzungsleistungen. In keinem anderen Land Europas wuchsen die Sozialausgaben in den 90er-Jahren so stark wie in der Schweiz. Mit einer Sozialausgabenquote von 29,3 Prozent übertrifft die Schweiz nun den Durchschnitt Europas.

Position von economiesuisse

Die Entwicklung der Ausgaben nach Aufgabengebieten zeigt ein lähmendes Bild für die künftige Handlungsfähigkeit der Wirtschaftspolitik: Seit 1990 verdrängen die Sozialausgaben die übrigen Aufgabengebiete aus dem öffentlichen Haushalt. So hat sich der Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben um sechs Prozentpunkte auf rund 37 Prozent erhöht. Die Soziale Wohlfahrt beansprucht zusammen mit dem ebenfalls stark wachsenden Gesundheitsbereich bereits die Hälfte der öffentlichen Gesamtausgaben, wogegen alle übrigen Ausgaben sich mit einem kleineren Anteil des Gesamtbudgets begnügen als noch 1990.

Dieser Verdrängungseffekt kann nur mit strukturellen Reformen überwunden werden. Selbst bei Aufrechterhaltung des Status quo werden aufgrund der demografischen Entwicklung die Sozialausgaben weiterhin überproportional zunehmen. Um die grundlegenden Ansprüche an die Sozialwerke sichern zu können, braucht es Anpassungen. Das Ausgabenwachstum sollte in Einklang mit den demografischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen gebracht werden. Im Vordergrund stehen eine echte Sanierung der Invalidenversicherung und eine weitsichtige Strategie zur finanziellen Sicherung der AHV.

Die vorliegende Ausgabe „dossierpolitik“ ist Bestandteil eines umfassenden Monitorings der öffentlichen Ausgaben. Anknüpfungspunkt bildet das von economiesuisse 2002 publizierte „Ausgabenkonzept“. Basierend auf diesen Prognosen wird die effektive Ausgabenentwicklung jedes Bereichs aktualisiert. Ziel ist es festzustellen, ob und wo sich die Ausgaben nachhaltig entwickeln.

Der Ausgabenbereich Soziale Wohlfahrt ist mit einem Anteil von 36,7 Prozent (2004) mit grossem Abstand der gewichtigste Ausgabenposten der öffentlichen Hand. 1990 hatte die Schweiz noch 30,2 Prozent für die Soziale Wohlfahrt aufgewendet. Nachdem die günstige Konjunkturlage das Ausgabenwachstum in den Jahren 2000/2001 noch unter das langfristige Trendwachstum gedrückt hatte, wachsen die Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt seit-

her wieder um rund fünf Prozent pro Jahr, was in etwa dem jährlichen Durchschnittswachstum seit 1990 entspricht. Das „Ausgabenkonzept“ postuliert für die Sozialausgaben eine Zielentwicklung der Ausgaben von jährlich 3,2 Prozent, gegenüber 1,8 Prozent für die Gesamtausgaben von Bund, Kantonen und Sozialversicherungen. Damit wird dem Sozialbereich immer noch ein reales Ausgabenwachstum zugestanden. Ohne Korrekturmassnahmen ist im Sozialbereich eine Trendentwicklung von jährlich 4,4 Prozent zu befürchten.

Hauptpfeiler AHV und IV

Das schweizerische System der sozialen Sicherheit entspricht der föderalistischen Struktur des Landes. Es ist

stark von privaten, gemeinnützigen, sozialpartnerschaftlichen, kirchlichen oder subventionierten halbstaatlichen Trägern geprägt. Im Folgenden werden jedoch lediglich die staatsquotenrelevanten Ausgaben im Bereich Soziale Wohlfahrt aufgeführt. Diese setzen sich aus den Ausgaben der öffentlichen Hand (Bund, Kantone und Gemeinden) in diesem Bereich sowie den Ausgaben von staatlichen Versicherungseinrichtungen zusammen (siehe Grafik Seite 6). Einige Sozialversicherungen (z.B. die berufliche Vorsorge und die Prämien der obligatorischen Krankenversicherung) sind jedoch gemäss offizieller Definition nicht in der Staatsquote enthalten und werden deshalb nicht berücksichtigt. Inzwischen wurde auch die SUVA aus der Staatsquote herausgenommen. In diesem Monitoring sind sie mitberücksichtigt, um die Vergleichbarkeit der Zeitreihe zur Publikation des „Ausgabenkonzepts“ sicherzustellen.

Um zudem Kohärenz und Transparenz der definierten Aufgabengebiete zu gewährleisten, wurden im „Ausgabenkonzept“ gegenüber der öffentlichen Statistik folgende Bereinigungen vorgenommen:

- Die Prämienverbilligungen im Zusammenhang mit der obligatorischen Krankenversicherung (im Jahr 2004: 3,3 Mrd. Franken), die in der offiziellen Statistik dem Bereich Soziale Wohlfahrt zugeordnet werden, sind hier nicht aufgeführt; sie werden im entsprechenden „dossierpolitik“ zum Aufgabenbereich Gesundheit behandelt.
- Zweckgebundene Einnahmen zugunsten der Sozialwerke, namentlich das Mehrwertsteuerprozent für die AHV, werden der Sozialen Wohlfahrt zugeordnet und nicht dem Bereich Finanzen und Steuern.

AHV und Invalidenversicherung

Die AHV verzeichnete 2004 mit 30,4 Mrd. Franken das grösste Ausgabenvolumen (siehe Grafik unten). Die AHV-Renten werden nach dem Umlageverfahren finanziert. Rund drei Viertel der jährlichen Aufwendungen für die AHV-Leistungen werden durch entsprechende Lohnprozente finanziert. Das restliche Viertel läuft hauptsächlich über den Bund. Die Ausgaben des Bundes für die Alterssicherung beliefen sich 2004 auf 5,1 Mrd. Franken (6,9 Mrd.

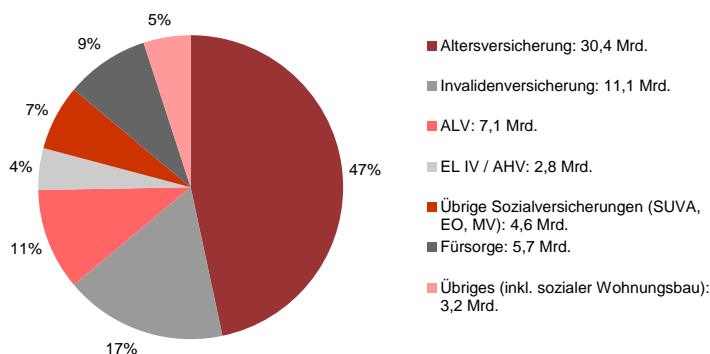
Franken inklusive Mehrwertsteuer) und waren damit zugleich der grösste Ausgabenposten des Bundes. Der Bund finanziert seinen Zuschuss an die AHV aus zweckgebundenen Einnahmen der Tabak-, Alkohol- und Mehrwertsteuer und der Spielbankenabgabe sowie aus allgemeinen Bundesmitteln. Die Gesamtausgaben für das System der Altersvorsorge gehen jedoch weit über die AHV-Leistungen hinaus, die lediglich dessen 1. Säule bilden.

Mit 11,1 Mrd. Franken stellen die Ausgaben für die Invalidenversicherung (IV) den zweitgrössten Posten der staatsquotenrelevanten Ausgaben dar. Neben Rentenleistungen sind darin auch Eingliederungsmassnahmen und kollektive Leistungen (z.B. Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten oder Ausbildungsinstitutionen) enthalten. Mit dem neuen Finanzausgleich werden künftig kollektive Leistungen aus der IV ausgegliedert und durch die Kantone finanziert. Die individuellen IV-Leistungen werden dann allein durch den Bund finanziert. Insgesamt erfolgt die Umstellung haushaltsneutral.

Die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV (2,8 Mrd. Franken) sind als Bedarfsleistungen konzipiert. Empfänger von EL sind Bezüger von AHV/IV-Leistungen, deren Exis-

„Der Ausgabenbereich Soziale Wohlfahrt ist mit einem Anteil von 37 Prozent mit grossem Abstand der gewichtigste Ausgabenposten der öffentlichen Hand.“

Ausgaben für Soziale Wohlfahrt: Total 65 Mrd. Franken
 Aufteilung nach Funktionen (2004, in Prozent und in Mrd. Franken)



Quellen:
 aufgrund EFD, öffentliche Finanzen der Schweiz 2004;
 BSV Sozialversicherungsstatistik 2005

tenzbedarf nicht durch reguläre Versicherungsleistungen, anderweitiges Einkommen und das Vermögen gedeckt werden.

Arbeitslosenversicherung

Die prinzipiell über Lohnprozente finanzierte Arbeitslosenversicherung (ALV) wies 2004 Aufwendungen von 7,1 Mrd. Franken auf und schloss mit einem deutlichen Minus von 2,3 Mrd. Franken ab. Um die Zahlungsfähigkeit der ALV sicherzustellen, leisten Bund und Kantone zu gleichen Teilen verzinsliche Darlehen. Diese sollen später aus Überschüssen der ALV-Rechnung zurückbezahlt werden. Bei ausserordentlichen Verhältnissen gewährt der Bund zusätzlich einen A-fonds-perdu-Beitrag von maximal fünf Prozent der Ausgaben der ALV.

Übrige Sozialversicherungen

Die übrigen Sozialversicherungen machen 4,7 Mrd. Fran-

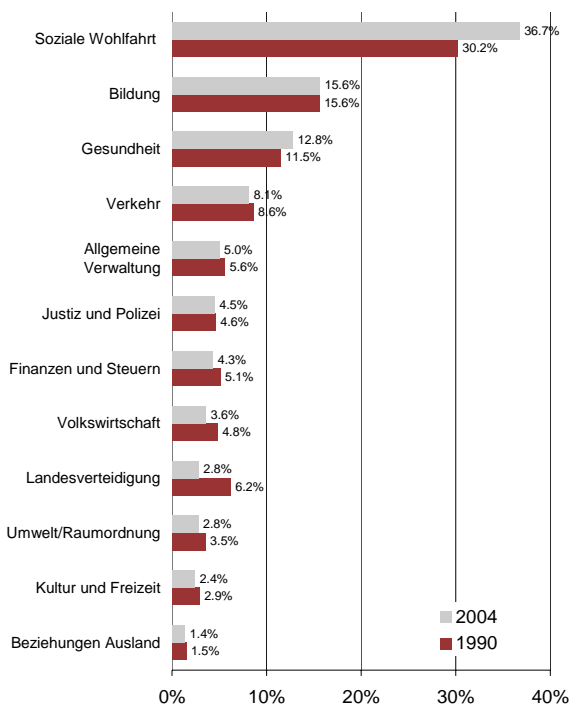
ken aus. Dabei wird die SUVA ausschliesslich über Lohnprozente finanziert. Die seit 2001 nicht mehr in der Staatsquote enthaltenen Leistungen der SUVA betragen 3,9 Mrd. Franken. Nicht in der Staatsquote enthalten sind auch die Ausgaben der privaten Versicherungseinrichtungen im Zusammenhang mit der obligatorischen Unfallversicherung. Die auch über Lohnprozente finanzierte Erwerbsersatzordnung (EO) deckte bisher mit einem Ausgabenvolumen von 550 Mio. Franken den Erwerbsausfall während des Militär- oder Zivildienstes. Schliesslich werden die Kosten der Militärversicherung (MV) in Höhe von 243 Mio. Franken alleine vom Bund getragen.

Fürsorge und Übriges

Bei den verbleibenden Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt fallen die Kosten der Fürsorge (5,7 Mrd. Franken) besonders ins Gewicht. Auf Bundesstufe umfasst dieser Posten praktisch nur Ausgaben für die Flüchtlingshilfe im Inland (gut 1 Mrd. Franken). Die restlichen Kosten der Fürsorge (exklusive Flüchtlingshilfe) von 4,7 Mrd. Franken werden von Kantonen und Gemeinden zu etwa gleichen Teilen übernommen.

Der Posten Übriges (2,8 Mrd. Franken) enthält zu einem grossen Teil die Ausgaben der öffentlichen Altersheime, für welche die Gemeinden praktisch alleine aufkommen. Die Kosten für den sozialen Wohnungsbau (0,4 Mrd. Franken) werden ungefähr je hälftig von Bund und Kantonen einschliesslich Gemeinden getragen.

Ausgabenanteile der Aufgabenbereiche 1990 und 2004
Anteile in Prozent der Gesamtausgaben



Quelle: EFD, öffentliche Finanzen der Schweiz

Die Gesamtausgaben sind zwischen 1990 und 2004 von 105 Mrd. auf rund 174 Mrd. Franken angestiegen, was einem Ausgabenwachstum von 3,7 Prozent pro Jahr entspricht. Überproportional wuchsen die Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt und die Gesundheit. Diese beiden Bereiche beanspruchen zusammen nun rund die Hälfte des öffentlichen Budgets.

Ausgabenentwicklung: Wachsende Ansprüche an die Sozialwerke

Bisherige Entwicklung

Die Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt haben sich seit 1990 praktisch verdoppelt. Der jährliche Zuwachs übertraf mit 5,1 Prozent dasjenige aller übrigen Aufgabengebiete bei weitem (siehe Grafik links). Neben einem allgemeinen Leistungsausbau wird die Entwicklung durch die konjunkturelle Situation überlagert. Davon betroffen war vor allem die Arbeitslosenversicherung, deren Ausgaben von 0,5 Mrd. Franken 1990 auf eine Spitze von 8 Mrd. Franken 1997 anstiegen. Nach einer raschen aber nur temporären Erholung in den Jahren 2000 bis 2002 haben sie bis 2004 wieder auf 7,1 Mrd. Franken zugenommen. Bei der AHV beginnt sich die demografische Alterung allmählich auszuwirken – die Zahl der Rentenbezüger und Rentenbezügerinnen nimmt nun etwas rascher zu als noch in den 90er-Jahren. Gleichzeitig nimmt aber auch noch die Zahl der Erwerbstätigen zu, so dass die Einnahmen ebenfalls steigen. Stärker hat sich die Demografie aber in der Invalidenversicherung ausgewirkt, da alle geburtenstarken

Jahrgänge in die Alterskategorie entfallen, wo die Invalidisierungswahrscheinlichkeit hoch ist. Noch bedeutender ist aber die stark gestiegene Verrentungswahrscheinlichkeit der erwerbstätigen Bevölkerung, welche sich seit 1990 von drei Prozent auf 5,4 Prozent im Jahr 2006 markant erhöht hat. Ursache ist die enorme Zunahme der psychischen Neuinvaliditäten. Trotz einer leichten Verbesserung bei den Neuverrentungen in den letzten beiden Jahren blieb das Ausgabenwachstum in der IV mit Zuwachsraten von fünf bis sechs Prozent pro Jahr überdurchschnittlich. Bei den Fürsorgeleistungen sind zwei gegensätzliche Entwicklungen auszumachen: Der Beruhigung der Ausgaben im Flüchtlingsbereich seit dem Jahr 2000 stehen stark gestiegene Ausgaben der Kantone und Gemeinden für die Sozialhilfe gegenüber (+10 Prozent).

„Die Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt haben sich seit 1990 verdoppelt.“

Trendentwicklung
Die mittel- bis längerfristige Entwicklung steht weiterhin im Zeichen eines überproportionalen Ausgabenwachstums: Die demografische Alterung der Bevölkerung wird bei den heutigen Leistungsvoraussetzungen ab 2010 zu stark wachsenden Sozialleistungen führen. Betroffen davon sind insbesondere die AHV, aber auch die Ergänzungsleistungen der AHV und IV, da die Zahl der EL-Bezüger stark angestiegen ist. Bei der Invalidenversicherung ist der Anteil, der neben einer IV-Rente noch IV-Ergänzungsleistungen bezieht, mit knapp 30 Prozent besonders hoch

(AHV: zwölf Prozent). Auch die Einführung der Mutterschaftsversicherung und die verbesserten Leistungen für Diensttätige werden zu einem höheren Wachstum beitragen. Unsicherheiten zur zukünftigen Ausgabenentwicklung bestehen bei der stark konjunkturabhängigen Arbeitslosenversicherung und

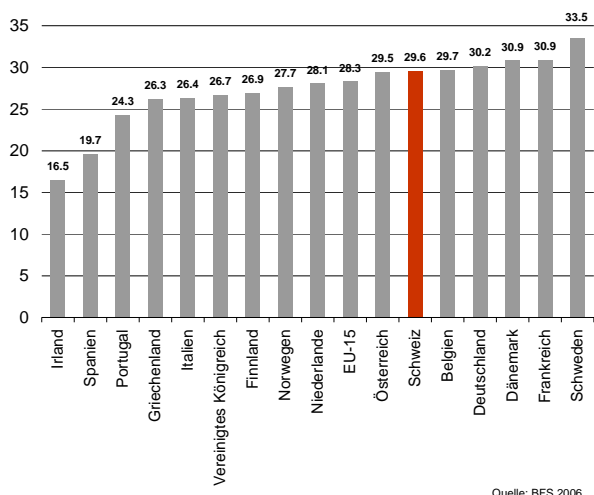
den damit ebenso betroffenen Fürsorgeleistungen sowie bei der Invalidenversicherung, wo die Wirkung der Massnahmen durch die 5. IV-Revision letztlich nicht genau prognostiziert werden können.

– *Entwicklungen bei der AHV*

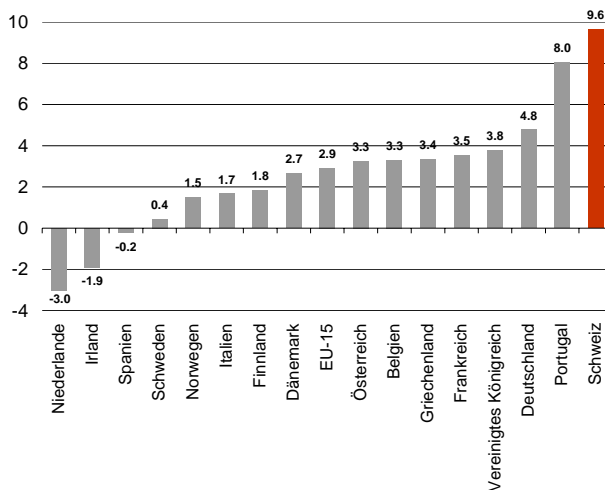
Dank einer steigenden Zahl an Erwerbstätigen konnte der leichte Anstieg der Anzahl Rentnerinnen und Rentner finanziert werden, so dass die AHV-Rechnungen meistens mit positiven Rechnungsergebnissen abschlossen. In den nächsten Jahren wird sich die Alterung der Bevölkerung aber deutlich beschleunigen und sich dadurch die AHV-Rechnung rasch verschlechtern. Einerseits nimmt die Zahl der Rentnerinnen und Rentner rascher zu. Andererseits stagniert die Zahl der Beitragszahlenden. Gemäss den neusten Szenarien des Bundesamts für Statistik zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2005 bis 2050 wird der Anteil der über 65-jährigen von 14,6 Prozent 1990 auf 18,9 Prozent 2015 ansteigen und ab 2030 über einen Viertel betragen. Gleichzeitig stagniert die Erwerbsbevölkerung und wird schliesslich ab 2015 (Schweizer Erwerbstätige) bzw. 2020 (mit Zuwanderung) abnehmen.

Entwicklung der Sozialausgaben im internationalen Vergleich

Sozialausgaben in Prozent des BIP



Veränderung in Prozentpunkten (1990–2003)



Das Bundesamt für Sozialversicherung deckt in der Schweizerischen Sozialversicherungsstatistik 2006 bereits mittelfristig den notwendigen Handlungsbedarf auf: Aufgrund der zunehmenden Zahl von AHV-Bezüglern und die durch den Mischindex bedingten Rentenerhöhungen werden die AHV-Ausgaben bis 2016 jährlich um real 2,5 Prozent zunehmen, so dass ab 2011 die AHV-Rechnung steigende Fehlbeträge ausweisen wird.

Der Bundesrat hat deshalb einen zweiten Anlauf für die 11. AHV-Revision genommen und konkrete Vorschläge ausgearbeitet. Diese reichen aber nicht aus, um die AHV-Finzen langfristig in Ordnung zu bringen. Deshalb wurde für eine eigentliche langfristige Sicherung der Altersvorsorge eine 12. AHV-Revision in Aussicht gestellt. Die Vorlagen zur 11. AHV-Revision sind bereit für die Parlamentsdebatte und werden voraussichtlich in der Frühjahrssession 2007 behandelt. Die Vorschläge wurden in zwei Botschaften aufgeteilt: Die erste Botschaft – leistungs-

seitige Massnahmen und durchführungstechnische Anpassungen – sieht vor, das Rentenalter der Frauen und Männer auf 65 Jahre anzugleichen, erweitert aber zudem die Möglichkeiten eines flexibleren Vorbezugs der Renten für beide Geschlechter. Die Aufhebung des Freibeitrags für Altersrentner würde zudem Mehreinnahmen bringen. Mit diesen Massnahmen würde die AHV jährlich um 675 Mio. Franken entlastet. Als eigentliche Notmassnahme ist zudem die Veränderung des Anpassungsrhythmus der Renten vorgesehen: Sinkt der Stand des AHV-Fonds unter 70 Prozent einer Jahresausgabe, so werden die Renten erst angepasst, wenn die Teuerung kumuliert mehr als 4,0 Prozent beträgt. Sollte der Stand sogar unter 45 Prozent sinken, so würden die Rentenanpassungen ausgesetzt, bis der Fonds wieder mindestens 45 Prozent beträgt.

Die zweite Teilbotschaft steht hingegen im Zeichen des Leistungsausbaus. Darin wird eine Vorruhestandsleistung vorgeschlagen, d.h. die Einführung einer bedarfsabhängigen subventionierten Frühpensionierung für gewisse Personengruppen. In der Botschaft werden die Mehrkosten bzw. Mindereinnahmen auf insgesamt 381 Mio. Franken jährlich beziffert. Der Konsolidierungsbeitrag beider Teilbotschaften für die AHV, IV und EL reduziert sich damit auf noch bescheidene 294 Mio. Franken pro Jahr.

Noch weigert sich die Linke, die finanziellen Probleme der Altersvorsorge anzuerkennen und fordert zusammen mit den Gewerkschaften unbekümmert den weiteren Ausbau der AHV. Die vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund lancierte Volksinitiative „für ein flexibles Rentenalter“ ist im April 2006 zustande gekommen. Sie will ein

„sozial flexibles Rentenalter ab 62 Jahren“ für alle ermöglichen. Die Zusatzkosten der Initiative würden sich auf 720 Mio. Franken belaufen, falls das Rentenalter der Frauen gleichzeitig auf 65 Jahren erhöht wird, bzw. auf 1150 Mio. Franken bei einem Rentenalter der Frauen von 64 Jahren. Finanziert werden sollen diese – einmal mehr – über eine Erhöhung der Lohnprozente von 0,3 bis 0,4 Prozent.

Ob es gelingen wird, den absehbaren Ausgabenüberschuss des wichtigsten Sozialwerkes langfristig finanziell zu tragen, wird entscheidend vom politischen Willen abhängen. Das Grundszenario des Finanzbedarfs für die AHV bis zum Jahr 2040 zeigt einen unabänderlichen und eindeutigen Trend: Bis ins Jahr 2040 beträgt der finanzielle Zusatzbedarf bei der Aufrechterhaltung des Status quo je nach Wachstumsszenario fünf bis zehn Mehrwertsteuer-

prozentpunkte.¹ Selbst ein höheres Wachstum könnte die Finanzprobleme der AHV allein nicht lösen.² Abgesehen davon fehlen die Rezepte, wie ein höheres Wirtschaftswachstum erzielt werden

kann. Eine einzige Massnahme wird daher nicht genügen, um die Finanzlücke aufzufüllen.

– Invalidenversicherung

In der Invalidenversicherung ist die Zahl der Neurenten seit dem Rekordjahr 2003 zwar um 30 Prozent gesunken. Allerdings bleibt der IV-Rentenbestand sehr hoch und wird selbst mit den Massnahmen der 5. IV-Revision vorerst weiter zunehmen und erst ab etwa 2015 allmählich abnehmen. Damit werden die Ausgaben der IV weiterhin mehr als die Reallohnentwicklung steigen. Aufgrund der Investitionen in die Bekämpfung der Verrentung werden die Ausgaben bis 2012 sogar noch stärker wachsen als ohne Revision. Insgesamt werden Ausgaben der Invalidenversicherung zwar langsamer zunehmen als in den 90er-Jahren, allerdings werden sie bis 2025 immer noch real wachsen und rund 15 Prozent mehr betragen als heute (ohne Revision wären es rund 25 Prozent). Es ist zu hoffen, dass die 5. IV-Revision ohne Referendum 2007 eingeführt werden kann, um rasch weitere Fortschritte zu erzielen. Allerdings ist das effektive Ausmass der Auswirkungen der 5. IV-Revision auf die Finanzen ungewiss. Die Gründe für die bereits eingetretene Beruhigung bei der Zusprache von Neurenten sind nicht eindeutig geklärt und erst die Praxis wird zeigen, wie erfolgreich das Konzept der verstärkten Wie-

„Bis ins Jahr 2040 beträgt der finanzielle Zusatzbedarf bei Aufrechterhaltung des Status quo je nach Wachstumsszenario 5 bis 10 Mehrwertsteuerprozentpunkte.“

¹ Kommission für Konjunkturfragen, Jahresbericht 2005, Wirtschaftliche Probleme einer alternden Bevölkerung.

² Um den Finanzierungsbedarf des Jahres 2040 decken zu können, müsste eine jährliche durchschnittliche Wachstumsrate von rund fünf Prozent erzielt werden (Kommission für Konjunkturfragen, Jahresbericht 2005).

dereingliederung sein wird. Insgesamt ist der Effekt der 5. IV-Revision aber gemäss den Szenarien des Bundesrats zu klein, um die Invalidenversicherung strukturell zu sanieren. Eine 6. IV-Revision wird notwendig sein, um die Ausgabenentwicklung den vorhandenen Einnahmen anzugleichen.

– *Übrige Sozialversicherungen*

Die konjunkturabhängige Arbeitslosenversicherung (ALV) schliesst seit dem Jahr 2003 wieder mit einem Defizit ab. Die günstige Wirtschaftslage und die rasch sinkende Arbeitslosenquote dürften in den nächsten Jahren eine Verbesserung bringen. Der Bundesrat ist daran, die langfristige Finanzierung der ALV neu zu regeln. Vorgesehen sind sowohl Einsparungen als auch Beitragserhöhungen. Dabei geht man von einer langfristig höheren Sockelarbeitslosigkeit aus, was zu hinterfragen ist.

In der Familienpolitik stehen noch einige Vorlagen an, die die Kosten des Sozialstaates erheblich erhöhen würden. Über die Erhöhung der Familienzulagen wird am 27. November 2006 das Volk entscheiden. Die Vorlage würde vor allem Mehrkosten bei den Arbeitgebern, aber auch bei der öffentlichen Hand mit sich bringen. Auf der Traktandenliste steht zudem die parlamentarische Initiative EL für Familien, welche die Armut von Familien mit Kindern bekämpfen soll. Die daraus entstehenden Mehrkosten würden sich auf rund 900 Mio. Franken belaufen, wobei dem Bund daraus Mehrkosten von rund 600 Mio. Franken erwachsen würden.

Die Ausführungen der einzelnen Sozialversicherungen zeigen, dass der Trend höherer Ausgaben ungebremst weiter geht. Bereits heute gibt die Schweiz im internationalen Vergleich mehr für die Soziale Wohlfahrt aus als der Durchschnitt der europäischen Länder. Die Sozialausgabenquote der Schweiz stieg von 19,7 Prozent 1990 auf 29,3 Prozent 2004 – ein Zuwachs, der von keinem anderen europäischen Land erreicht wurde (siehe Grafik S. 4).

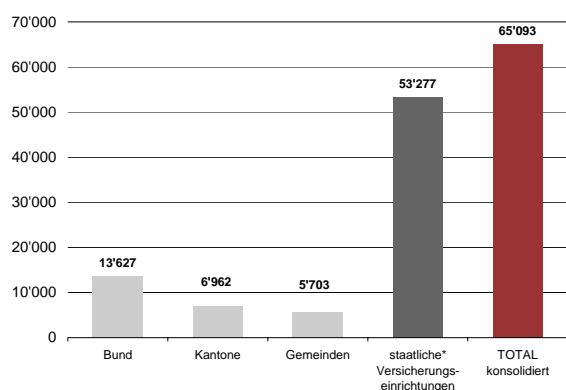
Waren in den 90er-Jahren vor allem die Invalidenversicherung und die Arbeitslosenversicherung für das überproportionale Wachstum verantwortlich, wird es künftig demografiebedingt vor allem die AHV sein, aber auch weiterhin die IV und die neu eingeführte Mutterschaftsversicherung oder andere familienpolitische Anliegen. Die öffentlichen Finanzen lassen sich aber nicht nachhaltig sichern, wenn nicht auch der volumenmässig grösste Ausgabenposten „Soziale Wohlfahrt“ einen Beitrag zur Stabilisierung der Ausgaben leistet. Dazu notwendig sind ein Stopp des Leistungsausbaus und eine schrittweise Anpassung der Leistungen an die demografischen Gegebenheiten.

„Obwohl die demografischen Fakten längst bekannt sind, ist politisch der Durchbruch zur nachhaltigen Finanzierung der Sozialwerke noch nicht gelungen.“

Angesichts der ab 2010 spürbaren demografischen Zusatzkosten in der AHV sowie der zusätzlichen Forderungen bewegen sich die Ausgaben weiterhin auf dem im „Ausgabenkonzept“ skiz-

zierten Trendwachstum von mindestens 4,4 Prozent pro Jahr. Werden die im „Ausgabenkonzept“ skizzierten Leitlinien und Massnahmen realisiert, sollte das Wachstum der Sozialausgaben auf 3,2 Prozent gebremst werden können, was immer noch einem realen Zuwachs entspricht.

Ausgaben für Soziale Wohlfahrt
Aufteilung nach Staatsebene
(2004, in Mio. Franken)



aufgrund: EFD, öffentliche Finanzen der Schweiz 2004; BSV, Sozialversicherungsstatistik 2005

* ohne Ausschaltung von Doppelzählungen zu den öffentlichen Haushalten (Bund, Kantone, Gemeinden)

Effektive Ausgabenentwicklung: rote Karte seit 2000, gelbe Karte 1999 bis 2004

Die Ausgaben für das Aufgabengebiet Soziale Wohlfahrt erhöhten sich seit dem Jahr 2000 um 4,5 Prozent pro Jahr auf 65 Mrd. Franken (siehe Grafik links). Das im „Ausgabenkonzept“ geschätzte Trendwachstum wurde damit leicht übertroffen. Nur dank einer günstigen Entwicklung im Jahr 2000 resultiert im Finanzmonitoring 1999 bis 2004 noch eine gelbe Karte (siehe Grafik S. 7). In der Periode 1990 bis 2004 stiegen die Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt im Durchschnitt um 5,1 Prozent pro Jahr.

Die Mehrausgaben in der Periode 2000 bis 2004 sind hauptsächlich auf die höheren Aufwendungen in der Arbeitslosenversicherung (+17,6 Prozent pro Jahr), der Invalidenversicherung (+6,2 Prozent pro Jahr) sowie den Ergänzungsleistungen zurückzuführen (+5,6 Prozent). Bei der IV sorgte die explosive Zunahme des Rentnerbestands

für einen Ausgabenschub. So hat die absolute Zahl an IV-Rentenbezügern innerhalb dieses Zeitraums von nur vier Jahren (2000 bis 2004) um 20 Prozent zugenommen. Seit 1990 resultiert ein Zuwachs von über 80 Prozent. Wenngleich sich die Dynamik bei den Neurenten seit dem Jahr 2004 deutlich entspannt hat, wird die unkontrollierte Zunahme der IV-Rentner in den 90er-Jahren die IV-Rechnung noch lange massiv belasten. Da ungefähr 30 Prozent der IV-Rentnerinnen und IV-Rentner auch Ergänzungsleistungen beziehen, legten auch die Ausgaben für die Ergänzungsleistungen (EL zur AHV/IV) mit einem jährlichen Zuwachs von 5,6 Prozent auf 2,8 Mrd. Franken deutlich zu. Bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) machte sich 2002 bis 2004 die ungünstige Arbeitsmarktlage bemerkbar; die Ausgaben stiegen von 3,4 Mrd. Franken 2001 auf 7,1 Mrd. Franken 2004.

Notwendige Reformen, um den Sozialstaat langfristig tragbar zu machen

Die Sicherung der Sozialwerke ist eine der grössten und wichtigsten Herausforderungen der nächsten Jahre. Gelingt es nicht, das Wachstum der Sozialausgaben etwas zu bremsen, so können die gesamten öffentlichen Finanzen nicht nachhaltig gesichert werden. Obwohl die demografischen Fakten längst bekannt sind, ist politisch der Durchbruch zur nachhaltigen Finanzierung der Sozialwerke noch nicht gelungen. Die Linke postuliert immer noch einen Leistungsausbau und stützt sich dabei auf die günstigen AHV-Zahlen der Vergangenheit. Doch die alternde Bevölkerung bringt eine rasche Wende auch in der AHV. Bereits

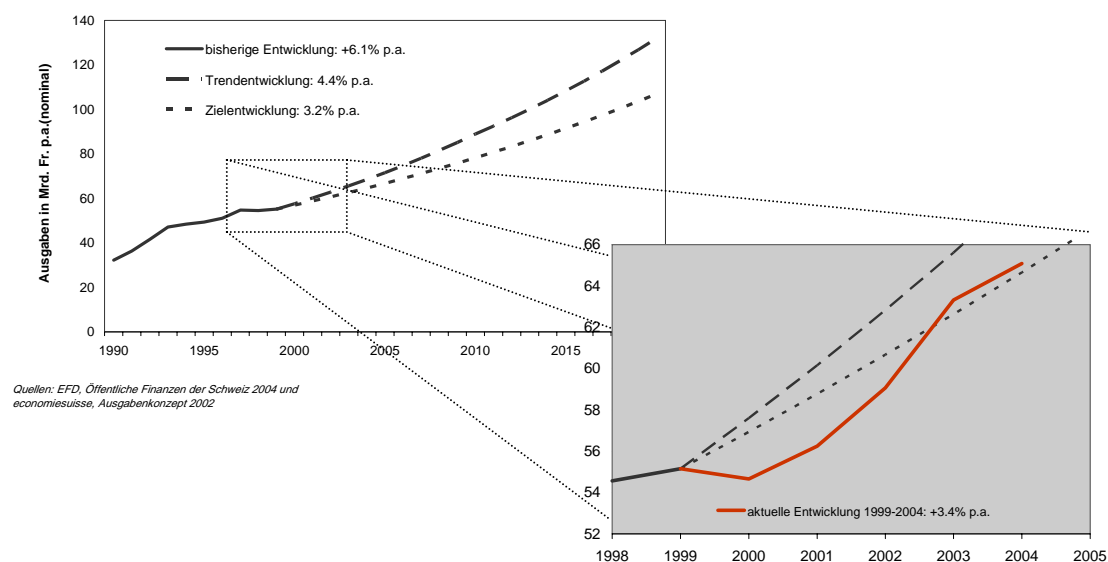
zur Finanzierung wesentlicher Grundleistungen werden mehr Steuern und Abgaben verlangt. Das schadet Wachstum und Wohlstand und gefährdet somit auch die langfristige Sicherung der Errungenschaften der sozialen Sicherheit.

Im „Ausgabenkonzept“ von *economiesuisse* wurden Leitlinien für Reformen im Sozialbereich skizziert. Diese haben nach wie vor Gültigkeit:

- Von einem weiteren Leistungsausbau im Sozialbereich ist abzusehen. Demografisch bedingte Mehrkosten sollten durch strukturelle Reformen kompensiert werden. Neue Leistungen sind nur durch entsprechende Einsparungen zu finanzieren.
- Es braucht eine integrierte Sicht der Sozialen Wohlfahrt, um die vorhandenen finanziellen Mittel möglichst wirksam einsetzen zu können.
- Staatliche Massnahmen dürfen Selbstverantwortung, Eigeninitiative, private Vorsorge bzw. Hilfe nicht schwächen. Die Sozialwerke sind von den Auswirkungen von Moral hazard besonders betroffen und müssen daher vermieden werden. Sozialversicherungsansprüche dürfen insbesondere nicht von der Erwerbstätigkeit abhalten. Auch staatlich subventionierte Frühpensionierungen sind zu vermeiden.
- Bedarfsabhängige Instrumente sind als tragender Teil der sozialen Sicherheit zu verstehen. Insbesondere sollen Ergänzungsleistungen zur AHV/IV definitiv als Teil des 3-Säulen-Systems in der Verfassung verankert werden. Bei der Zuteilung der Kompetenzen nach staatlichen Stufen ist das Prinzip der Subsidiarität möglichst strikt einzuhalten. Es sollten keine Anreize zur Kosten-

Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt 1990 bis 2010, in Mrd. Franken

Monitoring auf der Basis des „Ausgabenkonzepts“



verlagerung an andere staatliche Stufen bestehen.

- Die internationale Koordinierbarkeit der Sozialleistungen des Sozialversicherungssystems ist zu gewährleisten und zu verbessern. Die gesetzlichen Sozialversicherungen sollen deshalb generell einfach und einheitlich bleiben.
- Flexibilisierungs-, Differenzierungs- und Individualisierungselemente sind auf die sozialpartnerschaftliche Ebene oder in den freiwilligen Zusatzversicherungsbe- reich zu verlagern.

Altersvorsorge

Das 3-Säulen-Konzept hat sich bewährt. Das heutige Verhältnis zwischen den drei Säulen sollte jedoch neu geregelt werden. Dazu ist die Zielhierarchie in der Verfassung anzupassen. Das heisst, die Existenzsicherung soll nicht mehr primär durch die AHV allein, sondern durch die Leistungen aller drei Säulen gemeinsam sowie, bei Bedarf, mit Hilfe der Ergänzungsleistungen gewährleistet werden. Es gilt, bei der 1. Säule (Basisrentensystem der Volksversicherung) den Rentenerhalt zu sichern. Das BVG (2. Säule) soll weiterhin ein unkompliziertes Rahmengesetz bleiben. Dagegen soll die freiwillige Selbstvorsorge der 3. Säule (individuelle Zusatzvorsorge) erleichtert werden. So kann das Element der Kapitaldeckung innerhalb der 3-Säulen-Architektur verstärkt und so der Druck auf die 1. Säule besser aufgefangen werden. Bei der AHV gilt es, krasse inter-generationelle Ungerechtigkeiten rechtzeitig zu vermeiden. Mit Hilfe der EL soll auch die Existenzsicherung im Rentenfall gezielt und bei Bedarf sichergestellt bleiben.

Die 11. AHV-Revision wird eine wichtige Weichenstellung sein. Politisch geht es darum, den Blickwinkel längerfristig auszurichten, um die durch die demografische Alterung der Bevölkerung entstehenden Zusatzkosten finanzieren zu können. Die Gleichstellung der Geschlechter zielt in die richtige Richtung. Auch Massnahmen, die den Verbleib älterer Arbeitnehmer im Erwerbsleben begünstigen, sind zu unterstützen. Darüber hinaus wird eine 12. AHV-Revision notwendig sein. Die im Rahmen der 11. AHV-Revision vorgeschlagene Vorruhestandsleistung widerspricht hingegen den Leitlinien des „Ausgabenkonzepts“ und frisst mögliche Einspareffekte faktisch wieder auf. Statt einer Privilegierung einzelner Bevölkerungsgruppen sind branchenbezogene, individuelle Flexibilisierungsmodelle anzustreben. Neue Leistungsversprechen drohen hingegen die AHV zu überlasten.

Invalidenversicherung

Mit der 5. IV-Revision erhält das Prinzip „Eingliederung vor Rente“ wieder eine stärkere Beachtung, was zu begrüssen ist. Da die Revisionsvorlage nicht ausreichen wird, um die IV strukturell zu sanieren, wird eine baldige 6. IV-Revision

Wie will das „Ausgabenkonzept“ die Sozialwerke konsolidieren?

Die fünf wichtigsten Massnahmen

- *Ausbaumoratorium:* Kein weiterer Leistungsausbau. Neue Leistungen sind durch entsprechende Einsparungen zu finanzieren. Die Sozialleistungen sollen gezielter auf den wirklichen Bedarf ausgerichtet werden. Dies hat eine Mehrbelastung im System der Ergänzungsleistungen zur Folge. Es soll definitiv als Teil des 3-Säulen-Systems in der Verfassung verankert werden.
- *Erhöhung des Referenzrentenalters:* Um einen Teil der demografiebedingten zusätzlichen Kosten aufzufangen, ist eine schrittweise Erhöhung des Rentenalters auf 68/68 bis ins Jahr 2018 vorzusehen. Flexible Modelle des Altersrücktritts mit versicherungsmathematisch korrekt berechneten Renten schaffen individuellen Spielraum, der angesichts der steigenden Lebenserwartung und der ausgebauten zweiten Säule genutzt werden kann.
- *Steigerung der Erwerbsquote:* Die Erwerbsquote ist mit weiteren Massnahmen zu steigern (Vermeidung der Invalidisierung, Massnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktpartizipation der Frauen, z.B. durch Reform der Familienbesteuerung, früherer Schuleintritt).
- *Anpassung der Renten:* Der Mischindex bei der Anpassung der AHV- und IV-Renten ist zu überprüfen (Berücksichtigung der Teuerung, aber nicht der Lohnentwicklung).
- *Entflechtung:* Ausgliederung der AHV/IV aus dem Bundeshaushalt zwecks besserer Transparenz. Zudem soll die Wachstumsdynamik des Bundeszuschusses an die AHV unter Kontrolle gebracht werden.

notwendig sein. Über eine allfällige Zusatzfinanzierung kann erst entschieden werden, wenn die 5. IV-Revision in Kraft getreten ist. Eine echte Sanierung der Invalidenversicherung muss zudem eine Entflechtung der Invalidenversicherung von der AHV und vom Bundeshaushalt beinhalten. Das Sanierungskonzept des Bundesrats, welches die Missstände der Invalidenversicherung der 90er-Jahre über Zusatzeinnahmen (Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,7 Prozentpunkte und eine Erhöhung der Lohnprozente um 0,1) bereinigen will, ist abzulehnen. Eine separate Sanierungsaktion der aufgelaufenen Schulden kann erst dann erfolgen, wenn die laufende IV-Rechnung leistungseitig saniert worden ist. Eine weitere Belastung der Arbeitskosten durch die erneute Erhöhung der Lohnprozente ist in jedem Fall abzulehnen.

Arbeitslosenversicherung

Über einen gesamten Konjunkturzyklus sollte die ALV selbsttragend sein, so dass keine Defizite von Bund und Kantonen dauerhaft übernommen werden müssen. Der Bezug von Arbeitslosentaggeldern darf nicht von der Wiederaufnahme der Arbeit abhalten. Der Eingliederungsaspekt der ALV muss stärker betont werden.

Sozialhilfe (Fürsorge)

Die Sozialhilfe ist innerhalb des Gesamtsystems der Sozialen Wohlfahrt zu stärken, denn sie erfüllt die Grundprinzipien der individuellen Bedarfsdeckung und der Subsidiarität im Vergleich zu anderen Möglichkeiten der Hilfe sehr gut. Sie gewährleistet einen zielgerichteten Einsatz der Mittel. Ihre föderalistische Differenziertheit garantiert die Abstimmung auf lokale Lebenskosten. Darüber hinaus soll die Sozialhilfe nicht nur Existenzsicherung bieten, sondern auch die Integration in die Gesellschaft und ins Erwerbsleben fördern. Die Langzeitabhängigkeit von Empfängern ist durch gezielte Anreizsysteme aufgrund individueller Vereinbarungen und Weiterbildung zu verhindern.

Flüchtlingshilfe im Inland

Die Gewährung von Asyl an Verfolgte steht als Schweizer Tradition ausser Frage. Die Attraktivität eines Asylgesuchs als solchem muss jedoch so niedrig wie möglich gehalten werden, um Missbräuche zu verhindern. Wichtig sind deshalb eine schnelle Durchführung des Asylverfahrens und eine funktionierende Rückschaffung abgewiesener Asylbewerber.

Sozialer Wohnungsbau

Ein Abbau der Bundessubventionen ist im Sinne einer möglichst klaren Anwendung des Subsidiaritätsprinzips anzustreben. Staatliche Direkteingriffe in den Wohnungsmarkt erweisen sich als ineffizient und administrativ aufwändig. Das Sozialziel der Verfassung, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können, wird durch bedarfsabhängige Subjektzahlungen besser erreicht. Dazu reichen die bestehenden Institutionen auf kommunaler und kantonaler Ebene aus.

Kommentar

Das Ausgabenwachstum im Bereich der Sozialen Wohlfahrt ist nach einer nur temporären Pause wieder auf einen expansiven Pfad zurückgekehrt und übertrifft dasjenige der übrigen Aufgabenbereiche deutlich. Bei der Invalidenversicherung scheint zwar die Spitze des Eisbergs gebrochen zu sein. Allerdings wachsen die Ausgaben nach wie vor überdurchschnittlich und die IV wird noch länger durch die Schlendrian-

Politik der 90er-Jahre belastet sein. So ist der IV-Rentenbestand heute rund doppelt so hoch wie 1985, und er wird

erst in einigen Jahren langsam abnehmen. Eine ausgaben- seitige 6. IV-Revision tut daher Not, um das Gleichgewicht zwischen Einnahmen- und Ausgabenseite wieder herzustellen.

Bei der AHV droht ein ähnliches Debakel wie in der IV, wenn es politisch nicht gelingt, die Konsequenzen aus den künftigen, langfristigen Finanzperspektiven zu ziehen. Dabei ist der demografische Trend eindeutig: Mit der Pensionierung der Baby-Boomer-Jahrgänge (1945–1965) wird künftig die Zahl der AHV-Rentner beschleunigt ansteigen. Gleichzeitig stagniert aber die Zahl der Erwerbstätigen, so dass immer weniger Erwerbstätige für die Finanzierung der AHV-Renten aufkommen müssen. Bei der Deckung der sich aufklaffenden Finanzierungslücke gilt es das Gleichgewicht zwischen Leistungsempfängern und Beitragszahlenden zu wahren. Künftige Rentnerinnen und Rentner sollten sich daher frühzeitig auf ein höheres Rentenalter einstellen. Angesichts der stagnierenden Erwerbsbevölkerung werden künftig ältere Erwerbstätige – von einigen Branchen abgesehen – wieder stärker gefragt sein.

In der Bevölkerung muss die Einsicht die Oberhand gewinnen, dass eine Konsolidierung der IV und auch der AHV unumgänglich ist. Dies erfordert eine intensive und langfristig angelegte Informationsarbeit. Dabei geht es nicht um einen Kahlschlag bei den Sozialleistungen, sondern

um die Sicherung der grundlegenden Leistungen. Auch im Interesse der nachkommenden Generation gilt es, die Abgabelasten in einem finanzierbaren Rahmen zu halten.

Auf einer sozialpolitischen Geisterfahrt befinden sich mit ihren ausufernden Forderungen hingegen die Gewerkschaften, die weiterhin eine allgemeine Senkung des Rentenalters anstreben, ohne sich um die finanziellen Konsequenzen für die AHV und die nachkommenden Generationen zu scheren.

In anderen europäischen Ländern wie z.B. Deutschland findet eine Abkehr von den Frühpensionierungen statt. Auf dem Tisch liegen ferner Begehren im Bereich

Familienzulagen und Ergänzungsleistungen, die happige Mehrkosten in Milliardenhöhe mit sich bringen würden.

Auch das „Ausgabenkonzept“ geht bei der Zielentwicklung von steigenden Sozialausgaben aus. Der Sozialstaat soll jedoch nicht ausgebaut, sondern konsolidiert werden. Mehrausgaben sind nur noch für die Finanzierung der demografischen Entwicklung verantwortlich. Diese sollten aber nicht über höhere Steuern finanziert werden. Es braucht auch einen Sparbeitrag der Sozialversicherungen. Das „Ausgabenkonzept“ zeigt konkrete Massnahmen auf, wie die überbordenden Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt gemässigt werden könnten. Da der Sozialbereich den mit Abstand grössten Teil des Staatshaushalts beansprucht, ist diese Korrektur für eine Sanierung der öffentlichen Finanzen essenziell und unerlässlich.

„Bei der AHV droht ein ähnliches Debakel wie in der IV, wenn es politisch nicht gelingt, die Konsequenzen aus den langfristigen Finanzperspektiven zu ziehen.“

Rückfragen:

pascal.gentinetta@economiesuisse.ch
brigitte.lengwiler@economiesuisse.ch