

*Interdepartementale Arbeitsgruppe
«Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen»
(IDA FiSo)*

***Bericht über
die Finanzierungsperspektiven
der Sozialversicherungen**
(unter besonderer Berücksichtigung der
demographischen Entwicklung)*

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	9
1. Teil Die heutige Finanzierung und Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe	13
1. Kapitel Allgemeine Vorbemerkungen	13
1.1. Finanzierungssysteme, Finanzierungsquellen und Art der Leistungen	13
1.2. Schätzungen zur zukünftigen Entwicklung	14
1.2.1. Referenzszenario	15
1.2.2. Alternativszenario „Höheres Wirtschaftswachstum“	16
1.2.3. Alternativszenario „Tieferes Wirtschaftswachstum“	16
1.2.4. Alternativszenario „Zusätzliche Erwerbstätige“	16
1.2.5. Alternativszenario „Weniger Erwerbstätige“	17
2. Kapitel Heutige Finanzierung und Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe	18
2.1. Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)	19
2.1.1. Die heutige Finanzierung	19
2.1.1.1. Die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber	19
2.1.1.2. Die Beiträge der öffentlichen Hand	19
2.1.1.3. Die Zinsen des Ausgleichsfonds	20
2.1.1.4. Die Einnahmen aus Rückgriff	20
2.1.2. Einnahmen und Ausgaben der AHV 1970-1994	21
2.1.3. Künftige finanzielle Entwicklung	23
2.2. Invalidenversicherung (IV)	26
2.2.1. Die heutige Finanzierung	26
2.2.1.1. Die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber	26
2.2.1.2. Die Beiträge der öffentlichen Hand	26
2.2.1.3. Die Zinsen des Ausgleichsfonds	26
2.2.1.4. Die Einnahmen aus Rückgriff	27
2.2.2. Einnahmen und Ausgaben der IV 1970-1994	27
2.2.3. Künftige finanzielle Entwicklung	29
2.3. Ergänzungsleistungen (EL)	31
2.3.1. Heutige Finanzierung	31
2.3.1.1. Bund	32
2.3.1.2. Kantone und Gemeinden	32
2.3.2. Einnahmen 1970-1994	32
2.3.3. Künftige finanzielle Entwicklung	33
2.4. Berufliche Vorsorge (BV)	35
2.4.1. Heutige Finanzierung	35
2.4.2. Einnahmen und Ausgaben der Pensionskassen (1978-1992)	35
2.4.3. Künftige finanzielle Entwicklung	37
2.5. Erwerbsersatzordnung (EO)	39
2.5.1. Heutige Finanzierung	39
2.5.2. Einnahmen und Ausgaben der EO 1970-1994	39
2.5.3. Künftige finanzielle Entwicklung	40
2.6. Arbeitslosenversicherung (AIV)	41
2.6.1. Heutige Finanzierung	41

2.6.2.	Einnahmen und Ausgaben 1984-1994	42
2.6.3.	Zukünftige finanzielle Entwicklung	43
2.7.	Krankenversicherung (KV)	45
2.7.1.	Die Finanzierung nach KUVG	45
2.7.2.	Die Finanzierung nach dem neuen KVG	45
2.7.3.	Einnahmen und Ausgaben 1970-1993	46
2.7.4.	Zukünftige finanzielle Entwicklung	48
2.8.	Unfallversicherung (UV)	50
2.8.1.	Heutige Finanzierung	50
2.8.2.	Einnahmen und Ausgaben 1984-1994	50
2.8.3.	Zukünftige finanzielle Entwicklung	51
2.9.	Militärversicherung (MV)	52
2.9.1.	Finanzierung 1970- 1994	52
2.9.2.	Zukünftige finanzielle Entwicklung	53
2.10.	Familienzulagen	54
2.10.1.	Familienzulagen in der Landwirtschaft	54
2.10.1.1.	Heutige Finanzierung	54
2.10.1.2.	Einnahmen und Ausgaben 1970– 1994	54
2.10.2.	Kantonale Familienzulagenordnungen	55
2.10.2.1.	Heutige Finanzierung	55
2.10.2.2.	Entwicklung 1970– 1994	56
2.10.3.	Künftige finanzielle Entwicklung	57
2.11.	Mutterschaftsversicherung	58
2.1 1.1.	Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Mutterschaftsversicherung (MSV)	58
2.1 1.2.	Bedarfsleistungen bei Mutterschaft nach dem Vorbild der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	58
2.1 1.3.	Bedarfsleistungen an Eltern in den Kantonen	59
2.1 1.4.	Zukünftige finanzielle Entwicklung	59
2.12.	Sozialhilfe	60
2.12.1.	Zum Verhältnis von Sozialhilfe und Sozialversicherung	60
2.12.2.	Finanzierung 1980- 1992	60
2.12.3.	Künftige finanzielle Entwicklung	62
3.	Kapitel Synoptische Darstellung	65
3.1.	Struktur der Gesamteinnahmen der Sozialversicherungen 1992 und ihre Entwicklung 1983-1992 (gemäss weiter Definition ohne Mutterschaftsversicherung und Sozialhilfe)	65
3.2.	Struktur der Einnahmen der obligatorischen Sozialversicherungen und der Sozialhilfe (gemäss enger Defintion ohne Mutterschaftsversicherung)	66
3.3.	Künftige finanzielle Entwicklung der obligatorischen Sozialversicherungen (gemäss enger Definition ohne Mutterschaftsversicherung und Sozialhilfe)	68
3.3.1.	Die Entwicklung der Finanzierungslücke	69
3.3.2.	Die Entwicklung des absoluten Mehrbedarfs	70
3.3.3.	Die Entwicklung des relativen Mehrbedarfs	71
3.3.4.	Künftige finanzielle Entwicklung der obligatorischen Sozialversicherungen unter Berücksichtigung der Mutterschaftsversicherung	74
3.3.5.	Die Bedeutung des relativen Mehrbedarfs für die öffentliche Hand	74

3.4.	Einfluss der Szenarien auf die einzelnen Versicherungszweige	76
3.4.1.	Der finanzielle Mehrbedarf unter Annahme des Referenzszenarios	77
3.4.2.	Der Einfluss der verschiedenen Szenarien auf den finanziellen Mehrbedarf im Jahr 2025	78
3.4.3.	Zusammenfassung	80
2.	Teil Beurteilung der Finanzierungsalternativen	81
4. Kapitel	Niveau und Anstieg der Finanzierungsbelastung im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontext	83
4.1.	Wirtschaftliche Belastung	83
4.2.	Gesellschaftliche Akzeptanz	90
5. Kapitel	Die Finanzierungsquellen im Quervergleich	91
5.1.	Substrat	94
5.2.	Zweckbindung	97
5.3.	Administrativer Aufwand	98
5.4.	Belastung nach ökonomischer Tätigkeit	98
5.5.	Belastung der Haushalte nach Einkommensstärke	100
5.6.	Lenkungswirkungen bei den Haushalten	104
5.7.	Lenkungswirkungen bei den Unternehmen	105
5.8.	Auswirkungen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt	106
5.9.	Auswirkungen auf die internationale Konkurrenzfähigkeit	106
5.10.	Wichtigste Alternativen zur Abdeckung des Mehrbedarfs	107
6. Kapitel	Überlegungen zur Finanzierung der einzelnen Sozialversicherungszweige	109
6.1.	Funktionen der Sozialversicherungen	109
6.1.1.	Funktion der Versicherungen	109
6.1.2.	Funktion der Vermeidung gesellschaftlicher Folgekosten	110
6.1.3.	Funktion der Umverteilung	111
6.1.4.	Verhältnis von Versicherungs- und Umverteilungsfunktion	111
6.1.5.	Charakterisierung der Sozialversicherungszweige im Überblick	112
6.2.	Rahmenbedingungen für die Sozialversicherung	113
6.2.1.	Rahmenbedingungen der sozialen Gerechtigkeit	113
6.2.2.	Rahmenbedingungen der Effizienz und Effektivität	114
6.2.3.	Rahmenbedingungen der bundesstaatlichen Aufgabenteilung	116
6.3.	Finanzierungsgrundsätze	117
6.3.1.	Allgemeine Grundsätze (A)	118
6.3.2.	Grundsätze zur Mittelbeschaffung (B)	118
6.3.3.	Grundsätze zur Finanzierungszuständigkeit ©	119
6.4.	Anwendung der Finanzierungsgrundsätze	119
6.4.1.	Alters- und Hinterlassenenversicherung	120
6.4.2.	Invalidenversicherung	122
6.4.3.	Krankenversicherung	124
6.4.4.	Arbeitslosenversicherung	127
	Zusammenfassung des Berichts und Ausblick	131
	Anhang	141

A1	Eckwerte für die Schätzung der zukünftigen Entwicklung	141
A2	Zu den Ursachen und Auswirkungen des Bevölkerungswandels	143
A3	Entwicklungsperspektiven für die Sozialversicherungen bei verschiedenen Szenarien	161
A4	Wirtschaftliche Auswirkungen der Sozialversicherungen Ausschreibung von empirischen Untersuchungen	163
A5	Charakterisierung der einzelnen Finanzierungsquellen	165
A5.1	Erwerbseinkommensprozente	165
A5.2	Einkommensunabhängige Beiträge	166
A5.3	Mehrwertsteuer	166
A5.4	Energiesteuer	167
A5.5	Einkommenssteuer	168
A5.6	Abgabe auf der Wertschöpfung	169
A5.7	Abgaben auf dem Faktor Realkapital (Maschinenbeitrag)	170
A5.8	Allgemeine Sozialabgabe	170
A5.9	Vermögenssteuer	171
A5.10	Erbschaftssteuer	171
A6	Berechnung der Belastung der Haushalte nach Einkommensstärke durch verschiedene Finanzierungsalternativen	173
A7	Kommentierung der Finanzierungsgrundsätze	177
A8	Einschätzung der finanziellen Folgen der Anpassung des AHI-Systems gemäss Drei-Säulen-Bericht	183
A9	Entwicklung der Ausgaben der öffentlichen Hand für die Sozialversicherungen 1970-2025	185
A9.1	Entwicklung der Ausgaben des Bundes	185
A9.2	Entwicklung der Ausgaben der Kantone	186
A10	Parlamentarische Vorstösse zur Finanzierung des Sozialversicherungssystems	187

Literaturverzeichnis

- Ahfeld, Horst (1994): Wohlstand für niemand? Die Marktwirtschaft entlässt ihre Kinder, Kunstmann, München.
- Antille, Gabrielle / Carlevaro, Fabrizio / Ferrillo, Raphael / Flückiger, Yves / Gilli, Manfred / Suarez Cordero, Javier (1995): Elements de réponse au questionnaire IDA FiSo, LEA, Genève.
- Arbeitsgruppe Finanzausgleich (1995): Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Bericht der Projektgruppe 1 Aufgaben und Finanzierungsentflechtung zwischen Bund und Kantonen, Projekt „Neuordnung des Finanzausgleichs“ des Eidgenössischen Finanzdepartements und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Bern und Luzern.
- Barr, Nicholas (1992): Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX (June), S. 741-803.
- Bundesamt für Sozialversicherung (1982): Bericht über versicherungstechnische, finanzielle und volkswirtschaftliche Aspekte der Sozialen Sicherheit in der Schweiz, Bern.
- Bundesrat (1990): Der Einfluss der demographischen Entwicklung auf die Finanzierung der AHV, Anhang zur Botschaft über die zehnte Revision der alters- und Hinterlassenenversicherung
- Bundesamt für Sozialversicherung (1994): Statistik über die Krankenversicherung 1992, Bern.
- Bundesamt für Sozialversicherung (1994, Zahlenspiegel): Zahlenspiegel der Sozialen Sicherheit, Bern.
- Bundesamt für Sozialversicherung (1995, Zahlenspiegel): Zahlenspiegel der Sozialen Sicherheit, Ausgabe 1995, Bern.
- Bundesamt für Sozialversicherung (1995, AHV-Einkommen): Statistik der AHV-Einkommen 1993, Bern.
- Bundesamt für Statistik (1973). Oeffentliche Finanzen der Schweiz 1970, Hrsg.: Eidg. Finanzverwaltung, Bern.
- Bundesamt für Statistik (1992, Szenarien): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz, 1991-2040, Bern.
- Bundesamt für Statistik (1992, Verbrauchserhebung): Verbrauchserhebung 1990. Ausgaben und Einnahmen der privaten Haushalte, Bern.
- Bundesamt für Statistik (1993): Kosten des Gesundheitswesens 1985-1990, Bern.
- Bundesamt für Statistik (1994): Schweizerische Arbeitskräfteerhebung 1993, Bern.
- Bundesamt für Statistik (1995, Erwerbstätigenstatistik): Die Erwerbstätigenstatistik, Revidierte Ergebnisse 1985-1995, Bern.
- Bundesamt für Statistik (1995, öffentliche Finanzen): Oeffentliche Finanzen der Schweiz 1992, Hrsg.: Eidg. Finanzverwaltung, Bern.
- Bundesamt für Statistik (1995, Verbrauchserhebung): Verbrauchserhebung 1990/92. Detaillierte Auswertungen und retrospektive Vergleiche, Bern.
- Bundesamt für Statistik (1996, öffentliche Finanzen): Oeffentliche Finanzen der Schweiz 1993, Hrsg.: Eidg. Finanzverwaltung, Bern.
- Bundesrat (1958): Botschaft zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 24. Oktober 1958.
- Bundesrat (1994): Botschaft über die Volksinitiative „zur Abschaffung der direkten Bundessteuer“ vom 2. November 1994.
- Bundesrat (1995): Botschaft zum Voranschlag 1996 vom 2. Oktober 1995.
- Buomberger, Peter / Burgstaller, Andre (1995): Wohlfahrtsstaat am Ende? Leitlinien einer grundlegenden Reform unserer Sozialversicherungen, *Schweizer Monatshefte*, 75. Jg., Heft 9 (September), S. 7-15.
- Coullery, Pascal (1993): Das Recht auf Sozialhilfe, Haupt, Bern/Stuttgart/Wien.

- Deleeck, Hennann (1987): L'avenir de la sécurité sociale en Europe, Economica, Paris.
- Ecoplan (1994): Auswirkungen der demographischen Alterung auf Branchen und Gesamtwirtschaft, Studie im Rahmen der Strukturberichterstattung des Bundesamtes für Konjunkturfragen, Bern.
- Eidgenössische Kommission „Neuer Altersbericht“ (1995): Altem in der Schweiz, Bern.
- Eidgenössische Steuerverwaltung (1993): Gesamtschweizerische Vermögensstatistik der natürlichen Personen 1991, Bern.
- Eidgenössisches Departement des Innern (1991): 5 Expertenberichte zur Dreisäulenkonzeption der Schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, Bern.
- Eidgenössisches Departement des Innern (1995): Bericht zur heutigen Ausgestaltung und Weiterentwicklung der schweizerischen 3-Säulen-Konzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, Bern.
- Eurostat (1995): Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1993, Luxemburg.
- Flückiger, Yves / Suarez Cordero, Javier (1995): Analyse économique des différentes propositions de réforme du financement des assurances sociales, série de publications du LEA Nr. 7, Geneve.
- Füglister, Peter / Pedergnana, Maurice (1996): Vision einer sozialen Schweiz. Zum Umbau der Sozialpolitik, Haupt Bern.
- Gaillard, Serge (1994): Sozialversicherungen: Panik ist unbegründet, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Dokumentation Nr. 24, August.
- Gerfin, Michael (1991): Arbeitsangebot, Steuern und Stundenbeschränkungen, Diss. HSG, Bamberg.
- Gilliand, Pierre / Rossini, Stkphane (1994): Le budget social de la Suisse. Conception théorique, méthode et chiffrage. Rapport final au Fonds national de recherche scientifique, Lausanne.
- Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit IVSS (1988): Die wirtschaftlichen und sozialen Aspekte der Finanzierung der sozialen Sicherheit, Dokumentation Soziale Sicherheit, Schriftenreihe Europa Nr. 14, Genf.
- Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit IVSS (1996): Neueste Entwicklungen in der Sozialen Sicherheit weltweit - eine Analyse, *Soziale Sicherheit* 1/1996, S. 6-27.
- Internationales Arbeitsamt (1995): Bericht des Generaldirektors zur fünften europäischen Regionalkonferenz, Genf.
- Kirchgässner, Gebhard / Savioz, Marcel (1995, Fragekatalog): Antworten zum Fragenkatalog der IDA FiSo, SIASR, St. Gallen.
- Kirchgässner, Gebhard / Savioz, Marcel (1995, Reform AHV): Einheitsrente und Finanzierung über eine Energiesteuer: Mögliche Wege zur Reform der AHV, *Aussenwirtschaft*, Heft IV, S. 519-52.
- Kirsch, Guy (1983): Effizienz und Effektivität: Zielbestimmung in der Sozialpolitik, in: Pfaff (1987), S. 9-26.
- Leu, Robert E. / Kugler, Peter (1986): Einkommenssteuern und Arbeitsangebot in der Schweiz, in: H. Schelbert-Syfrig u.a. (Hrsg.): Mikroökonomik des Arbeitsmarktes, Bern, S. 205-255.
- Leu, Robert E. / Frey, Rene L. / Buhmann, Brigitte (1988): Budgetinzidenz: Wer profitiert von den öffentlichen Leistungen und wer zahlt dafür?, in: R. L. Frey und R. Leu (Hrsg.): Der Sozialstaat unter der Lupe, Helbing&Lichtenhahn, Basel/Frankfurt a.M., S. 149-173.
- Mahon, Pascal (1995): Le financement de la sécurité sociale en Suisse, mimeo (erscheint in: Les cahiers genevois et romands de la sécurité sociale).
- Mauch, Samuel / Iten, Rolf / von Weizsäcker, Ernst U. / Jesinghaus, Jochen (1992): Ökologische Steuerreform. Europäische Ebene und Fallbeispiel Schweiz, Rüegger, Chur/Zürich.

- Mauch, Samuel / Iten, Rolf / Banfi, Silvia / von Stokar, Thomas (1995): Ökologisch-ökonomische Fiskalreform: mehr Beschäftigung und weniger Umweltzerstörung? in: *Die Volkswirtschaft* Nr. 6, S. 25-32.
- Maurer, Alfred 1994. *Bundessozialversicherungsrecht*, 2. Aufl., Helbing und Lichtenhahn, Basel.
- Müller, Martin (1992, NZZ): Die Erhöhung der Arzt- und Spitaltarife in einer Gegenüberstellung, in: NZZ, 10.3.1992, Nr. 58, Zürich.
- Müller, Martin (1992, Kostenentwicklung): Die Kostenentwicklung im schweizerischen Gesundheitswesen und die Erhöhung der Arzt- und Spitaltarife in einer Gegenüberstellung, Krankenkasse KKB, Perspektiven 2/ 1992, Bern.
- Müller, Urs (1994): Gesamtwirtschaftliche Einflüsse der demographischen Entwicklung. Ergebnisse ökonomischer Simulationsrechnungen für die Schweiz bis ins Jahr 2012, Studie im Rahmen der Strukturberichterstattung des Bundesamtes für Konjunkturfragen, BAK, Basel.
- Müller, Urs (1995): Antwort auf schriftliche Befragung der IDA FiSo; BAK, Basel.
- OECD (1988): *Le vieillissement démographique. Conséquences pour la politique sociale*, Paris.
- OECD (1993): *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris.
- OECD (1994, emploi): *L'étude de l'OCDE sur l'emploi: données et explications*, Paris.
- OECD (1994, politique sociale): *Les nouvelles orientations de la politique sociale. Etudes de politique sociale no 12*, Paris.
- OECD (1995): *Taxation, Employment and Unemployment, The OECD Jobs Study*, Paris.
- Perspektivstab der Bundesverwaltung (1996): *Herausforderung Bevölkerungswandel - Perspektiven für die Schweiz*, Bern.
- Rechsteiner, Rudolf (1995): *Thesen zur Finanzierung der Sozialwerke*, Basel (mimeo).
- Rossel, Raymond (1995): *Demographische Alterung und Kosten des Gesundheitswesens*, in: *Soziale Sicherheit CHSS*, 3/1995, Bern.
- Roux, Patricia / Gobet, Pierre, / Clémence, Alain / Höpflinger, François (1996): *Generationenbeziehungen und Altersbilder. Ergebnisse einer empirischen Studie*, Nationales Forschungsprogramm 32 (Alter), Lausanne/Zürich.
- Rüst, Hanspeter (1994): *Projekt Sozialhilfestatistik. Schlussbericht Nationales Forschungsprogramm 29, EDMZ*, Bern
- Scherf, Wolfgang (1987): *Die beschäftigungspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung*, Frankfurt a.M. u.a.O.
- Schips, Bernd (1995): Antwort auf Fragenkatalog der IDA FiSo, KOF, Zürich.
- Schmähl, Winfried (1987): *Analyse des principales propositions en matiere de financement de la sécurité sociale*, in: *Deleeck*, S. 139-175.
- Schmähl, Winfried (1988): *Die wirtschaftlichen und sozialen Aspekte der Finanzierung der sozialen Sicherheit - einführender Bericht*, in: *Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit*, S. 17-82.
- SGZZ St. Galler Zentrum für Zukunftsforschung (1994): *Oekonomische Rahmendaten für die Bundesverwaltung (Fassung vom 15.11.94, 10. Revision)*.
- Sommer, Jürg H. / Schütz, Stefan (1996): *Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit. Ergebnisse aus dem Nationalen Forschungsprogramm 29, Haupt*, Bern.
- Stiglitz, Joseph E. / Schönfelder, Bruno (1989): *Finanzwissenschaft*, Oldenbourg, München/Wien.
- Vobruba, Georg (Hrsg.) (1989): *Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik*, Duncker & Humblot, Berlin.
- Wagner, Antonin (1985): *Wohlfahrtsstaat Schweiz*, Haupt, Bern/Stuttgart.
- Wechsler, Martin / Savioz, Marcel (1993): *Soziale Sicherheit nach 2000*, Rüegger, Chur/ Zürich.

- Weck-Hannemann, Hannelore (1983): Schattenwirtschaft: Eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung? Eine ökonomische Analyse, Frankfurt a.M., Bern, New York.
- Weck-Hannemann, Hannelore, / Pommerehne, Werner W. / Frey, Bruno S. (1986): Die heimliche Wirtschaft - Struktur und Entwicklung der Schattenwirtschaft in der Schweiz, Haupt, Bern.
- World Bank (1994): Averting the old age crisis, Washington D.C.
- World Economic Forum/IMD (1995): The World Competitiveness Report 1995, Lausanne.
- Zürcher, Ernst (1994): Erfahrungen der Kantone und Fürsorgedirektorenkonferenz im Bereich der Sozialhilfe. Unterlage für die Pressekonferenz vom 28.3.1994.

Einleitung

1 Auftrag, Zusammensetzung und Arbeitsweise der interdepartementalen Arbeitsgruppe

11 Auftrag

Mit Beschluss vom 21. Dezember 1994 hat der Bundesrat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) und dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) sowie unter Einbezug der Kantone die interdepartementale Arbeitsgruppe 'Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen' einzusetzen (IDA FiSo). Der Bundesrat hat der IDA FiSo folgenden Prüfungsauftrag erteilt:

„Der Auftrag der IDA FiSo besteht - nach einer vorgängigen Analyse des Ist-Zustandes und der bestehenden Problemherde - darin, mögliche Lösungswege für die mittel- und langfristige Finanzierung der Sozialversicherungen aufzuzeigen. Die Prüfung bezieht sich auf

- *alle Sozialversicherungszweige des Bundes untereinander (AHV, IV, EL, BV, EO, AIV, FZL, MV, KV und UV; de legeferenda die Mutterschaftsversicherung);*
- *die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bei der Finanzierung der Sozialversicherungen.*

Die Leistungsseite soll nur in Ausnahmefällen Gegenstand der Überprüfung sein.“

Die IDA FiSo hat von dieser bundesrätlichen Ausnahmeklausel keinen Gebrauch gemacht, da die Definition von Leistungsparameter im Sozialversicherungsbereich nicht Aufgabe einer interdepartementalen Arbeitsgruppe sein kann. Sie ist bei ihren Arbeiten grundsätzlich vom heutigen Leistungssystem ausgegangen, ausser in Bereichen, in denen Beschlüsse des Parlamentes oder des Bundesrates vorlagen, die Änderungen im Leistungsbereich vorsehen¹.

Während der Arbeiten der Arbeitsgruppe hat der Bundesrat den EDI-Bericht „zur heutigen Ausgestaltung und Weiterentwicklung der schweizerischen Drei-Säulen-Konzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge“ (sog. Drei-Säulen-Bericht) zur Kenntnis genommen. Mit Entscheid vom 25. Oktober 1995 hat er in diesem Zusammenhang der IDA FiSo den zusätzlichen Auftrag erteilt, den Finanzbedarf für verschiedene Umsetzungsvarianten der im Drei-Säulen-Bericht vorgeschlagenen weiteren Massnahmen präzise zu ermitteln und zu klären, welche auf der Basis der heute und in absehbarer Zeit für die Finanzierung der Sozialversicherungen verfügbaren finanziellen Mittel verwirklicht werden könnten. Dabei sei zu berücksichtigen, dass innerhalb desselben Finanzrahmens die bereits bestehenden Sozialwerke langfristig gesichert bleiben müssen. Zudem seien mögliche Finanzierungsalternativen sowie die finanzpolitischen und wirtschaftlichen Auswirkungen aufzuzeigen².

Die IDA FiSo hatte die Ergebnisse ihrer Arbeiten in einem ersten Bericht zuhanden des Bundesrates festzuhalten, der Grundsatzentscheide ermöglichen und das weitere Vorgehen aufzeigen sollte.

¹ Dies betrifft die Mutterschaftsversicherung (Vorentwurf) und die Arbeitslosenversicherung (revidiertes AIV). In der Krankenversicherung wurde der Leistungsumfang gemäss neuem Krankenversicherungsgesetz, das am 1. Januar 1996 in Kraft getreten ist, berücksichtigt. Die Leistungen auf kantonaler und kommunaler Ebene wurden nach dem geltenden Recht (Stand 1. Januar 1995) berücksichtigt.

² Die beiden anderen im Bundesratsbeschluss vom 25. Oktober 1995 formulierten Aufträge werden bereits durch das Mandat vom 21. Dezember 1994 abgedeckt.

13 Arbeitsweise der interdepartementalen Arbeitsgruppe

Die IDA FiSo trat zwischen dem 13. Februar 1995 und dem 20. Mai 1996 acht Mal zusammen u.a. am 21./22. Dezember 1995 sowie am 12./13. März 1996 zu je einer zweitägigen Klausursitzung. Zudem führte sie zwei Hearings durch: Am 15. Mai 1995 lud sie eine Vertretung der Sozialpartner³ ein, sich zu den Problemen und Zukunftsperspektiven der Finanzierung der Sozialen Sicherheit zu äussern. Das zweite Hearing, jenes vom 21. August 1995, wurde mit wissenschaftlichen Experten und Expertinnen⁴ durchgeführt, die sich in früheren Arbeiten bereits mit Fragen der Finanzierung der Sozialversicherungen auseinandergesetzt und Modellrechnungen durchgeführt hatten. Hier ging es in erster Linie um die Frage, welche Erkenntnisse sich aus den bisherigen Arbeiten gewinnen und wie sich die vorhandenen Modelle allenfalls für die Fragestellung der IDA FiSo adaptieren lassen.

2 Fragestellungen und Struktur des Berichtes

Ausgehend vom bundesrätlichen Auftrag hat die IDA FiSo den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit zunächst grundsätzlich auf die Darstellung der finanziellen Entwicklung des schweizerischen Sozialversicherungs- und Sozialhilfesystems gelegt, wobei diese - in Form und Breite erstmalige - Analyse sowohl ein retrospektives wie ein prospektives Betrachtungselement enthält: Der *erste Teil* des Berichts weist entsprechend, jeweils für die einzelnen Sozialversicherungszweige und die Sozialhilfe, die finanzielle Entwicklung der letzten (zumeist rund zwanzig) Jahre nach, und ermittelt auch den Finanzierungsbedarf, der künftig bei einer unterstellten Weiterführung des heute bestehenden Leistungssystems zu erwarten ist.

Der Zeitraum, für den diese Berechnungen erstellt werden, erstreckt sich in einem ersten Schritt, in Anlehnung an den im letzten Herbst veröffentlichten Drei-Säulen-Bericht, bis zum Jahr 2010; für diesen näherliegenden Zeitabschnitt werden für einzelne Sozialversicherungszweige zum Teil spezifische Annahmen über die Ausgabenentwicklung getroffen. Um dem bundesrätlichen Auftrag gerecht zu werden und auch eine langfristige Perspektive in die Betrachtung einfließen zu lassen, werden die Schätzungen dann in einem zweiten 15-Jahres-Schritt bis ins Jahr 2025 weitergeführt. Diese Szenarien über das Jahr 2010 hinaus sind nur noch als grobe Indikationen zu betrachten. Die demographische Entwicklung lässt sich zwar mit relativ grosser Sicherheit vorausschätzen. Die wirtschaftliche Entwicklung und die Entwicklung weiterer Faktoren (z.B. der Erwerbsquoten) wird aber auf diese lange Frist sehr unsicher. Im einzelnen wird der zukünftige Finanzierungsbedarf bei verschiedenen wirtschaftlichen und demographischen Szenarien - einem Referenz- und vier Alternativszenarien (*vgl. Ziffer 1.2*) - berechnet.

Dem Referenzszenario, das sich im wesentlichen mit der Option „moderates Wachstum“ des Drei-Säulen-Berichts deckt, werden vorsichtige Wachstumsannahmen (durchschnittliches BIP-Wachstum pro Jahr von 1,3% bis 2010 und von 0,5% zwischen 2010 und 2025) und das Bevölkerungsszenario „Integration“⁵ des Bundesamtes für Statistik zugrundegelegt. Die Alternativszenarien ihrerseits unterstellen zum einen eine unterschiedliche Entwicklung des Reallohnwachstums, zum anderen andere Entwicklungen im Bereich der demographischen Entwicklung

³ Die Arbeitgeberseite war mit Gaius D'Uscio und Jean-Pierre Siggen (Schweiz. Gewerbeverband) und Hans Rudolf Schuppisser (Zentralverband schweizerischer Arbeitgeberorganisationen) vertreten, die Gewerkschaften mit Regula Hartmann und Annette Wisler Albrecht (Christlichnationaler Gewerkschaftsbund) und Serge Gaillard (Schweizerischer Gewerkschaftsbund).

⁴ Yngve Abrahamsen (IAW, St. Gallen), Gabrielle Antille (Léa Genf), Urs Müller (BAK Basel), Marcel Savioz (SIASR St. Gallen) und Bernd Schips (KOFETH Zürich).

⁵ Vgl. Anhang A2.

und zeigen damit die Auswirkungen von Entwicklungen auf, die vom Referenzszenario abweichen. Die Berechnungen erfolgen zunächst auf der Ebene der einzelnen Sozialversicherungszweige (vgl. *Ziffer 2.1.* bis *2.11.*) und der Sozialhilfe (vgl. *Ziffer 2.12.*), um anschliessend einen Überblick über die finanzielle Entwicklung des Gesamtsystems zu geben (vgl. Kapitel 3).

Im *zweiten Teil* des Berichts werden sodann Elemente für eine Entscheidungsgrundlage entwickelt, wie der im ersten Teil bezifferte mutmassliche Finanzierungsbedarf gedeckt werden könnte. So wird zunächst die Finanzierungsbelastung im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontext diskutiert (*vgl. Kapitel 4*), wobei zwischen dem Finanzierungsniveau und dem Finanzierungsanstieg unterschieden wird. Anschliessend werden mögliche Finanzierungsalternativen dargestellt und beurteilt (vgl. Kapitel 5) sowie Überlegungen zum Wesen der Sozialversicherungen und ihrer sachgerechten Finanzierung angestellt (vgl. *Ziffer 6.1.* und *6.2.*), aus denen Grundsätze für die Finanzierung der Sozialversicherungen abgeleitet werden (vgl. *Ziffer 6.3.*). Diese Grundsätze werden in der Folge auf die vier Sozialversicherungszweige AHV, IV, Krankenversicherung und Arbeitslosenversicherung angewandt (*vgl. Ziffer 6.4.*). Die Anwendung beschränkt sich auf diese Zweige, weil diese auch in Zukunft im Zentrum der finanziellen Diskussion stehen dürften.

Abgeschlossen wird der Bericht durch eine *Gesamtzusammenfassung* und einen *Ausblick*, der insbesondere das mögliche weitere Vorgehen zu skizzieren versucht.

Weitgehend unbeantwortet bleibt im Bericht die Frage nach den konkreten Auswirkungen des geschätzten finanziellen Mehrbedarfs auf Gesellschaft, Wirtschaft sowie nach den Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte. Der zweite Teil des Berichtes geht auf theoretischer Ebene zwar soweit möglich auf diese Fragestellung ein. Das mit wissenschaftlichen Experten und Expertinnen im August 1995 durchgeführte Hearing hat für die konkrete Beantwortung dieser Frage aber einen derart grossen Abklärungsbedarf offenkundig werden lassen, dass dessen vertiefte und vollumfängliche Befriedigung den zeitlichen Rahmen der Arbeitsgruppe gesprengt hätte. Ausbleiben müssen damit im heutigen Zeitpunkt insbesondere Antworten auf die Frage nach den kurz- und mittelfristigen Anpassungsprozessen, nach den wirtschaftlichen Auswirkungen auf Wachstum, Arbeitsmarkt, Wettbewerbsfähigkeit und Preise, wenn Steuern und Abgaben in dem im 1. Teil aufgezeigten Ausmass und Rhythmus erhöht werden müssten. Die Arbeitsgruppe hat deshalb versucht, mit der Formulierung eines Expertenauftrages (vgl. *Anhang A4*) ein mögliches weiteres Vorgehen aufzuzeigen. Sie erachtet dabei den Einbezug der Leistungsseite als unabdingbar.

Ebenso konnte der vorerwähnte Zusatzauftrag, der im Rahmen der Diskussion des Drei-Säulen-Berichtes erteilt worden ist, nur ansatzweise erfüllt werden, weil er materielle Grundannahmen im Leistungsbereich voraussetzt, die nicht von der IDA FiSo gefällt werden können. Die Arbeitsgruppe beschränkte sich deshalb vorerst auf eine erste Grobschätzung, die eine Bandbreite möglicher Kosten der im Drei-Säulen-Bericht vorgeschlagenen Massnahmen festlegt (vgl. *Anhang A8*).

Mit dem Schlussbericht sollen die in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen (Postulat Allenspach [90.640]; Postulat Bortoluzzi [93.3628]; Postulat Raggenbass [94.3205]; Motion Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR [94.3323]) angeschnittenen Fragen zur Finanzierung der Sozialen Sicherung beantwortet werden⁶.

⁶ Für die Texte der Vorstösse vgl. Anhang A10.

1. Teil: Die heutige Finanzierung und Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherung und der Sozialhilfe

1. Kapitel Allgemeine Vorbemerkungen

1.1. Finanzierungssysteme, Finanzierungsquellen und Art der Leistungen

Die heutige Finanzierung der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe ist durch zwei Gestaltungsmerkmale gekennzeichnet: Erstens liegen den Versicherungszweigen unterschiedliche *Finanzierungssysteme* zugrunde. Dabei kommen drei Verfahren zur Anwendung: Beim Umlageverfahren⁷ werden die Leistungen einer Periode durch Beiträge in der selben Periode finanziert. Ein allfälliger Fonds dient lediglich dazu, Schwankungen auszugleichen und die Liquidität sicherzustellen. Beim Kapitaldeckungsverfahren geht man vom Grundsatz aus, dass die Mittel vor dem Eintritt des Versicherungsfalls geäufnet werden. Durch den Finanzkapitalstock, das Deckungskapital, werden sämtliche laufenden und anwartschaftlichen Ansprüche sichergestellt. Der Zins spielt als Finanzierungsquelle beim Kapitaldeckungsverfahren, in abgeschwächtem Ausmass auch beim Rentenwertumlageverfahren, eine wichtige Rolle. Beim Rentenwertumlageverfahren erfolgt vor dem Eintritt des Versicherungsfalles keine Vorfinanzierung. Im Moment des Versicherungsfalles werden die erst in Zukunft fälligen Rentenleistungen aber vorfinanziert. Der Finanzkapitalstock stellt sämtliche laufenden Ansprüche sicher.

In den meisten Sozialversicherungszweigen wie auch bei der Sozialhilfe kommt das Umlageverfahren zur Anwendung. Einzig in der beruflichen Vorsorge werden die Altersleistungen durch das Kapitaldeckungsverfahren und in der Unfallversicherung die Rentenleistungen durch das Rentenwertumlageverfahren finanziert.

Zweitens erfolgt die Finanzierung über verschiedene *Finanzierungsquellen*. Grundsätzlich lassen sich drei Gruppen unterscheiden: Beiträge der Versicherten (bzw. ihrer Arbeitgeber), Beiträge der öffentlichen Hand sowie Zinserträge. Die Beiträge der Versicherten können dabei einkommensabhängig bzw. -unabhängig ausgestaltet sein. Die Beiträge der öffentlichen Hand können einerseits aus den allgemeinen Staatseinnahmen finanziert werden, oder aber durch zweckgebundene Mittel. Bei der Mittelaufbringung durch den Staat stellt sich in jedem Fall die Frage nach der Steuerbemessungsskala (progressiv, proportional, degressiv, Freibeträge etc.). Daneben können die Finanzierungslasten unterschiedlich auf die drei staatlichen Ebenen verteilt werden: Bei verschiedenen Versicherungszweigen werden die Beiträge der öffentlichen Hand anteilmässig von Bund und Kantonen finanziert. Die Sozialhilfe, die mit wenigen Ausnahmen in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt, wird teilweise auch durch die Gemeinden direkt (mit-) finanziert. Bereits hier kann deshalb erwähnt werden, dass eine Überprüfung der Finanzierung der Sozialversicherungen immer auch die Frage nach der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen aufwirft.

Obwohl die Überprüfung der Leistungsseite der Sozialversicherungen nicht zum Auftrag der Arbeitsgruppe gehörte, ist die Finanzierung nicht unabhängig von der *Art der Leistungen*: Insbesondere kann die Höhe der Beiträge der Versicherten (bzw. ihrer Arbeitgeber) für die Berechtigung und die Höhe einer Leistung massgebend sein. Insofern stehen auf der Finanzie-

⁷ Genauer: Ausgabenumlageverfahren. Der allgemein akzeptierten Terminologie folgend verwenden wir jedoch den Begriff "Umlageverfahren" im Sinn von "Ausgabenumlageverfahren".

rungsseite nicht beliebig viele Ausgestaltungsmöglichkeiten zur Disposition. Die Ausgaben für Lohnersatz, Sachleistungen und Bedarfsleistungen kennen unterschiedliche Zielsetzungen und Entwicklungsdynamiken, die bei der Finanzierung zu beachten sind.

1.2. Schätzungen zur zukünftigen Entwicklung

Die Arbeitsgruppe hat sich eingehend mit den Fragen der Annahmen zur künftigen demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung auseinandergesetzt, die ganz wesentlich die zukünftige Entwicklung in den Sozialversicherungen und in der Sozialhilfe mitbestimmen. Sie hat sich dafür entschieden, für die Schätzung der zukünftigen Entwicklung mit Szenarien zu arbeiten. Sie geht von einem Referenzszenario aus, das sie als vorsichtig beurteilt. Das Szenario impliziert, dass das Wachstum des Bruttoinlandprodukts bis 2010 durchschnittlich rund 1,3% beträgt, für den Zeitraum von 2010 bis 2025 wird noch ein Wachstum von 0,5% zugrunde gelegt. Diese Wachstumsannahmen sind im historischen Vergleich wie auch im Vergleich mit vorhandenen Mittel- bis Langfristszenarien zurückhaltend. Das durchschnittliche BIP-Wachstum betrug in den letzten 15 Jahren (1980-1995) 1,4% und in den letzten 30 Jahren (1965-1995) 1,9%⁸. In Alternativszenarien geht die Arbeitsgruppe von anderen Voraussetzungen bezüglich Produktivitätsentwicklung und demographischer Entwicklung aus. Auf eine Abstimmung der Szenarien auf die dem Finanzplan des Bundes zugrundeliegenden Annahmen wurde bewusst verzichtet: Die Szenarien sind auf einen weit längeren Zeitraum angelegt und sollen das Spektrum von Entwicklungen bei verschiedenen Annahmen aufzeigen, welches durch eine Berücksichtigung der Rahmendaten des kürzerfristigen Finanzplanes unnötig eingeschränkt worden wäre. Dem steht als Nachteil gegenüber, dass die hier gezeigten Finanzperspektiven von denjenigen des Finanzplanes abweichen.

Bei der Interpretation der Ergebnisse müssen verschiedene Punkte beachtet werden. Szenarien sind *keine Voraussagen*. Szenarien sind Modellbetrachtungen, die aufzeigen, wie die Entwicklung verlaufen könnte, falls die getroffenen Annahmen und Rahmenbedingungen eintreffen sollten. Die tatsächliche Entwicklung wird immer mehr oder weniger von der aufgrund der Szenarien ermittelten abweichen. Trotzdem sind solche Modellbetrachtungen von praktischem Nutzen: Sie zeigen auf, in welchen Größenordnungen Veränderungen zu erwarten sind und wie sensitiv diese auf unterschiedliche Annahmen - hier insbesondere des Wirtschaftswachstums und der demographischen Entwicklung - reagieren. Sie können so auf Handlungsbedarf und -möglichkeiten aufmerksam machen.

Weiter erfassen die Szenarien nur *Teilbereiche der Wirklichkeit*, andere müssen zwangsläufig ausgeblendet werden. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass die verwendeten Szenarien keine integrierten demographisch-ökonomischen Szenarien sind und keine Schätzung über die Entwicklung des Arbeitsmarktes und des Arbeitsvolumens (geleistete Arbeitsstunden) enthalten. Aus modelltechnischen Gründen müssen die Erwerbsquoten, d.h. der Anteil der Erwerbstätigen in den einzelnen Altersgruppen, konstant gehalten werden. In der Vergangenheit ist die Erwerbsquote, insbesondere jene der Frauen, aber deutlich angestiegen. In den letzten 15 Jahren, von 1979-1994, nahm die Erwerbsquote der Frauen von 33,3 auf

⁸ Die ökonomischen Rahmendaten für die Bundesverwaltung (SGZZ 1994) unterstellen für 1995-2010 ein BIP-Wachstum von 2,11%. Die zwei im Rahmen der Strukturberichterstattung des Bundesamtes für Konjunkturfragen zum Thema Bevölkerungsentwicklung und Strukturwandel vorgenommenen Szenarioberechnungen unterstellen als Basisszenario 2,0% Wachstum des Bruttoinlandprodukts von 1997-2012 (Müller 1994), respektive 1,7% Wachstum des Bruttosozialprodukts von 1990-2020 (Ecoplan 1994). Das Langfristszenario zur Entwicklung der Sozialen Sicherung von Wechsler/Savioz (1993) geht im Basisszenario von einem BIP-Wachstum von 1,7% von 1994-2040 aus.

42,7%, jene der Männer von 61,9 auf 63,1% zu⁹. Da die Erhöhung der Erwerbsquote mit einer Ausweitung der Teilzeitarbeit einherging, ist das Arbeitsvolumen weniger stark angestiegen. Schliesslich werden durch die Szenarien sehr **lange Zeiträume** modelliert. Dies ist bei der Beurteilung der in den Szenarien verwendeten Parameter zu berücksichtigen. Zum einen handelt es sich dabei um Durchschnittswerte, welche die tatsächlich auftretenden kurzfristigen Schwankungen nicht erfassen. Zum andern werden die Aussagen der Szenarien umso unsicherer, je weiter weg die Jahre liegen, zu denen Aussagen getroffen werden. Um diese Unschärfe abzuschätzen, ist es nützlich, sich vorzustellen, was es bedeutet hätte, im Jahr 1965 ein Szenario für die Entwicklung des Finanzierungsbedarfs der Sozialen Sicherung bis ins Jahr 1995 zu entwickeln. Was über die nächsten 10 bis 15 Jahre hinausgeht, gibt nur noch grobe Denkmöglichkeiten an. Und selbst auf 10 bis 15 Jahre hinaus sind sehr viele unvorhergesehene Entwicklungen möglich.

Zum besseren Verständnis werden die Ergebnisse der Szenarioberechnungen teuerungsbereinigt in Preisen von 1995 wiedergegeben¹⁰.

1.2.1. Referenzszenario

Als demographische Entwicklung wird das *Bevölkerungsszenario* „Integration“ des Bundesamtes für Statistik¹¹ unterstellt. Bis ins Jahr 2007 nimmt in diesem Szenario die potentielle Erwerbsbevölkerung (Personen im erwerbsfähigen Alter bei Erwerbsquoten von 1990) zu, um danach kontinuierlich zurückzugehen. Auf der wirtschaftlichen Seite wird ein Wachstum der *Produktivität* wie auch des *Reallohns* von jährlich 1,0% sowie eine konstante Lohnquote¹² unterstellt. Aus diesen Annahmen resultiert ein durchschnittliches jährliches BIP-Wachstum von 1,3% bis ins Jahr 2010 und von 0,5% von 2010-2025. Der Rückgang in der zweiten Periode ist darauf zurückzuführen, dass gemäss Bevölkerungsszenario die potentielle Erwerbsbevölkerung zurückgeht. Bei der unterstellten gleichbleibenden Erwerbsquote geht somit auch das Erwerbsvolumen zurück. Die Entwicklung der Arbeitslosenquote kann nicht im gleichen Szenario modelliert werden, da sich Arbeitsangebot und -nachfrage in allen Szenarien entsprechen, d.h. trotz unterschiedlicher wirtschaftlicher Entwicklung müsste für alle Szenarien die gleiche Arbeitslosenquote unterstellt werden. Für die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung wird deshalb die Arbeitslosenquote in Abhängigkeit des Wirtschaftswachstums variiert. Das Referenzszenario rechnet dabei mit einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 2,5% über die betrachtete Zeitperiode, was ungefähr den heutigen Annahmen über die Sockelarbeitslosigkeit entspricht.

Eine Analyse der Entwicklung in der Vergangenheit zeigt, dass die Kostenentwicklung in der Invalidenversicherung³, der Krankenversicherung¹⁴ und der Sozialhilfe⁵ nicht alleine auf die demographiebedingte Zunahme der Leistungsbezüger und die Anpassung der Leistungen an die wirtschaftliche Entwicklung zurückgeführt werden kann. Vielmehr spielen hier zusätzliche Faktoren eine Rolle. Deshalb wird in der *Invalidenversicherung* für den Zeitraum bis 2010 ein

⁹ BFS (1995, Erwerbstatistik).

¹⁰ In den Szenariomodellen entspricht die zugrundegelegte Änderung des Landesindex der Konsumentenpreise (vgl. Anhang A1) zugleich dem BIP-Deflator.

¹¹ Die Hypothesen, Rahmenbedingung und Ergebnisse sind ausführlich dargestellt in: BFS (1992, Szenarien) Vgl. zur Beschreibung der mittel- und längerfristigen demographischen Veränderungen Anhang A1. Anteil der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Tätigkeit am Volkseinkommen.

¹² Vgl. Ziffern 2.2.2. und 2.2.3.

¹⁴ Vgl. Ziffern 2.7.3. und 2.7.4.

¹⁵ Vgl. Ziffer 2.12.

zusätzliches Ausgabenwachstum von jährlich 1,5% unterstellt. Die künftige Kostenentwicklung in der *Sozialhilfe* ist kaum abschätzbar. In einer ersten Annäherung wird davon ausgegangen, dass die Kostenentwicklung parallel zu derjenigen in der Invalidenversicherung verläuft. Bei der *Krankenversicherung* wird von einer zusätzlichen Kostensteigerung von 2% über dem Reallohnwachstum bis ins Jahr 2010 ausgegangen, ab 2011 wird lediglich die Kostenentwicklung aufgrund der demographischen Entwicklung berücksichtigt.

1.2.2. Alternativszenario „Höheres Wirtschaftswachstum“

In diesem Alternativszenario wird bei sonst gleichen Voraussetzungen ein jährlicher Produktivitäts- und Reallohnzuwachs von durchschnittlich 1,5% unterstellt. Dadurch liegt das Wachstum des BIP bei 1,8% bis ins Jahr 2010 und bei 1% von 2010 bis 2025. Es wird angenommen, dass sich das gegenüber dem Referenzszenario bessere wirtschaftliche Umfeld auch entsprechend dämpfend auf die Kostensteigerung in der Invalidenversicherung auswirkt. Im Zeitraum von 1995 bis 2010 wird hier lediglich eine zusätzliche Kostenentwicklung von durchschnittlich 1% pro Jahr unterstellt, anstatt 1,5% wie im Referenzszenario. Aufgrund des höheren wirtschaftlichen Wachstums wird nach dem Jahr 2000 von einer im Vergleich zum Referenzszenario leicht tieferen Arbeitslosenquote von 2% ausgegangen.

1.2.3. Alternativszenario „Tieferes Wirtschaftswachstum“

Im Gegenzug zum Alternativszenario „höheres Wachstum“ wird hier eine tiefere Wachstumsrate für die *Produktivität* und den *Reallohn*, nämlich von 0,5% jährlich zugrundegelegt. Hier liegt das BIP-Wachstum bis ins Jahr 2010 bei 0,8%, danach bleibt das BIP real konstant. Als Folge für die *Invalidenversicherung* wird angenommen, dass eine zusätzliche Kostensteigerung von 2% pro Jahr eintritt (1,5% im Referenzszenario). Dies entspricht der Kostenzunahme, wenn die Wiedereingliederungsbemühungen der Invalidenversicherung nicht greifen. Gleichzeitig wird nach dem Jahr 2000 eine deutlich höhere *Arbeitslosenquote* von 5% unterstellt.

1.2.4. Alternativszenario „Zusätzliche Erwerbstätige“

Das während der Arbeiten am Bericht verfügbare Datenmaterial hat es nicht erlaubt, Szenarien mit unterschiedlichen Erwerbsquoten und Arbeitszeitregelungen (Vollzeit/Teilzeit) zu berechnen. Dies hätte umfangreichere Arbeiten sowohl im Bereich der demographischen Szenarien wie auch bei den einzelnen Versicherungszweigen notwendig gemacht¹⁶. Die Simulation der Auswirkungen einer erhöhten Erwerbstätigkeit der Frauen auf die Sozialversicherungen setzt

¹⁶

Das Bundesamt für Statistik wird Mitte 1996 neue Bevölkerungsszenarien veröffentlichen. Diese unterscheiden sich in verschiedenen Aspekten von den Szenarien des Jahres 1991. Als Folge des starken wirtschaftlichen Einbruchs in der ersten Hälfte der 90er Jahre ist mit einem schwächeren Bevölkerungswachstum zu rechnen. Zudem wirkt sich der Nichtbeitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum aus. Die neuen Szenarien werden erlauben, die Entwicklung der schweizerischen Erwerbsbevölkerung differenzierter und unter Einbezug variierender Erwerbsquoten abzuschätzen. Die auf eine längerfristige Perspektive angelegten Aussagen des vorliegenden Berichtes werden durch die neuen Bevölkerungsszenarien aber nicht in Frage gestellt.

z.B. voraus, dass verschiedene Karrieren der Erwerbstätigkeit (mit und ohne Unterbrüchen) berücksichtigt werden, welche Auswirkungen auf die Beitragszahlungen und die Ansprüche haben. Um trotzdem gewisse Hinweise zu den Auswirkungen eines veränderten Arbeitsvolumens zu erhalten, wurde auf weitere Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik aus dem Jahre 1991 zurückgegriffen, die aufgrund veränderter Zuwanderung unterschiedliche Entwicklungen der potentiellen Erwerbsbevölkerung unterstellen.

Dem Alternativszenario „zusätzliche Erwerbstätige“ liegt das Bevölkerungsszenario „Kontinuität“ des Bundesamtes für Statistik zugrunde. Während im Zeitraum 1995 bis 2010 praktisch keine Auswirkungen festgestellt werden, nimmt die potentielle Erwerbsbevölkerung zwischen 2010 und 2025 jährlich um durchschnittlich 0,2% ab (Referenzszenario: -0,5%). Dadurch liegt das BIP-Wachstum in der zweiten Periode bei rund 0,8% jährlich (Referenzszenario: 0,5%).

1.2.5. Alternativszenario „Weniger Erwerbstätige“

Hier wird - im Unterschied zum Alternativszenario „zusätzliche Erwerbstätige“ - auf das Bevölkerungsszenario „Stabilisierung“ zurückgegriffen, das von einer geringeren potentiellen Erwerbsbevölkerung ausgeht. Insbesondere leisten die Ausländer bis ins Jahr 2010 nur noch einen minimalen Beitrag zum Wachstum der schweizerischen Erwerbsbevölkerung. Die potentielle Erwerbsbevölkerung nimmt bis ins Jahr 2010 um durchschnittlich 0,1% pro Jahr (Szenario Integration: 0,3%) ab. Von 2010 bis 2025 verläuft die Entwicklung wie im Szenario „Integration“. Das BIP-Wachstum liegt deshalb bis ins Jahr 2010 bei 0,9% jährlich, danach bei 0,5%.



2. Kapitel Heutige Finanzierung und Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe

2.1. Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

2.1.1. Die heutige Finanzierung

Die Finanzierung der AHV basiert auf einem Umlageverfahren. Dies bedeutet, dass die heutigen Beitragszahler den Betrag, den sie an die Versicherung entrichten, nicht kapitalisieren, sondern mit diesen Beträgen die heute fälligen Renten finanziert werden. Die Einnahmen der Versicherung werden einem Ausgleichsfonds gutgeschrieben, dessen Stand in der Regel nicht unter den Betrag einer Jahresausgabe sinken darf¹⁷. Sämtliche Leistungen werden ebenfalls diesem Fonds belastet. Diese Einrichtung, die juristisch unabhängig ist, kann somit bis zu einem gewissen Grade die konjunkturellen Schwankungen auffangen. Die Haupteinkommensquellen der AHV sind in Art. 34^{quater} Abs. 2 der Bundesverfassung festgelegt. Die weiteren finden sich im AHVG in den Art. 102 und 103. Es handelt sich dabei um:

2.1.1.1. Die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber

Unter den Erwerbstätigen entrichten die *Arbeitnehmer* einen Beitrag von 8,4% auf ihrem Löhnen, wovon die eine Hälfte von ihnen selber und die andere vom Arbeitgeber übernommen wird; *Selbständigerwerbende* entrichten einen Beitrag von 7,8% auf ihrem Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit. Dieser Satz liegt bei Selbständigerwerbenden in bescheidenen Verhältnissen tiefer, nämlich bei 4,2 bis 7,8%, je nach der Höhe ihres Einkommens.

Nichterwerbstätige entrichten Beiträge gemäss ihren Verhältnissen. In der Praxis werden ihre Beiträge aufgrund ihres Vermögens und ihres Einkommens bemessen. Die Höhe des jährlichen Beitrags liegt zwischen Fr. 324 und Fr. 8'400 (1996). Mit dem Inkrafttreten der 10. AHV-Revision auf den 1. Januar 1997 sind *nichterwerbstätige Ehegatten* von erwerbstätigen Versicherten grundsätzlich von der Beitragspflicht befreit. Nichterwerbstätige *ältere Menschen* über 62/65 sind ebenfalls nicht beitragspflichtig.

1994 beliefen sich die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge auf Fr. 18'307 Mio., was einen Anteil von 78,3% der Ausgaben ausmacht (Gesamtausgaben 1994: Fr. 23'363 Mio.).

2.1.1.2. Die Beiträge der öffentlichen Hand

Gemäss Bundesverfassung hat der Beitrag des *Bundes* höchstens 50%, jedoch mindestens 17,5% der Ausgaben zu decken. Dieser Anteil wurde 1993 im Rahmen der Spannassnahmen nach unten revidiert¹⁸. Bis Ende 1995 machte der Anteil des Bundes 16,625% der Ausgaben

¹⁷

Art. 107 Abs. 3 AHVG.

¹⁸

Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1992 über die lineare Beitragskürzung in den Jahren 1993-1995 und Verordnung über die Ausnahmen von der linearen Beitragskürzung sowie der Bundesbeschluss vom 4.

aus. 1996 beträgt der Bundesanteil 17%. Der Beitrag des Bundes wird finanziert mit allgemeinen Steuereinnahmen, Tabakzöllen und der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser. 1994 hat der Bund zur Deckung von Ausgaben in der Höhe von Fr. 3'884 Mio. beigetragen.

Der Anteil der *Kantone* stützt sich auf Art. 103 Abs. 2 AHVG und wurde 1985 auf 3% der Ausgaben festgelegt¹⁹. Die Kantone entrichteten 1994 Fr. 701 Mio.

1994 betrug der Anteil der öffentlichen Hand an den Ausgaben insgesamt Fr. 4'585 Mio. Franken, bzw. 19,625%. Verschiedene *künftige Einkommensquellen* wurden bereits in der Bundesverfassung verankert; die Realisierung der Einnahmen hängt jedoch noch von der Annahme eines Bundesgesetzes ab (Besteuerung der Einnahmen von Spielbanken [Art. 35 BV]; Mehrwertsteuerprozent [Art. 41^{ter} Abs. 3 BV]).

2.1.1.3. Die Zinsen des Ausgleichsfonds

Die Zinsen²⁰ brachten 1994 Einnahmen von Fr. 1'019 Mio., was rund 4% der Ausgaben entspricht.

2.1.1.4. Die Einnahmen aus Rückgriff

Werden Leistungen der AHV oder der IV aufgrund eines Schadens ausgerichtet, für den ein Dritter haftbar gemacht wird, so tritt die AHV gegenüber diesem in die Ansprüche des Versicherten bzw. seiner Hinterlassenen bis auf die Höhe ihrer gesetzlichen Leistungen ein. Das Regressrecht wird in Art. 48^{ter}-48^{sexies} AHVG geregelt. Die Einnahmen aus Rückgriff betragen 1994 Fr. 12 Mio.

Oktober 1985 über den Beitrag des Bundes und der Kantone an die Finanzierung der **AHV**, letzte Revision im BBl 1995 II 399.

¹⁹ Vgl. Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1985 über den Beitrag des Bundes und der Kantone an die Finanzierung der **AHV**.

²⁰ Gesetzliche Grundlage: Artikel 102 Absatz 1 Buchstabe c **AHVG**.

2.1.2. Einnahmen und Ausgaben der AHV 1970-1994

Tabelle 2.1/1: Einnahmen und Ausgaben der AHV 1970-1994 (zu laufenden Preisen)

in Mio. Fr.	1970	1980	1990	1994
Einnahmen, Total	3'434	10'895	20'355	23'923
Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber	2'550	8'629	16'029	18'307
- Beiträge der Arbeitnehmer	...	3'878	7'236	8'118
- Beiträge der Arbeitgeber	...	3'878	7'236	8'118
- Andere Beiträge ²¹	...	873	1'557	2'071
Beiträge der öffentlichen Hand	591	1'930	3'666	4'585
- Bund total	443	1'394	3'116	3'884
- Tabak und Alkohol	443 ²²	778	1'170	1'370
- Kantone	148	536	550	701
Einnahmen aus Regress	-	2	8	12
Ertrag der Anlagen, Kapitalzinsen	293	334	652	1'019
Ausgaben, Total	3'000	10'725	18'328	23'363
Geldleistungen	2'983	10'578	17'966	22'992
Kosten für individuelle Massnahmen	-	8	35	53
Beiträge an Institutionen	-	91	269	236
Durchführungs- und Verwaltungskosten	17	48	58	82
Ergebnis	434	170	2'027	560

Die Ausgaben der AHV bestehen zu 97% aus Rentenleistungen. In Tabelle 2.1/2 sind ausgewählte Faktoren der Entwicklung der Rentenleistungen für die Perioden 1980 - 90 bzw. 1990 bis 94 dargestellt²¹:

²¹ Persönliche Beiträge, Beiträge auf Arbeitslosenentschädigungen.

²² 1970 überstiegen die Einnahmen an Tabakzöllen und der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser mit Fr. 714 Mio. den Beitrag des Bundes für die AHV.

²³ Die Veränderungsdaten wurden durch eine Komponentenzerlegung der Gesamtausgaben der AHV ermittelt. Angaben zum Verfahren finden sich in: BSV (1982, 106).

Tabelle 2.1/2: Entwicklung ausgewählter Einflussgrössen auf die Renten in der AHV (durchschnittliche jährliche Veränderungsraten in Prozenten)

Faktor	Zeitraum	
	1980 - 90	1990 - 94
- Lebenserwartung	0,76%	0,94%
- Jahrgangsgrosse (ohne Lebenserwartung)	0,42%	0,17%
- Renteneinheiten (ohne Lebenserwartung und Jahrgangsgrosse)	-0,13%	-0,10%
- Durchschnittsrente (ohne Rentenformelkorrektur)	0,42%	0,34%
- Rentenformelkorrektur		0,43%
<u>Total ohne Rentenerhöhung</u>	1,46%	1,78%
<u>Rentenerhöhungen</u> (Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung)	3,82%	4,11%
Renten nominal, Total	5,33%	5,96%

Im Bereich der demographischen Einflussfaktoren (Lebenserwartung und Jahrgangsgrosse) fällt auf, dass vor allem die zunehmende Lebenserwartung zu Kostensteigerungen geführt hat. Die Vergrösserung des Rentnerbestandes (unter Ausschaltung des Effektes der erhöhten Lebenserwartung) hatte auch eine Erhöhung der Gesamtausgaben - wenn auch in einem kleineren Ausmass - zur Folge.

In der betrachteten Periode haben sich die gesetzlichen Regelungen bezüglich des Rentenanspruchs nicht verändert. Trotzdem haben sich die Ausgaben aufgrund der Anzahl Renteneinheiten (Umrechnung von Ehepaar- und Zusatzrenten auf einfache Renten) leicht reduziert. Dieser Effekt ist darauf zurückzuführen, dass der Anteil Rentnerhepaare zunimmt. Da deren Rente aber auf 150% der doppelten einfachen Rente beschränkt ist, ergeben sich hier geringere Ausgaben.

Bei der Durchschnittsrente (durchschnittliche Leistungen unter wirtschaftlich statischen Verhältnissen) ist die angegebene Ausgabensteigerung darauf zurückzuführen, dass das Durchschnittseinkommen sowie die Anzahl Beitragsjahre der später ins Rentenalter Eintretenden im Schnitt höher sind als jene der früher Pensionierten. Dies führt zu entsprechend höheren durchschnittlichen Renten. In der zweiten Periode kam jedoch noch eine einmalige Erhöhung der Rentensumme aufgrund der Veränderung der Rentenformel²⁴ von 1,8% hinzu (verteilt auf vier Jahre ergibt dies 0,43%).

Die Summe dieser Faktoren multipliziert mit dem Faktor der Rentenerhöhung aufgrund der Anpassung der Leistungen an die wirtschaftliche Entwicklung ergibt die gesamte Veränderung.

²⁴ D.h. des Zusammenhangs zwischen dem durchschnittlich erzielten Einkommen und der AHV-Rente.

2.1.3. Künftige finanzielle Entwicklung

Die Schätzungen zur künftigen finanziellen Entwicklung gehen von den eingangs beschriebenen demographischen und wirtschaftlichen Szenarien aus²⁵. Zudem wurden für die AHV folgende Annahmen getroffen: Auf der Seite der **Einnahmen** deckt die öffentliche Hand wie bis anhin 20% der Ausgaben, was in absoluten Beträgen eine Erhöhung ihres Beitrags bedeutet. Das Parlament macht zudem von seiner Kompetenz Gebrauch (Art. 41^{ter} Abs. 3^{bis} BV) und erhöht die Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt, wobei eine gestaffelte Erhöhung - in den Jahren 2000 und 2003 um je 0,5% - unterstellt wird. Der durch die öffentliche Hand finanzierte Anteil der Ausgaben erhöht sich dementsprechend. Der Beitragssatz der Versicherten bleibt unverändert (Selbständigerwerbende 7,8, Unselbständigerwerbende 8,4 Einkommensprozente). Für jede Altersgruppe getrennt nach Geschlecht wird der Anteil der Beitragspflichtigen an der Wohnbevölkerung aus dem Einkommensregister gewonnen und für die Zukunft konstant gehalten. Das selbe gilt für den Durchschnittsbeitrag, der allerdings im Rahmen der vorgegebenen Lohnentwicklung angepasst wird. Eine generelle Erhöhung der Erwerbsquote, d.h. innerhalb der Altersklassen und für die Geschlechter, wird dabei nicht unterstellt. Die Entwicklung der **Ausgaben** hängt von verschiedenen Faktoren ab: Zunächst wird sie von der Anzahl Rentner beeinflusst, welche für die Schweizer in der Schweiz durch die Wahl des demographischen Szenarios vorgegeben ist. Dabei müssen auch die Rentenansprüche von Ausländern berücksichtigt werden. Diese werden auf der Basis der Angaben aus dem AHV-Rentenregister und dem AHV-Einkommensregister berechnet. Zweitens spielt die Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung eine Rolle, die aufgrund des Mischindex erfolgt. Aufgrund der Vorgaben der Lohn- und Preisentwicklung in den Szenarien ist die Höhe der Anpassung vorgegeben. Drittens werden die Ausgaben von der Durchschnittsrente²⁶ und dem Verhältnis von Renten von Ehepaaren zu einfachen Renten verändert²⁷. Für die Berechnung der zukünftigen Entwicklung wird davon ausgegangen, dass beides konstant bleibt. Endlich bestimmen auch gesetzliche Änderungen die Ausgaben. Hier wird der 2. Teil der 10. AHV-Revision berücksichtigt, der am 1. Januar 1997 in Kraft tritt.

Da die AHV grundsätzlich im Umlageverfahren finanziert wird, bei dem die Ausgaben einer Periode durch Beiträge derselben Periode zu finanzieren sind, werden ausschliesslich Ausgaben und Beiträge dargestellt. Der Zinsertrag ist bei den Einnahmen nicht berücksichtigt, da er langfristig der Äufnung des AHV-Fonds dient²⁸. Dadurch wird auch ein Deckungsgrad von weniger als 100% ausgewiesen, selbst wenn der Fonds in absoluten Frankenbeträgen dank der Zinserträge unverändert bleibt oder noch leicht ansteigt.

Ausgehend vom **Referenzszenario** und diesen Annahmen ergäbe sich folgende Entwicklungsperspektive für die AHV: Die Ausgaben stiegen gemäss diesen Schätzungen bis zum Jahr 2010 teuerungsbereinigt um jährlich rund 2,3% von Fr. 25 Mrd. auf Fr 35 Mrd. Von 2010 bis 2025 nähmen sie um jährlich 2% zu und würden sich im Jahr 2025 auf Fr. 47 Mrd. belaufen. Die Beitragseinnahmen wüchsen mit jährlichen Steigerungsraten von 2,0% bis ins Jahr 2010 und 0,9% von 2010 bis 2025 deutlich weniger stark. Der Ausgabensatz, d.h. die gesamten Ausgaben gemessen an der AHV-Lohnsumme, wüchse von 10,9% auf 12,8% im Jahr 2010 und auf 16,0% im Jahr 2025. Die Deckung der Ausgaben durch laufende Beiträge sank von 95,8% im Jahre 1995 auf 90,9% im Jahre 2010 und auf 76,7% im Jahre 2025.

²⁵ Vgl. Ziffer 1. 2.

²⁶ Bei wirtschaftlich statischen Verhältnissen, d.h. wenn keine Teuerung und keine Lohnentwicklung zu verzeichnen ist.

²⁷ Vgl. dazu die Ausführungen zur vergangenen Entwicklung (Ziffer 2.1.2.).

²⁸ Entspricht das Wachstum der Zinseinnahmen dem Wachstum der Ausgaben der AHV, wird sichergestellt, dass der Fonds auch in Zukunft in etwa die Höhe der jährlichen Ausgaben aufweisen wird.

Tabelle 2.1/3: Entwicklungsperspektiven der Alters- und Hinterlassenenversicherung gemäss Referenzszenario (zu Preisen von 1995; Beträge in Mio. Franken)

Jahr	Referenzszenario					
	Ausgaben	Beiträge *	davon MWST	Deckungs- grad in % **	Ausgaben- satz in % ***	Ersatzquote in %
1995	24'503	23'466		95.8	10.9	95.1
2000	27'011	26'743	934	99.0	11.1	92.4
2005	30'838	29'851	1'990	96.8	11.9	90.4
2010	34'883	31'710	2'078	90.9	12.8	88.5
2015	39'282	33'204	2'138	84.5	14.1	86.6
2020	43'001	34'646	2'197	80.6	15.0	84.9
2025	46'960	36'009	2'246	76.7	16.0	83.2

* Beiträge Arbeitnehmer/Arbeitgeber und öffentliche Hand (inkl. Erhöhung MWST um ein Prozentpunkt, ohne Zinseinnahmen)

** Deckung der Ausgaben durch Beiträge in %

*** ,Ausgaben gemessen an der AHV-Lohnsumme

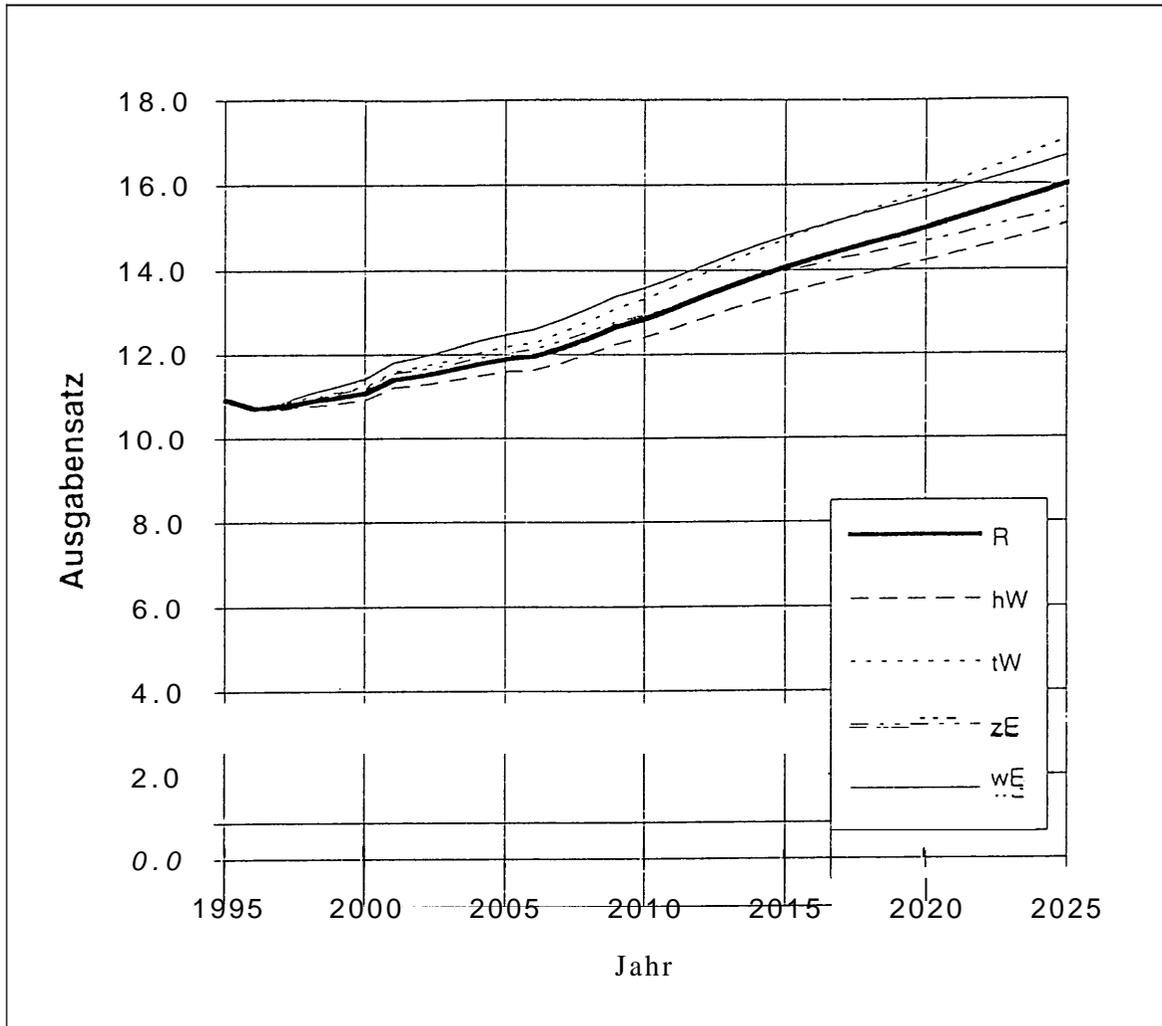
Bei den *Alternativszenarien*²⁹ zeigen die Szenarien „höheres Wachstum“ und „zusätzliche Erwerbstätige“ eine etwas günstigere Entwicklung: Bei höherem Reallohnwachstum stiegen zwar sowohl die Ausgaben wie die Einnahmen stärker. Aufgrund des Mischindexes wäre die Zunahme aber bei den Einnahmen grösser. Beim Szenario „höheres Wachstum“ fiel der Ausgabensatz deshalb im Jahr 2010 um 0,4, im Jahr 2025 um 0,9 Prozentpunkte tiefer aus als im Referenzszenario. Im Gegenzug sank die Ersatzquote schneller ab. Die Ersatzquote ist das Verhältnis von Rente zum für die Rentenberechnung massgebenden Einkommen. Ein Absinken bedeutet also, dass die Rente im Vergleich zum früher erzielten Einkommen immer kleiner wird. Das Szenario „zusätzliche Arbeitskräfte“ unterstellt bis ins Jahr 2010 eine leicht tiefere, anschliessend eine verstärkte Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften. Dies führte dazu, dass die Einnahmen im Vergleich zum Referenzszenario zunächst leicht tiefer und anschliessend höher lägen. Der Ausgabensatz wäre im Jahr 2010 um 0,2 Prozentpunkte höher, im Jahr 2025 um 0,5 Prozentpunkte tiefer als im Referenzszenario.

Auf der anderen Seite fallen die Entwicklungsperspektiven pessimistischer aus, wenn ein tieferes Reallohnwachstum oder eine geringere Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften unterstellt wird. Beim Szenario „tiefere Wachstum“ lägen die Ausgaben wie die Einnahmen unter denjenigen beim Referenzszenario, allerdings fielen die Einnahmen relativ geringer aus. Dadurch erhöhte sich der Ausgabensatz im Vergleich zum Referenzszenario im Jahr 2010 um 0,5 und im Jahr 2025 um 1,1 Prozentpunkte. Dafür wäre die Ersatzquote vergleichsweise höher. Im Szenario „weniger Erwerbstätige“ lägen vor allem die Einnahmen unter denjenigen des Referenzszenarios. Der Ausgabensatz läge deshalb in den Jahren ab 2010 um 0,8 Prozentpunkte über demjenigen des Referenzszenarios.

²⁹

Für die detaillierten Angaben vgl. Anhang A3.

Abbildung 2.1/a: Entwicklung des Ausgabensatzes³⁰ unter Annahme verschiedener Szenarien³¹ (AHV)



³⁰ Ausgaben gemessen an der AHV-Lohnsumme.

³¹ Szenarien/Annahmen: R = Referenzszenario; hW = höheres Wachstum; tW = tieferes Wachstum; zE = zusätzliche Erwerbstätige; wE = weniger Erwerbstätige.

2.2. Invalidenversicherung (IV)

2.2.1. Die heutige Finanzierung

Die Finanzierung der IV ist im dritten Teil des IVG, in den Art. 77 - 80, geregelt. Die Leistungen der IV werden finanziert durch:

2.2.1.1. Die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber

Beitragspflicht und Beitragsbemessung für die IV sind analog zur AHV geregelt³². Ein Unterschied besteht lediglich im Prozentsatz der Prämie in Bezug auf das massgebende Einkommen. Die Prämien für die IV werden als Zuschläge zu den Beiträgen der AHV erhoben.

2.2.1.2. Die Beiträge der Öffentlichen Hand

Analog zur AHV haben sowohl der Bund als auch die Kantone Beiträge an die Versicherung zu leisten. Die beiden Gesetze weichen jedoch voneinander ab:

- in der Höhe der Beiträge. Während die aus öffentlichen Mitteln zu leistenden Beiträge bei der AHV gestützt auf Art. 103 AHVG 20% ausmachen, ist für die IV in Art. 78 IVG eine Deckung von 50% der Ausgaben durch Mittel der öffentlichen Hand vorgeschrieben.
- in der Aufteilung der Beiträge zwischen Bund und Kantonen. Für die AHV in Art. 103 AHVG und in zwei Bundesbeschlüssen vom 4.10.1985 respektive 19.6.1992 geregelt, beträgt der Anteil der Kantone 3%, derjenige des Bundes 17%. In der IV sind die Anteile in Art. 78 Abs. 2 IVG auf 37,5% zulasten des Bundes und 12,5% zulasten der Kantone festgelegt.

2.2.1.3. Die Zinsen des Ausgleichsfonds

Die Finanzierung der IV beruht wie diejenige der AHV auf dem Umlageverfahren, d.h. die Einnahmen einer Periode dienen zur Deckung der Kosten in der gleichen Periode. Zum Ausgleich kurzfristiger Schwankungen bei den Einnahmen und Ausgaben und als Sicherung der Liquidität der Versicherung dient für beide Versicherungen der in Art. 107-110 AHVG definierte Ausgleichsfonds. Ihm werden alle Einnahmen gemäss Art. 77 IVG gutgeschrieben, wobei für die Einnahmen und Ausgaben der IV eine von der AHV getrennte Rechnung zu führen ist. Die Zinsen des Ausgleichsfonds dienen sowohl der AHV als auch der IV zur Mitfinanzierung der Ausgaben.

³²

Art. 2 und 3 IVG nehmen auf die entsprechenden Bestimmungen des AHVG (Art. 3 und 12 AHVG [Beitragspflicht], Art. 9^{bis}, 11 und 14-16 AHVG [Beitragshöhe]) Bezug.

2.2.1.4. Die Einnahmen aus Rückgriff

Werden Leistungen der AHV oder der IV aufgrund eines Schadens ausgerichtet, für den ein Dritter haftbar gemacht wird, so tritt die AHV gegenüber diesem in die Ansprüche des Versicherten bzw. seiner Hinterlassenen bis auf die Höhe ihrer gesetzlichen Leistungen ein. Das Regressrecht wird auch für die Belange der IV in Art. 48^{ter} - 48^{sexies} AHVG geregelt, die IV kennt dafür keine gesonderten Bestimmungen.

2.2.2. Einnahmen und Ausgaben der IV 1970-1994

Tabelle 2.2/1: Einnahmen und Ausgaben der IV 1970-1994 (zu laufenden Preisen)

in Mio. Fr.	1970	1980	1990	1994
Einnahmen, Total	596	2'111	4'412	5'771
Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber	299	1'035	2'307	2'634
- Beiträge der Arbeitnehmer	...	465	1'042	1'168
- Beiträge der Arbeitgeber	...	465	1'042	1'168
- Andere Beiträge ³³	...	105	223	298
Beiträge der öffentlichen Hand	296	1'076	2'067	3'078
- Bund	222	807	1'550	2'279
- Kantone	74	269	517	799
Einnahmen aus Regress	-	0	38	59
Ertrag der Anlagen, Kapitalzinsen	1	-	-	-
Ausgaben, Total	593	2'151	4'133	6'396
Geldleistungen	365	1'440	2'607	3'944
Kosten für individuelle Massnahmen	158	347	702	1'046
Beiträge an Institutionen	51	288	684	1'189
Durchführungs- und Verwaltungskosten	19	59	127	185
Kapitalzinsen	-	17	13	32
Ergebnis	3	-40	279	-625

³³ Persönliche Beiträge, Beiträge auf Arbeitslosenentschädigungen.

Tabelle 2.2/2: Entwicklung ausgewählter Einflussgrössen auf die Ausgaben in der IV (durchschnittliche jährliche Veränderungsraten in Prozenten)

Faktor	Zeitraum	
	1986 - 90	1990 - 94
-- aktive Bevölkerung (Alter 20 – 61/64)	1,15%	1,21%
-- Invalide (ohne globales Bevölkerungswachstum)	1,71%	3,21%
- aus Alterung der Bevölkerung	-0,22%	0,05%
- aus Zunahme der Invalidierung	1,93%	3,16%
-- Renteneinheiten (ohne Invalide)	-0,67%	0,29%
-- Durchschnittsrente (ohne Rentenformelkorrektur)	0,16%	0,96%
-- Rentenformelkorrektur		0,59%
- Total ohne Rentenerhöhung	2,35%	6,26%
- Rentenerhöhungen (Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung)	2,67%	4,11%
Renten nominal, Total	5,08%	10,63%
<u>Taggelder</u>	22,90%	15,52%
<u>übrige Ausgaben</u>	7,57%	12,38%
Total Ausgaben nominal	6,56%	11,53%

Die Entwicklung in der IV verläuft nicht so gleichmässig wie in der AHV, wie die Veränderungen der zwei Vierjahresperioden in Tabelle 2.2/2 zeigen. In dieser Tabelle werden einerseits die Ausgaben für Renten näher analysiert und in Komponenten zerlegt sowie die Entwicklung der Taggelder und der übrigen Ausgaben gezeigt.

Markant ist die Zunahme der Anzahl Invaliden im Vergleich zur aktiven Bevölkerung, besonders in der Periode von 1990-94. Das heisst, dass bei einer zahlenmässig konstanten Bevölkerung immer mehr Personen eine Rente bekommen. Dieser Faktor ist für rund die Hälfte des Wachstums verantwortlich. Der Faktor der Renteneinheiten zeigt, dass eine Verschiebung zu ganzen Renten stattfindet. Bei der Durchschnittsrente kam in der zweiten Periode eine einmalige Erhöhung der Rentensumme aufgrund der Veränderung der Rentenformel³⁴ von 2,5% hinzu (verteilt auf vier Jahre ergibt dies 0,59%). Ohne Berücksichtigung dieser Änderung der Rentenformel beläuft sich das Wachstum der Durchschnittsrente auf 0,96%, das Total ohne Rentenerhöhung auf 5,67% (- 6,26% - 0,59%) und das totale Rentenwachstum auf 10,02%.

Die Summe dieser Faktoren multipliziert mit dem Faktor der Rentenerhöhung aufgrund der Anpassung der Leistungen an die wirtschaftliche Entwicklung ergibt die gesamte Veränderung der Rentensumme.

Die Zunahme der Ausgaben für Taggelder und der übrigen Ausgaben lag in beiden Perioden noch über den Zuwachsraten bei den Ausgaben für Renten. Die Ausgaben für IV-Renten variierten in der Vergangenheit stark mit der wirtschaftlichen Entwicklung: Je kleiner das Wachstum des Bruttoinlandprodukts im Vergleich zum Vorjahr war, desto höher fiel die Zunahme bei den Ausgaben für Renten aus. Zudem erhöhten sich die Ausgaben der IV bei tiefem Wirtschaftswachstum markant, gingen aber in Zeiten wirtschaftlicher Erholung nicht im selben Mass wieder zurück.

³⁴ D.h. des Zusammenhangs zwischen dem durchschnittlich erzielten Einkommen und der IV-Rente.

schaftswachstum markant, gingen aber in Zeiten wirtschaftlicher Erholung nicht im selben Mass wieder zurück.

2.2.3. Künftige finanzielle Entwicklung

Die dargestellten Entwicklungsperspektiven gehen von den eingangs definierten demographischen und wirtschaftlichen Szenarien und Annahmen aus³⁵. Die Zunahme der Rentenausgaben in den letzten Jahren (1991-1995) kann allerdings mit der Veränderung der Altersstruktur alleine nicht begründet werden, sondern ist im wesentlichen Teil auf die angespannte Wirtschaftslage zurückzuführen³⁶. Aus diesem Grund wird im Referenzszenario bis ins Jahr 2010 bei den Rentenausgaben ein Wachstum unterstellt, das 1,5 Prozentpunkte über dem demographiebedingten Wachstum liegt. Beim Szenario „höheres Wachstum“ wird demgegenüber eine Zunahme von lediglich einem Prozentpunkt unterstellt. Beim Szenario „tieferes Wachstum“ sind es zwei Prozentpunkte. Dies entspricht etwa der Zunahme, wenn die Wiedereingliederungsbestrebungen in der IV nicht greifen. Nach dem Jahr 2010 wird nur der demographische Einfluss berücksichtigt, da wir davon ausgehen, dass der Bundesrat durch die 4. IV-Revision sowie weitere gezielte Massnahmen das zusätzliche Kostenwachstum zu bremsen vermag. Auch die IV-Renten werden gemäss Mischindex an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst. Die Ausgaben für die übrigen Leistungen der IV entwickeln sich im Gleichschritt wie die Ausgaben für Renten. Die Kostenschätzungen gehen von der heutigen Gesetzgebung aus, verbunden mit den Änderungen im Rahmen des 2. Teils der 10. AHV-Revision. Für die Beitragseinnahmen gelten die selben Annahmen wie bei der AHV, d.h. sie entwickeln sich proportional zur AHV-Beitragssumme.

Werden diese Annahmen zugrundegelegt, so stiegen im *Referenzszenario* die Ausgaben bis zum Jahr 2010 real um jährlich 3,2% von Fr. 6,8 Mrd. auf Fr. 10,9 Mrd. und zwischen 2010 und 2025 um jährlich 0,8% auf Fr. 12,2 Mrd. Die Einnahmen nähmen bis zum Jahr 2010 um jährlich 2,5% von Fr. 6,5 Mrd. auf Fr. 9,3 Mrd. und zwischen 2010 und 2025 um jährlich 1% auf Fr. 10,3 Mrd. zu. Die überproportionale Kostenentwicklung bis in Jahr 2010 ist dabei wesentlich auf die Annahmen eines neben den demographischen Faktoren zusätzlichen Kostenwachstums in diesem Zeitraum zurückzuführen. Der Ausgabensatz³⁷ erhöhte sich bis ins Jahr 2010 von 3,0% auf 4,0% und bis 2025 auf 4,2%. Die Deckung der Ausgaben ist selbst ohne Berücksichtigung der Schuldzinse durch die laufenden Einnahmen nicht gesichert: der Deckungsgrad sinkt in der ersten Periode von 95,4% auf 85,4%, und anschliessend auf 84,1%.

³⁵ Vgl. Ziffer 1.2.

³⁶ Vgl. dazu die Ausführungen in Ziffer 2.2.2.

³⁷ Ausgaben gemessen an der AHV-Lohnsumme.

Tabelle 2.2/3: Entwicklungsperspektiven der Invalidenversicherung gemäss Referenzszenario (zu Preisen von 1995; Beträge in Mio. Franken)

Jahr	Referenzszenario				
	Ausgaben (ohne Zins)	Beiträge *	Deckungs- grad in % **	Ausga- bensatz in % ***	Ersatzquote in %
1995	6'770	6'456	95.4	3.0	95.1
2000	7'786	7'360	94.5	3.2	92.4
2005	9'474	8'425	88.9	3.6	90.4
2010	10'877	9'294	85.4	4.0	88.5
2015	11'316	9'625	85.1	4.0	86.6
2020	11'873	10'013	84.3	4.1	84.9
2025	12'212	10'272	84.1	4.2	83.2

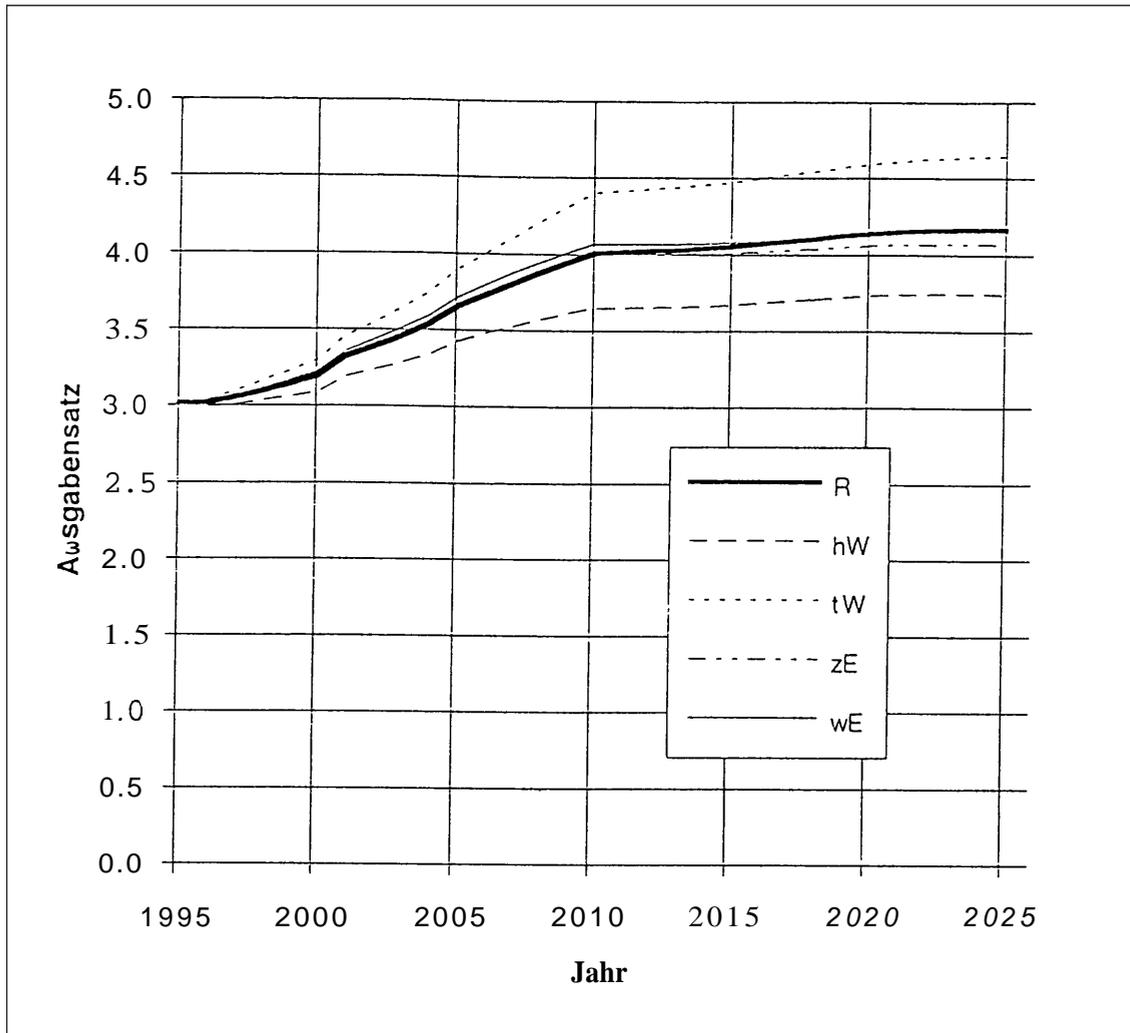
* Beiträge Arbeitnehmer/Arbeitgeber und öffentliche Hand

** Deckung der Ausgaben durch Beiträge in %

*** Ausgaben gemessen an der AHV-Lohnsumme

Das *Alternativszenario* „höheres Wachstum“ zeigt eine günstigere Entwicklung: Beim Szenario „höheres Wachstum“ fiel einerseits - wie bei der AHV - der insgesamt moderierende Einfluss des Mischindex ins Gewicht. Zusätzlich wurde aber unterstellt, dass das zusätzliche Kostenwachstum lediglich bei einem Prozentpunkt (Referenzszenario: 1,5 Prozentpunkte) liegt. Der Ausgabensatz läge bei diesem Szenario im Jahr 2010 um 0,4 und im Jahr 2025 um 0,5 Prozentpunkte tiefer als beim Referenzszenario. Auf der anderen Seite hat ein tiefere Wachstum eine deutlich negativere Entwicklungsperspektive zur Folge. Beim Szenario „tiefere Wachstum“ kumulierten sich der reduziert moderierende Einfluss des Mischindex und das unterstellte höhere zusätzliche Kostenwachstum von zwei Prozentpunkten. Der Ausgabensatz läge hier ab 2010 im Vergleich zum Referenzszenario um 0,4 Prozentpunkte höher. Die beiden Szenarien „zusätzliche Erwerbstätige“ und „weniger Erwerbstätige“ veränderten den Ausgabensatz kaum. Im Unterschied zur AHV stünden hier den höheren (tieferen) Einnahmen auch unmittelbar entsprechende höhere (tiefere) Ausgaben gegenüber.

Abbildung 2.2/a: Entwicklung des Ausgabensatzes³⁸ unter Annahme verschiedener Szenarien³⁹ (IV)



2.3. Ergänzungsleistungen (EL)

2.3.1. Heutige Finanzierung

Entsprechend **Art. 11** der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung wird die Finanzierung der EL ausschliesslich mit Mitteln der öffentlichen Hand gesichert. **Art. 9** ELG erläutert das Verfahren.

³⁸
³⁹

Ausgaben gemessen an der AHV-Lohnsumme.

Szenarien/Annahmen: R = Referenzszenario; hW = höheres Wachstum; tW = tieferes Wachstum; zE = zusätzliche Erwerbstätige; wE = weniger Erwerbstätige.

2.3.1.1. Bund

Die Höhe des Bundesbeitrages richtet sich nach der Finanzkraft der Kantone. Die Abstufung erfolgt nach dem Bundesgesetz über den Finanzausgleich unter den Kantonen.

Von 1966-1985 betrug der Bundesanteil 30% (finanzstarke Kantone) bis 70% (finanzschwache Kantone) der Ausgaben. Ab 1986 betragen infolge der Beschlüsse des 1. Paketes der Aufgabenteilung Bund/Kantone⁴⁰ die Ansätze noch 10 bis 35%. Dadurch sank der Anteil des Bundes von 50 auf ca. 23% der Aufwendungen für EL.

Herkunft der Bundesgelder: Anfangs konnten die Aufwendungen des Bundes für die EL zur AHV aus den Einnahmen der Tabakzölle und der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser gedeckt werden. Bald aber genügten die zweckgebundenen Mittel nicht mehr zur Deckung des Bundesbeitrages an die AHV, sodass der Bund die EL seit Jahren voll aus allgemeinen Bundesmitteln finanziert.

2.3.1.2. Kantone und Gemeinden

Es ist Sache der Kantone zu bestimmen, wie sie ihren Anteil finanzieren. In verschiedenen Kantonen werden die Gemeinden zur Finanzierung der EL herangezogen.

2.3.2. Einnahmen 1970 - 1994

Tabelle 2.3/1: Einnahmen der Ergänzungsleistungen 1970-1994 (zu laufenden Preisen)

	1970	1980	1990	1994
Gesamteinnahmen (= Ausgaben)				
- Mio. Franken	235	415	1434	21 12
- %	100	100	100	100
Anteil des Bundes				
- Mio. Franken	113	215	329	479
- %	48	52	23	23
Anteil der Kantone				
- Mio. Franken	122	200	1105	1633
- %	52	48	77	77

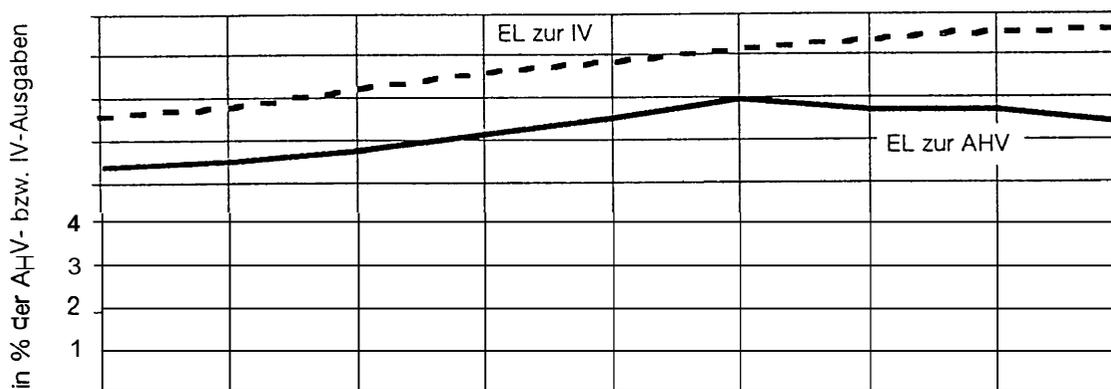
Das ELG wurde 1970 und 1985 revidiert. Diese beiden Revisionen haben für die EL-Bezüger entscheidende Verbesserungen mit sich gebracht, was sich entsprechend auf die Höhe der Ausgaben ausgewirkt hat. Im Jahre 1975 hat die Zahl der EL-Bezüger stark abgenommen, nachdem die AHV-Leistungen in der Folge der 8. AHV-Revision wesentlich erhöht wurden. Trotz ständiger Verbesserungen bei den Leistungen der AHV verlieren die EL keineswegs an Bedeutung. Im Gegenteil, durch den Anstieg der Mietzinsen, der Pflegekosten sowie der Auf-

⁴⁰ Botschaft über erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (81.065), BBI 1981 III 737ff.

enthaltskosten in Pflegeheimen steigt der Bedarf an Ergänzungsleistungen noch. Die Abzüge für Mieten sind denn auch ständig gestiegen: Für eine alleinstehende Person betrug der Mietzinsabzug 1980 Fr. 2'400, 1995 erreichte er Fr. 11'200. Was die Ausgaben für Pflegeheime anbelangt, so nimmt der Anteil der Leistungen zugunsten der in Pflegeheimen lebenden EL-Bezüger ständig zu. 1988 waren 31,3% der EL-Bezüger in Heimen untergebracht, 1994 schon 34,5%. 1987 waren die Ausgaben der EL zugunsten von Pflegeheimbewohnern und zugunsten von zu Hause lebenden Personen identisch; 1993 jedoch wurden zwei Drittel der Ausgaben an Bewohner von Pflegeheimen ausgerichtet. Zu Hause lebende EL-Bezüger erhalten im Durchschnitt jährlich Fr. 6'393, Pflegeheimbewohner hingegen Fr. 20'470 an Ergänzungsleistungen. Im weiteren ist eine Abnahme der Zahl AHV-Rentenbezüger mit Ergänzungsleistungen festzustellen, während die Anzahl den IV-Rentenbezüger mit Ergänzungsleistungen deutlich ansteigt.

Ein Vergleich der Entwicklung der Ergänzungsleistungen zur AHV mit den Ausgaben der AHV zeigt, dass die Ausgaben für Ergänzungsleistungen zur AHV von 1987⁴¹ bis 1992 schneller gestiegen sind, sich seither jedoch etwa gleich entwickeln. Auch die Ausgaben für die Ergänzungsleistungen zur IV sind seit 1987 gegenüber der IV-Ausgaben stärker gewachsen, ohne dass sich jedoch eine Stabilisierung abzeichnet:

Abbildung 2.3/a: Entwicklung der Ausgaben für die Ergänzungsleistungen zu AHV und IV in Prozenten der AHV- und IV-Ausgaben.



2.3.3. Künftige finanzielle Entwicklung

Für die Schätzung der zukünftigen Entwicklung der Ausgaben für die Ergänzungsleistungen wird davon ausgegangen, dass sie sich gleich wie die Ausgaben für die AHV und IV entwickeln und sich die Ausgaben der Ergänzungsleistungen für die AHV auf 6,4% der AHV-Ausgaben und die Ausgaben der Ergänzungsleistungen zur IV auf 8,6% der IV-Ausgaben belaufen.

Im *Referenzszenario* würden die Ausgaben für Ergänzungsleistungen bis ins Jahr 2010 von Fr. 2,2 Mrd. auf Fr. 3,2 Mrd. und bis 2025 auf Fr. 4,2 Mrd. steigen. Der Ausgabensatz, gemessen an in Mehrwertsteuerprozenten erhöhte sich von 1,2 auf 1,5 bzw. 1,8%. Die Entwicklung gemäss *Alternativszenarien* verlief - bezüglich des Ausgabensatzes - praktisch identisch.

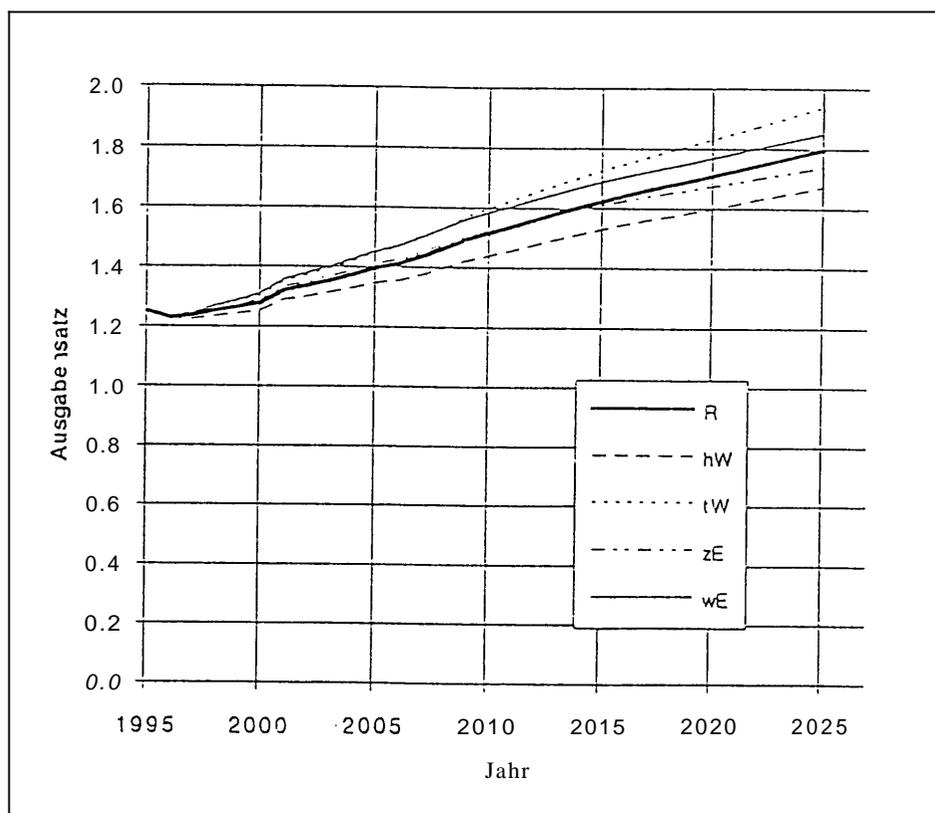
⁴¹ Inkrafttreten der 2. EL-Revision.

Tabelle 2.3/2: Entwicklungsperspektiven der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV gemäss Referenzszenario (zu Preisen von 1995)

Jahr	Referenzszenario	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % [*]
1995	2158	1.2
2000	2398	1.3
2005	2788	1.4
2010	3168	1.5
2015	3487	1.6
2020	3773	1.7
2025	4056	1.8

^{*} Ausgaben gemessen in Mehrwertsteuerprozenten

Abbildung 2.3/b: Entwicklung des Ausgabensatzes⁴² unter Annahme verschiedener Szenarien⁴³ (EL)



⁴² Ausgaben gemessen in Mehrwertsteuerprozenten.

⁴³ Szenarien/Annahmen; R = Referenzszenario; hW = höheres Wachstum; tW = tieferes Wachstum; zE = zusätzliche Erwerbstätige; wE = weniger Erwerbstätige.

2.4. Berufliche Vorsorge (BV)

2.4.1. Heutige Finanzierung

Die heute in der 2. Säule primär verwendeten Finanzierungssysteme gehen auf den Ursprung der Personalvorsorge in der frühindustriellen Zeit zurück, in der einzelne sozial gesinnte Arbeitgeber für ihr Personal in verschiedenartigen Vorsorgeformen finanzielle Mittel für die Wechselfälle des Lebens bereitstellten. Sie sicherten die Finanzierung vollständig mit eigenen Mitteln auf der Basis des Kapitaldeckungsverfahrens. Später mit dem Ausbau bestimmter Leistungsansprüche auf reglementarischer Basis wurden zunehmend auch die Versicherten zur Finanzierung der Vorsorge herangezogen unter Beibehaltung des in der 2. Säule massgeblichen Finanzierungssystems.

Bei den privatrechtlich organisierten Vorsorgeeinrichtungen kommt hauptsächlich das Kapitaldeckungsverfahren zur Anwendung, denn die Versicherungseinrichtungen müssen selbst bei einer Betriebsschliessung über genügend Kapital verfügen, um die zugesprochenen Renten sowie die erworbenen Ansprüche der Aktiven zu decken. Öffentlich-rechtliche Vorsorgeträger werden hingegen häufig aufgrund eines partiellen Umlageverfahrens finanziert. Sie bauen dabei auf die Perennität des Versichertenbestandes (d.h. auf die Tatsache, dass der Abgang von Versicherten durch einen ständigen Zuwachs von neuen Versicherten aufgewogen wird) sowie auf die Garantien des Bundes, des Kantons oder der Gemeinde.

Die Leistungen der Vorsorgeeinrichtungen werden vor allem mit Beitragszahlungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie mit Vermögenserträgen finanziert. Die Arbeitgeber müssen mindestens die Hälfte der gesamten Beiträge finanzieren, in vielen Fällen leisten sie aber freiwillig einen höheren Anteil. Dies dürfte insbesondere im überobligatorischen Bereich der Fall sein, während bei Vorsorgeeinrichtungen, die sich auf das Obligatorium beschränken, öfters eine streng paritätische Aufteilung zur Anwendung gelangt.

2.4.2. Einnahmen und Ausgaben der Pensionskassen (1978-1992)

Ziel der Darstellung der Einnahmen und Ausgaben der beruflichen Vorsorge in diesem Bericht ist es, ihre volkswirtschaftliche Bedeutung aufzuzeigen. Dazu ist es nötig, die eher betriebswirtschaftlich orientierte Pensionskassenstatistik des Bundesamtes für Statistik zu modifizieren⁴⁴.

⁴⁴ Vgl. dazu BSV(1994,Zahlenspiegel).

Tabelle 2.4/1: Einnahmen und Ausgaben der Pensionskassen 1978-1992 (zu laufenden Preisen)

in Mio. Fr.	1978	1987	1992
Einnahmen	10'150	25'000	42'000
Beiträge der Arbeitnehmer	2'450	6'000	9'100
Beiträge der Arbeitgeber	4'400	9'900	15'600
Kapitalertrag (inkl geschätzter Kapitalgewinn)	3'300	9'100	17'308
Ausgaben	4'800	10'950	16'800
Renten	2'600	5'500	9'000
Kapitalauszahlungen im Versicherungsfall	400	950	1'800
Barauszahlungen beim Austritt (geschätzt)	400	500	1'300
Nettoauszahlungen an Versicherungen	1'000	2'800	3'100
Übrige volkswirtschaftlich relevanten Ausgaben ⁴⁵	400	1'200	1'600

Die Angaben in Tabelle 2.4/1 beziehen sich jedoch sowohl auf den obligatorischen Teil der beruflichen Vorsorge (BVG) wie auch den vor- und überobligatorischen. Es muss deshalb darauf hingewiesen werden, dass die Einnahmen im Rahmen des Obligatoriums allein nur einen relativ kleinen Anteil der Gesamteinnahmen ausmachen:

Tabelle 2.4/2: Einnahmen Pensionskassen 1992 im Rahmen des BVG-Obligatoriums⁴⁶ (zu laufenden Preisen)

in Mio. Fr.	1992
Einnahmen	13'500
Beiträge der Arbeitnehmer	5'000
Beiträge der Arbeitgeber	6'100
Kapitalertrag (inkl geschätzter Kapitalgewinn)	2'400

⁴⁵ Unkosten Vermögensverwaltung, Verwaltungsaufwand, etc.

⁴⁶ Die Schätzungen beruhen auf der Annahme, dass durchschnittlich 55% der Beiträge des Obligatoriums vom Arbeitgeber übernommen wird.

2.4.3. Künftige finanzielle Entwicklung

Der Blick auf die künftige finanzielle Entwicklung beschränkt sich auf den obligatorischen Teil der beruflichen Vorsorge. Die Ausklammerung des überobligatorischen Bereichs ist gerechtfertigt, weil die im überobligatorischen Teil aufgewendeten Mittel (wie übrigens auch diejenigen der 3. Säule) ausserhalb des Einflussbereichs der öffentlichen Hand liegen. In den folgenden Zahlenangaben sind deshalb die überobligatorischen Beiträge, die Zinserträge und Ausgaben des Vor- und Überobligatoriums nicht enthalten.

Die Tatsache, dass die berufliche Vorsorge im Kapitaldeckungsverfahren finanziert wird, hat für die Schätzung der zukünftigen Entwicklung wie auch für die Beurteilung der Entwicklungsperspektiven Auswirkungen.

Das am 1. Januar 1985 in Kraft getretene Obligatorium der beruflichen Vorsorge befindet sich noch in der Aufbauphase, in der zahlreiche Versicherte auch beim Eintritt ins Rentenalter noch nicht über die volle Versicherungsdauer und damit die entsprechenden Leistungen verfügen werden. Bei der **Schätzung** der zukünftigen Entwicklung kann deshalb nicht von einer einfachen Extrapolation der vergangenen Entwicklung ausgegangen werden. Diese beruht vielmehr auf einem Modell für das System der beruflichen Vorsorge, das die eingangs beschriebenen demographischen und wirtschaftlichen Annahmen berücksichtigt. Zudem wird bei den Schätzungen davon ausgegangen, dass die laufenden Altersrenten des BVG nicht der wirtschaftlichen Entwicklung angepasst werden.

Bei der **Beurteilung der Entwicklungsperspektiven** müssen aufgrund des Finanzierungsverfahrens zwei Aspekte speziell berücksichtigt werden: Zum einen sind die Leistungen der obligatorischen beruflichen Vorsorge in der Phase des Aufbaus verglichen mit den Beiträgen gering. Zum andern spielen die Erträge aus den Anlagekapitalien eine bedeutende Rolle v.a. bei der Finanzierung der Altersleistungen. Beides hängt mit der Frage zusammen, was im Rahmen dieses Versicherungszweiges überhaupt als Finanzierungsbedarf betrachtet werden soll: Sind es die Leistungen oder die Beiträge mit oder ohne die Zinseinnahmen?

Merkmal des Kapitaldeckungsverfahrens ist, dass zum jetzigen Zeitpunkt zukünftige Leistungen finanziert werden. Dadurch sinkt das aktuelle verfügbare Einkommen. Aus der Perspektive der Privathaushalte drängt es sich auf, die Beiträge (ohne Vermögenseinnahmen) und nicht die Leistungen als Finanzierungsbedarf zu betrachten. Auch die Zinserträge des Kapitalstocks dienen zur Finanzierung der Leistungen. Diese sind aber aus der Sicht des verfügbaren Einkommens nicht unmittelbar relevant und werden deshalb beim Finanzierungsbedarf nicht berücksichtigt.

Unter der Annahme des **Referenzszenarios** stiegen die Ausgaben bis zum Jahr 2010 jährlich real um 11,6% von Fr. 1,1 Mrd. auf Fr. 5,9 Mrd. und zwischen 2010 und 2025 um 5% pro Jahr auf Fr. 12,2 Mrd. Diese hohen Zuwachsraten sind wie erwähnt darauf zurückzuführen, dass sich das Obligatorium der beruflichen Vorsorge in der Aufbauphase befindet. Auch die Zinseinnahmen der angesparten Alterskapitalien wüchsen aufgrund dieser Annahmen sehr stark: Um 7% jährlich bis ins Jahr 2010 von Fr. 3,8 Mrd. auf Fr. 10,3 Mrd. und zwischen 2010 und 2025 um 2,5% pro Jahr auf Fr. 14,9 Mrd. Die Beitragsquote AHV, d.h. die Beiträge gemessen an der AHV-Lohnsumme der BVG-Versicherten, würde leicht von 6,6% auf 6,7% im Jahr 2010 ansteigen und bis ins Jahr 2025 auf diesem Stand verbleiben. Die Beiträge gemessen an der versicherten Lohnsumme der BVG-Versicherten würde jedoch von 12,9% auf 13,7% bzw. 13,8% steigen. Der Unterschied ist darauf zurückzuführen, dass die Verschiebung der Altersstruktur zu durchschnittlich höheren Altersgutschriften führt (Staffelung der Altersgutschriften).

Tabelle 2.4/3: Entwicklungsperspektiven der beruflichen Vorsorge (Obligatorium) gemäss Referenzszenario (zu Preisen von 1995)

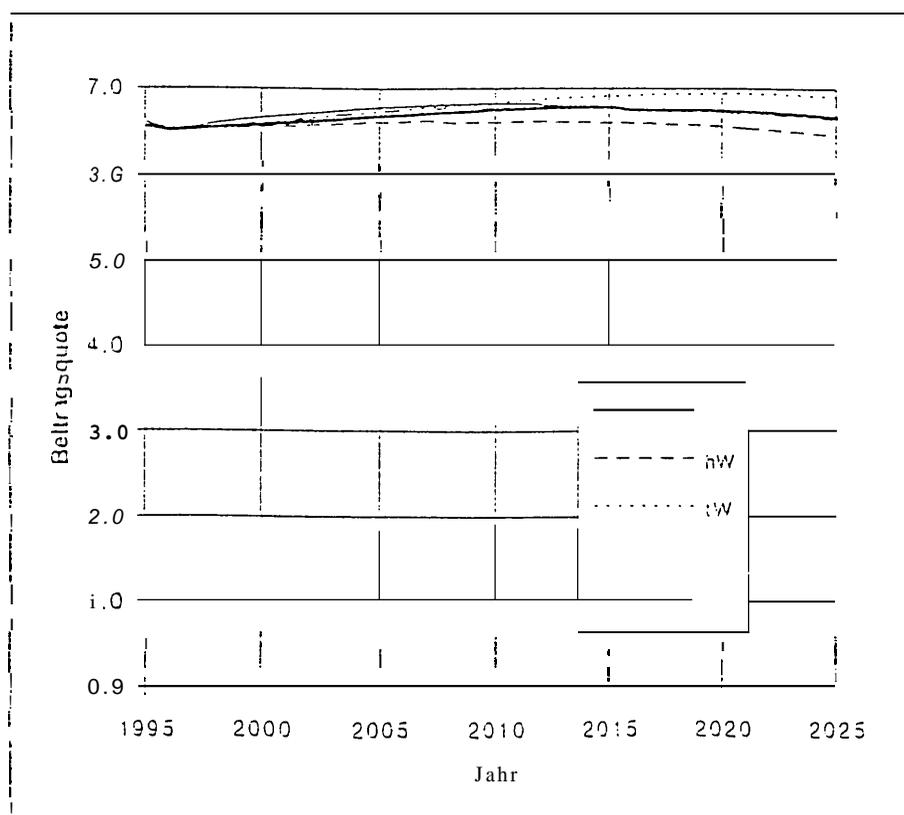
Jahr	Referenzszenario				
	Ausgaben	Beiträge	Zinsen	Beitragsquote in %	
				AHV *	BVG **
1995	1'139	11'608	3'527	6.6	13.9
2000	2'292	12'771	6'071	6.6	13.1
2005	3'868	13'770	5'235	6.7	13.4
2010	5'853	14'499	10'316	6.7	13.7
2015	7'957	14'945	12'137	6.8	13.8
2020	10'031	15'301	13'663	6.7	13.9
2025	12'196	15'410	14'873	6.7	13.8

* Beiträge gemessen an der AHV-Lohnsumme der BVG-Versicherten

** Beiträge gemessen an der versicherten Lohnsumme der BVG-Versicherten

Bei den *Alternativszenarien* ergeben sich keine nennenswerte Unterschiede gegenüber dem Referenzszenario.

Abbildung 2.4/a: Entwicklung der Beitragsquote⁴⁷ unter Annahme verschiedener Szenarien⁴⁸ (BV)



⁴⁷ Beiträge gemessen an der AHV-Lohnsumme der BVG-Versicherten.

2.5. Erwerbsersatzordnung (EO)

2.5.1. Heutige Finanzierung

In der Erwerbsersatzordnung (EO) sind die in Art. 3 und 12 AHVG erwähnten Versicherten und Arbeitgeber mit Ausnahme der freiwillig Versicherten beitragspflichtig⁴⁹. Dies bedeutet, dass der Kreis der EO-Beitragszahler mit demjenigen der AHV-Beitragszahler praktisch identisch ist. Die öffentliche Hand ist nicht an der Finanzierung der EO beteiligt. Die Erhebung der EO-Beiträge erfolgt gleichzeitig und nach dem gleichen Verfahren wie jene der AHV-Beiträge. Wie in der AHV wurde auch bei der EO ein Ausgleichsfonds eingerichtet. Er übernimmt die gleiche Funktion wie der Ausgleichsfonds der AHV (Art. 28 EOG). Die Zinsen daraus tragen ebenfalls zur Finanzierung der Leistungen bei.

Bei den erwerbstätigen Personen entrichten die *Arbeitnehmer* einen Beitrag von 0,3% auf ihrem Einkommen (1995), wovon die eine Hälfte von ihnen selber und die andere Hälfte vom Arbeitgeber bezahlt wird. *Selbständigerwerbende* entrichten auf ihrem Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit ebenfalls einen Beitrag von 0,3% (1995). Für Selbständigerwerbende in bescheidenen Verhältnissen liegt der Beitrag tiefer, nämlich bei 0,162% bis 0,3%, je nach Höhe ihres Einkommens.

Nichterwerbstätige Personen entrichten Beiträge abhängig von ihren Verhältnissen. Wie auch in der AHV, so hängt auch hier die Höhe ihrer Beiträge vom Vermögen und dem Einkommen ab. Der jährliche Beitrag liegt zwischen Fr. 12 und Fr. 300 (1996).

Bei den *Personen, die von der Beitragszahlungen befreit sind*, handelt es sich um die selben wie in der AHV.

Die Beiträge werden unabhängig davon erhoben, ob der Beitragszahler oder die Beitragszahlerin einen Militärdienst oder gleichgestellten Dienst leistet oder nicht.

2.5.2. Einnahmen und Ausgaben der EO 1970 - 1994

Die Entwicklung der Beiträge und des EO-Ausgleichsfonds ergeben folgendes Bild:

Tabelle 2.5/1: Einnahmen und Ausgaben der Erwerbsersatzordnung 1970-1994 (zu laufenden Preisen)

in Mio. Fr.	1970	1980	1990	1994
Total Einnahmen	207	648	1060	1266
Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber	200	619	958	1094
- Beiträge der Arbeitnehmer	...	278	433	485
- Beiträge der Arbeitgeber	...	278	433	485
- Andere Beiträge ⁵⁰	...	63	93	124
Zinsen des Fonds	7	29	102	172
Total Ausgaben	221	482	885	810
Geldleistungen	221	481	884	808
Verwaltungskosten	0	1	1	2
Saldo	-15	166	175	456

⁴⁸ Szenarien/Annahmen: R = Referenzszenario; hW = höheres Wachstum; tW = tieferes Wachstum; zE = zusätzliche Erwerbstätige; wE = weniger Erwerbstätige.

⁴⁹ Art. 27 Abs. 1 EOG.

⁵⁰ Persönliche Beiträge, Beiträge auf Arbeitslosenentschädigungen.

Zu den Einnahmen: Die EO-Beiträge, die ursprünglich bei 0,4% festgelegt worden waren, wurden 1975 auf 0,6% angehoben. In der Folge wurde dieser Beitragssatz 1988 auf 0,5% und 1995 auf 0,3% gesenkt. Diese letzte Herabsetzung hat es erlaubt, die IV-Beiträge zu erhöhen, ohne dass der Gesamtbeitragssatz der AHV/IV/EO eine Änderung erfahren hätte.

Bei den Leistungen hat die 5. EO-Revision entscheidende Verbesserungen gebracht, worauf der Anstieg der Ausgaben seit 1988 zurückzuführen ist. Dieser Anstieg wurde in letzter Zeit dadurch gestoppt, dass die Zahl der Dienstage abgenommen hat.

2.5.3. Künftige finanzielle Entwicklung

Die Entwicklung der Ausgaben berücksichtigt die Armeereform 95 sowie die 6. EO-Revision ab 1. Januar 1998. Im wesentlichen umfasst die 6. EO-Revision die Einführung der zivilstandsunabhängigen Grundentschädigung, nach Kinderzahl gestaffelte Kinderzulagen, Erziehungszulagen, die Erhöhung des Ansatzes für Rekruten sowie die Langzeitzulage. Der Kostenrahmen dieser Revision beträgt jährlich rund Fr. 130 Mio. Im übrigen wird der Anteil Verheirateter und die Anzahl Kinder pro dienstleistender Person sowie die Anzahl Dienstage pro Schweizer Mann konstant gehalten. Die Beitragseinnahmen entwickeln sich proportional zur AHV-Beitragssumme.

Aufgrund dieser Annahmen und des *Referenzszenarios* würden die Ausgaben bis ins Jahr 2025 um jährlich 2,4% von Fr. 621 Mio. auf Fr. 1'257 Mio. steigen. Die Beiträge entwickelten sich zwischen 1995 und 2025 um jährlich 0,9% von Fr. 669 Mio. auf Fr. 883 Mio. Der Ausgabensatz, d.h. die Ausgaben gemessen an der AHV-Lohnsumme, stiege daher von 0,3% auf 0,4%.

Tabelle 2.5/2: Entwicklungsperspektiven der Erwerbersatzordnung gemäss Referenzszenario (zu Preisen von 1995)

1998: 6. EO-Revision

Jahr	Referenzszenario		
	Ausgaben	Beiträge	Ausgabensatz in % *
1995	6 2 1	669	0.3
2000	8 3 7	727	0.3
2005	8 9 0	776	0.3
2010	9 8 7	814	0.4
2015	1 '0 9 5	839	0.4
2020	1 '2 0 0	863	0.4
2025	1 '2 5 7	883	0.4

* Ausgaben gemessen an der AHV-Lohnsumme

Die Schätzungen der *Alternativszenarien* weichen vom Referenzszenario nur unwesentlich ab. Der Ausgabensatz bliebe auch hier auf der Höhe von ca. 0,4 AHV-Lohnprozenten.

2.6. Arbeitslosenversicherung (ALV)

2.6.1. Heutige Finanzierung

Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung werden über Lohnprozente finanziert, die je hälftig von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufzubringen sind. Die Beiträge werden zusammen mit den Beiträgen für die AHV, die IV und die EO über die AHV-Ausgleichskassen eingezogen.

Der Beitragssatz betrug bis Ende 1994 gemäss ordentlichem Recht höchstens 2% des versicherten Verdienstes. Der dringliche Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994 erhöhte diesen per 1. Januar 1995 auf 3%. Sowohl der beitragspflichtige als auch der versicherte Verdienst waren bis Ende 1995 gegen oben plafoniert und betrugen höchstens den für die obligatorische Unfallversicherung massgebenden Verdienst (zur Zeit Fr. 97'200 pro Jahr).

Das revidierte **Arbeitslosenversicherungsgesetz**, welches in einer ersten Etappe auf den 1. Januar 1996 in Kraft trat, brachte einige wesentliche, jedoch meist zeitlich befristete Neuerungen. Der Beitragssatz ist weiterhin grundsätzlich auf 2% beschränkt. Zur Tilgung der bis Ende 1995 aufgelaufenen Schulden wird ein zusätzliches Beitragsprozent auf Einkommen bis zu Fr. 243'000 erhoben (gesamthaft 3% bis Fr. 97'200 und 1% zwischen Fr. 97'201 und Fr. 243'000). Dieses zusätzliche Prozent verbunden mit der Plafonderhöhung soll aufgehoben werden, sobald die bis Ende 1995 aufgelaufenen Schulden (ca. Fr. 5,8 Mrd.) getilgt sind.

Die öffentliche Hand beteiligte sich bis zur Inkraftsetzung des revidierten Gesetzes nicht an den Ausgaben der ALV, sondern gewährte während ausserordentlichen Verhältnissen - d.h. bei einem Defizit des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung - ausschliesslich Darlehen zu einem angemessenen Zinssatz (z.Z. zwischen 3,5 und 4%). Das revidierte Gesetz verpflichtet den Bund neu, während ausserordentlichen Verhältnissen auch nicht rückzahlbare Beiträge in der Höhe von maximal 5% der jährlichen Ausgaben der ALV zu leisten. Ausserordentliche Verhältnisse liegen vor, wenn die Ausgaben die Einnahmen übersteigen oder der Fonds Schulden aufweist. Werden zusätzlich Darlehen benötigt, werden diese je hälftig von Bund und Kantonen aufgebracht, wobei sich in der Praxis eingebürgert hat, dass der Bund für einen Grossteil der Kantone die Darlehen erbringt, und diese dem Bund eine Beschaffungsgebühr von einem halben Prozent ihres Anteils bezahlen.

Während die Verwaltungskosten der Ausgleichsstelle des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, welche dem BIGA angegliedert ist, über allgemeine Bundesmittel finanziert werden, erfolgt die Finanzierung der Aufwendungen der weiteren Vollzugsorgane (Kantonale Amtsstellen, öffentliche und private Arbeitslosenkassen, Regionale Arbeitsvermittlungszentren [RAV], AHV-Ausgleichskasse) über die Beiträge der Versicherten. Die Verwaltungskostenentschädigung der Arbeitslosenkassen und der RAVs berechnen sich nach dem effektiven Aufwand, wobei bei den RAV eine finanzielle Höchstgrenze pro Mitarbeiter festgesetzt ist. Bei den kantonalen Amtsstellen wird die Entschädigung aufgrund der Anzahl bearbeiteter Fälle, einem durchschnittlichen Zeitaufwand pro Fall und einem vorgegebenen Stundenansatz pauschal vergütet.

Die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung ist vorwiegend prozyklisch ausgestaltet. Art. 4 Abs. 3 AVIG besagt, dass sobald der Vermögensstand des Ausgleichsfonds am Ende von zwei aufeinanderfolgenden Jahren im Durchschnitt 2,5 oder mehr Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme erreicht, der Bundesrat verpflichtet ist, den Beitragssatz auf Beginn des übernächsten Kalenderjahres zu senken. Der Beitragssatz wurde deshalb auf den 1. Januar 1990 bisher zum letzten Mal von 0,6 auf 0,4% herabgesetzt.

Die vorwiegend prozyklische Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung wird auch im revidierten Gesetz beibehalten, wobei die Restfinanzierung durch Bund und Kantone ein antizyklisches Element in der Finanzierung darstellt.

2.6.2. Einnahmen und Ausgaben 1984-1994

Die Finanzierungsprobleme der Arbeitslosenversicherung⁵¹ entstanden im Laufe der letzten Rezession, nachdem sich die Zahl der Arbeitslosen innerhalb kurzer Zeit praktisch verzehnfacht hatte⁵², und dementsprechend die Ausgaben förmlich „explodierten“. Die Reserven, welche vor der Rezession angehäuft worden waren, genügten nur gerade, um den Ausgabenüberschuss bis Ende 1992 zu decken, und die Erhöhung der Lohnabzüge auf das gesetzlich vorgesehene Höchstmass von 2% verhinderte die darauffolgenden Defizite auch nicht.

Die durch das Umlageverfahren finanzierte AIV hatte in der Rezession Belastungen von zwei Seiten zu verkraften. Auf der einen Seite vervielfachten sich die Ausgaben in kurzer Zeit und auf der anderen Seite wuchsen die Einnahmen in einem ungenügenden Ausmass, weil einerseits die Basis der Einnahmen, die Lohnsumme, rezessionsbedingt stagnierte und andererseits die Höchstgrenze bei den Lohnabzügen einer weiteren Erhöhung vorerst einen Riegel schob. Als antizyklisches Element dienten dann jeweils die Restfinanzierungen durch Bund und Kantone.

Nach den gemachten Erfahrungen wurde klar, dass das aktuelle Finanzierungssystem Mängel aufwies, da es nicht mehr den veränderten Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt angepasst war. Auf der anderen Seite offenbarten sich, bedingt durch das Umlageverfahren, auch gewisse Systemmängel, welche zu einer prozyklischen Wirkung der AIV führten (d.h. Einnahmenerhöhungen in wirtschaftlich schwachen Zeiten und umgekehrt), welche unerwünschte konjunkturelle Wirkungen nach sich zogen.

Tabelle 2.6/1: Einnahmen und Ausgaben der AIV 1984,1990, 1994⁵³

in Mio Fr.	1984	1990	1994
Einnahmen, Total	684.6	787.0	3890.7
Ausgaben, Total	781.3	503.1	6132.1
Arbeitslosenentschädigung	599.4	339.6	4516.3
Kurzarbeitsentschädigung	95.9	15.9	442.5
Schlechtwetterentschädigung	25.2	28.0	87.6
Insolvenzenschädigung	5.0	10.6	60.8
Präventivmassnahmen	4.3	16.8	322.0
Verwaltungskosten	38.9	47.8	196.4
Zinsaufwand			238.2
übriger Aufwand	12.5	44.4	168.3
Ergebnis	-96.7	283.9	-2241.4

⁵¹ Siehe Tabelle 2.6/1.

⁵² Siehe Tabelle 2.6/2.

⁵³ Die Eckwerte wurden in der vorliegenden Form gewählt, weil 1984 das erste Jahr unter dem zwar revidierten, aber heute noch bestehenden **Arbeitslosenversicherungsgesetz**(AVIG) darstellt. 1990 wurde als Kontrast zu 1984 und 1994 gewählt, weil es das letzte Jahr der Hochkonjunkturphase 85-90 darstellt. 1994 stellt schliesslich das Jahr mit dem Höhepunkt der Arbeitslosigkeit in der letzten Rezession dar. In Abweichung vom Zahlenspiegel des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV 1995, Zahlenspiegel) werden in dieser Tabelle Bruttowerte der Arbeitslosenversicherung ausgewiesen.

Tabelle 2.6/2: Makroökonomische Grunddaten 1984,1990,1994

Makroökonomische Daten	1984	1990	1994
Arbeitslose	35'185	18'133	171'038
Wachstum des BIP (real)	1.8	2.3	1.2

Aufgrund der beschriebenen Entwicklungen folgten im Laufe der letzten Rezession zwei Teilrevisionsen der gesetzlichen Grundlagen der AIV (AVIG), bei welchen allerdings der Finanzierungsseite nur eine untergeordnete Rolle zugemessen wurde. Eine längerfristige Neuregelung der Finanzierung der AIV wird Gegenstand zukünftiger Diskussionen sein.

2.6.3. Zukünftige finanzielle Entwicklung

Die Arbeitslosenversicherung reagiert speziell auf veränderte Annahmen bezüglich des Arbeitsmarktes und damit natürlich auch der wirtschaftlichen Entwicklung. Aus diesem Grund wurde für die fünf verschiedenen Szenarien in Abhängigkeit der darin unterstellten wirtschaftlichen Entwicklung mit veränderten Annahmen gearbeitet, insbesondere was das Arbeitsangebot und die -nachfrage betrifft.

Tabelle 2.6/3: Annahmen bezüglich der wirtschaftlichen Szenarien in der Arbeitslosenversicherung 1995-2025

	<i>Referenzszenario</i>	<i>Szenario „höheres Wirtschaftswachstum“</i>	<i>Szenario „tieferes Wirtschaftswachstum“</i>	<i>Szenario „zusätzliche Erwerbstätige“</i>	<i>Szenario „weniger Erwerbstätige“</i>
<i>AL-Quote in %</i>	2.5	2.0	5.0	2.3	2.7
<i>Einnahmen in ALV-Lohnprozenten</i>	2.0	1.5	5.0	2.011.7 ⁵⁴	2.5/3.0 ⁵⁵

Grundlage für die Berechnungen bildet das neue, revidierte **Arbeitslosenversicherungsgesetz** (AVIG), welches auf den 1. Januar 1996 in Kraft gesetzt wurde. Es wird dabei unterstellt, dass längerfristig die Einnahmen den Ausgaben entsprechen, d.h. in einer Phase, in der ein Ungleichgewicht bestünde, würde das Gleichgewicht durch gesetzliche Anpassungen bei den Einnahmen und Ausgaben relativ schnell wieder erreicht. Entscheidend für die Berechnung der finanziellen Belastung durch die AIV ist daher die durchschnittliche Arbeitslosenquote, in Abhängigkeit des Wirtschaftswachstums, und dem dafür notwendigen Lohnprozentsatz (oder Mehrwertsteuersatz).

Für das Referenzszenario wird von einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeit von 2,5% ausgegangen, was etwa im Mittel der heute prognostizierten Sockelarbeitslosigkeit liegt. Die dafür notwendigen Lohnprozente entsprächen ungefähr den heutigen Vorgaben, d.h. eine Aenderung des AVIG wäre nicht zu erwarten. Damit sanken die Ausgaben im Vergleich zum Ausgangsjahr 1995 von Fr. 5,4 Mrd. auf Fr. 3,9 Mrd. im Jahr 2000, um dann bis 2010 auf Fr. 4,4 Mrd.

54

Zweite Zahl für die Periode ab 2010

55

dito

und bis ins Jahr 2025 auf Fr. 4,7 Mrd. anzusteigen. Dies entspräche zwischen 2000 und 2010 einem durchschnittlichen Wachstum von 1,1% und zwischen 2010 und 2025 von 0,5%. Der Ausgabensatz, d.h. die Ausgaben gemessen an der ALV-versicherten Lohnsumme, ginge von 3% auf 2% im Jahr 2000 zurück, um auf diesem Niveau zu verbleiben.

Tabelle 2.6/4: Entwicklungsperspektiven der Arbeitslosenversicherung gemäss Referenzszenario (zu Preisen von 1995)

Jahr	Referenzszenario	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	5420	3.0
2000	3937	2.0
2005	4192	2.0
2010	4384	2.0
2015	4511	2.0
2020	4635	2.0
2025	4737	2.0

* Ausgaben gemessen an der AIV-versicherten Lohnsumme

Bei den **Alternativszenarien** spielen die Annahmen über das Wirtschaftswachstum die entscheidende Rolle.

Für das Szenario „höheres Wachstum“ wird von einer leicht tieferen Arbeitslosigkeit ausgegangen und einer unterproportionalen Belastung durch Lohnprozente, da vor allem für Massnahmen ausserhalb des reinen Erwerbssersatzes weniger ausgegeben werden müsste. Dies führt nach 2000 zu einem durchschnittlichen Ausgabensatz von 1,5%.

Für das Szenario „tieferes Wachstum“, mit einer deutlich tieferen Wachstumsrate als in den letzten zwanzig Jahren, wird von einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeit von 5% ausgegangen. Dabei wird eine „Verkrustung“ der Arbeitslosigkeit unterstellt, welche zu stark steigenden Ausgaben in den Bereichen der kollektiven Massnahmen und Sachleistungen führen würde, so dass die Belastung durch Lohnprozente im Vergleich zum Referenzszenario überproportional ansteigen würde. Dies führt nach 2000 zu einem durchschnittlichen Ausgabensatz von 5%.

Die unterschiedlichen demographischen Entwicklungen, welche sich in den Alternativszenarien „zusätzliche Erwerbstätige“ und „weniger Erwerbstätige“ spiegeln, wirken ebenfalls nur über ihre unterschiedlichen Wachstumsaussichten.

Für diese Szenarien wird in Abhängigkeit der darin unterstellten Wachstumsperspektiven mit proportionalen Verschiebungen in den Arbeitslosenquoten und bei der Belastung durch die Lohnprozente gerechnet.

2.7. Krankenversicherung (KV)

Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung⁵⁶ (KVG) ist am 1. Januar 1996 in Kraft getreten, damit wurde das aus dem Jahre 1911 stammende Gesetz über die Kranken- und Unfallversicherung (KUVG) abgelöst. Beide Gesetze sehen eine Finanzierung im Umlageverfahren vor. Hingegen werden die finanziellen Lasten mit dem neuen Gesetz anders auf die verschiedenen Finanzierungsquellen verteilt. Zudem beschränkt sich das neue Gesetz auf die Grundversicherung während die Zusatzversicherungen eindeutig den Privatversicherungen zugeordnet werden.

Es muss zudem daran erinnert werden, dass das Gesundheitswesen lediglich zu rund 50% über die Sozialversicherungen finanziert wird. Einen wesentlichen Anteil finanzieren die Haushalte (rund 30%) sowie Bund, Kantone und Gemeinden (rund 20%) direkt⁵⁷.

2.7.1. Die Finanzierung nach KUVG

Die Leistungen der Krankenkassen werden durch die Prämien der Versicherten sowie durch Subventionen der öffentlichen Hand finanziert. Die Prämien der Versicherten sind nach Eintrittsalter und Wohnregion abgestuft, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Versicherten wird nicht berücksichtigt. Für Kinder und Jugendliche gelten reduzierte Prämien. Die Versicherten haben sich zudem an den von ihnen ausgelösten Kosten zu beteiligen: Neben einer Jahresfranchise von Fr. 150.-- wird eine Kostenbeteiligung von 10% verlangt. Daneben können die Krankenkassen neue Versicherungsarten anbieten: Höhere Jahresfranchisen oder eine Einschränkung der freien Wahl der Leistungserbringer ist mit tieferen Prämien und/oder anderen Kostenbeteiligungen gekoppelt. Zudem besteht die Möglichkeit ein Bonussystem anzubieten, bei dem die Prämie nach einem Jahr ohne Leistungsbezug auf ein tieferes Niveau sinkt.

Zwischen den Kassen wurde ein Risikoausgleich eingeführt⁵⁸. Die durchschnittlich höheren Kosten für Frauen und ältere Versicherte führt zu einem höheren Finanzierungsbedarf bei Kassen mit überdurchschnittlich vielen Versicherten aus diesen Bevölkerungsgruppen. Mit dem Risikoausgleich werden diese unterschiedlichen Durchschnittskosten nach Geschlecht und Alter der Versicherten zwischen den Kassen ausgeglichen.

2.7.2. Die Finanzierung nach dem neuen KVG

Bei der Finanzierung der Krankenkassen sind folgende Änderungen eingetreten: Bei den Prämien der Versicherten handelt es sich um Einheitsprämien, die lediglich kantonale und regional abgestuft werden dürfen. Für Kinder und Jugendliche gilt eine reduzierte Prämie. Wie unter dem alten Gesetz sieht auch das KVG eine Jahresfranchise sowie eine Beteiligung an den aus-

⁵⁶ Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994, Vo über die Inkraftsetzung und Einführung vom 12. April 1995, Vo über die Beiträge des Bundes zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung vom 12. April 1995, Vo über den Risikoausgleich in der Krankenversicherung, Vo über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995, Vo über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vom 29. September 1995.

⁵⁷ BFS (1993, 41).

⁵⁸ Dringlicher Bundesbeschluss über befristete Massnahmen gegen die Entsolidarisierung in der Krankenversicherung vom 13.12.1991 (SR 832.112).

gelösten Kosten vor. Die neuen Versicherungsformen können auch unter dem neuen Gesetz angeboten werden. Der Risikoausgleich wurde für eine Dauer von 10 Jahren eingeführt. Neu werden die Krankenversicherer nicht mehr direkt durch die öffentliche Hand in Abhängigkeit der Anzahl Versicherter subventioniert. Diese Mittel werden vielmehr dazu eingesetzt, die Prämien für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen individuell zu verbilligen. Die vom Bund dazu bereitgestellten Mittel werden an die Kantone ausgeschüttet, welche diese in Abhängigkeit von ihrer Finanzkraft aus eigenen Mitteln zu ergänzen haben⁵⁹. Die vom Bund eingesetzten Mittel werden jeweils mittels Bundesbeschluss auf vier Jahre festgelegt; die Höhe richtet sich nach der Entwicklung der Kosten in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der Finanzlage des Bundes.

2.7.3. Einnahmen und Ausgaben 1970-1993

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Krankenkassen nach dem alten Gesetz. Sie umfassen sowohl die Grund- wie die Zusatzversicherung.

Tabelle 2.7/1: Einnahmen und Ausgaben der Krankenkassen in der Grund- und Zusatzversicherung 1970-1993 (zu laufenden Preisen)

in Mio Fr.	1970	1980	1990	1993
Einnahmen, Total	2'035	5'723	12'536	16'884
Beiträge der Versicherten und Kostenbeteiligung	1'480	4'265	10'174	14'370
Beiträge der öffentlichen Hand	468	1'218	1'936	1'996
Bund	357	913	1'316	1'303
Kantone, Gemeinden	111	305	620	693
Ertrag der Anlagen, Kapitalzinsen	41	129	292	364
Uebrig	46	113	134	154
Ausgaben, Total	1'951	5'677	12'199	16'111
Krankengeldleistungen	281	505	797	928
Krankenpflegeleistungen	1'312	4'178	9'317	12'652
Mutterschaftsleistungen	88	178	394	543
Rückstellungen	19	92	255	324
Rückversicherungsprämien und Uebrig	81	293	504	457
Verwaltungskosten	170	431	932	1'207
Ergebnis	84	46	337	773

Mit dem neuen Gesetz ist eine klare Trennung zwischen der Grund- und Zusatzversicherung vorgenommen worden, wobei lediglich die Grundversicherung zu den Sozialversicherungen zu

⁵⁹

Verordnung über die Beiträge des Bundes zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung vom 12. April 1995.

zählen ist. Die Tabelle 2.7/2 enthält deshalb die Einnahmen und Ausgaben der Krankenkassen für die Grundversicherung für das Jahr 1992⁶⁰.

Tabelle 2.7/2: Einnahmen und Ausgaben der Krankenkassen in der Grundversicherung 1992 (zu laufenden Preisen)⁶¹

Ausgaben, Total	11'772
Leistungen Grundversicherung	10'133
<i>Krankenpflege</i> ⁶²	9'709
<i>Mutterschaft</i>	424
Rückstellungen (Schätzung)	280
Rückversicherung	176
Verwaltungskosten (Schätzung)	958
Gesetzliche Reservebildung	208
Sonstiger Aufwand ⁶³	17
Einnahmen, Total	11'320
Beiträge der Versicherten	8'945
<i>Prämien</i>	8'082
<i>Kostenbeteiligung</i>	1'185
<i>andere</i> ⁶⁴	-322
Beiträge der öffentlichen Hand	1'994
<i>Bund</i>	1'292
<i>Kantone, Gemeinden</i>	702
Kapitalzinsen, Ertrag Anlagen ⁶⁵	275
Übrige Einnahmen ⁶⁶	107
Ergebnis	-452

In den 80er Jahren spielte die demographische Entwicklung nur eine kleine Rolle. Die Preisentwicklung und die erhöhte Inanspruchnahme von Leistungen hatten einen wesentlich grösseren Einfluss:

⁶⁰ Dieses Jahr wurde deshalb als Referenzjahr gewählt, weil in allen Versicherungszweigen für 1992 statistische Angaben verfügbar sind und sich deshalb die Synopse (vgl. Ziffer 3.2.) auf dieses Jahr bezieht.

⁶¹ BSV (1994, *Krankenversicherungsstatistik*, 30f); eigene Berechnungen.

⁶² Inkl. Krankenpflege Invalider, Tuberkulose und Leistungsbeitrag HMO-Kassen.

⁶³ Liegenschaften, Abschreibung Wertschriften, Saldo *Risikoausgleichszahlungen* und -beiträge. Schätzung.

⁶⁴ Krankenscheingebühren, Eintrittsgelder, Prämienermässigung. Der negative Betrag entsteht durch die Prämienermässigung, die hier abgezogen werden muss, um Doppelzahlungen zu verhindern. Die Prämienermässigung ist in den Beiträgen der öffentlichen Hand enthalten.

⁶⁵ Zinsen, Liegenschaft, Aufwertung Wertschriften. Schätzung.

⁶⁶ sonstiger Ertrag, rückerstattete Leistungen, Schenkungen und Beiträge Arbeitgeber. Schätzung.

Tabelle 2.7/3: Beitrag verschiedener Faktoren zur jährlichen Kostensteigerung in der Krankenversicherung 1982-1990

Bereich	Preisentwicklung	Inanspruchnahme	Demographische Alterung	Insgesamt ⁶⁷
Ärzte	2,0%	3,7%	0,9%	6,7%
Spitäler	6,1%	0%	2,7%	8,6%
Medikamente	2,2%	2,9%	1,8%	7,0%

Dieses Ergebnis wird für das gesamte Gesundheitswesen durch eine Analyse des Bundesamtes für Statistik bestätigt: Von 1970 bis 1991 ist der Anteil der Gesundheitskosten am BIP von 5,5 auf 8,3% gestiegen. Aufgrund der demographischen Entwicklung allein wäre der Anteil jedoch lediglich auf 6,1% gestiegen. Damit erklärt die demographische Alterung nur rund einen Fünftel der gesamten Kostensteigerung⁶⁸.

Die jährlichen Kostensteigerungen in der Krankenversicherung hängen hingegen recht deutlich mit der Lohnentwicklung zusammen. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass Lohnkosten ein wesentlicher Bestandteil der gesamten Kosten im Gesundheitswesen sind. In den Jahren 1985-1994 lagen die jährlichen Kostensteigerungen rund 2,5 Prozentpunkte über der Lohnentwicklung. Davon entfallen - wie erwähnt - rund ein Fünftel auf die demographische Alterung und vier Fünftel, d.h. 2 Prozentpunkte, auf die Mengenausweitung.

2.7.4. Zukünftige finanzielle Entwicklung

Die Auswirkungen des neuen Gesetzes auf die Kostenentwicklung sind nur schwierig abzuschätzen: Einerseits werden mit dem neuen Gesetz Lücken im Leistungskatalog geschlossen, was zu höheren Ausgaben führen wird. Andererseits beschränkt sich das neue Gesetz auf die Grundversicherung und sieht verschiedene kostendämpfende Massnahmen vor, die die Kostenentwicklung günstig beeinflussen dürften. Zudem sollte die Schliessung der Leistungslücken, insbesondere die Aufhebung der zeitlich beschränkten Leistungspflicht der Krankenkassen bei einem Aufenthalt in Heilanstalten, auch zu einer finanziellen Entlastung bei der Sozialhilfe führen. Konnten die Patienten die mit diesen Leistungen verbundenen Kosten nicht finanzieren, mussten diese durch die Sozialhilfe übernommen werden.

Aufgrund der Kostenentwicklung in der Vergangenheit⁶⁹ wird bei allen Szenarien bis ins Jahr 2010 eine zusätzliche Kostensteigerung über der Lohnentwicklung von 2% unterstellt. Im *Referenzszenario* stiegen aufgrund dieser Annahmen die Ausgaben zwischen 1995 und 2010 im Durchschnitt um jährlich 3,8%⁷⁰ von Fr. 13,3 Mrd. auf Fr. 23,2 Mrd. und zwischen 2010 und 2025 um jährlich 1,4% auf Fr. 28,8 Mrd. Aufgrund der heutigen Finanzierungsstruktur wird davon ausgegangen, dass sich die Prämien der Versicherten im Gleichschritt mit den Ausgaben

⁶⁷ Ohne Bestandesänderung. Vgl. Müller (1992, in: NZZ 21). Die Berechnung der Preisentwicklung beruht auf den entsprechenden Teilindices des Landesindex der Konsumentenpreise, welche in den Bereichen der Ärzte und Spitäler von der Entwicklung der entsprechenden Tarife ausgehen. Allerdings kommt in beiden Bereichen die Tarifbildung auf sehr unterschiedliche Weise zustande, so dass u.E. die Faktoren Preisentwicklung und Inanspruchnahme in beiden Bereichen nicht auf dieselbe Art berechnet werden können. Dies hat aber auf den Faktor der demographischen Alterung keinen Einfluss.

⁶⁸ Rossel (1995, 154ff).

⁶⁹ Vgl. Ziffer 2.7.3.

⁷⁰ Nebst der Reallohnentwicklung von 1% stammen 0,8% von der Demographie (Bevölkerungswachstum und Auswirkung der Alterung).

entwickeln. Der Ausgabensatz, d.h. die Ausgaben gemessen an der AHV-Lohnsumme, würde von 5,9% im Jahr 1995 auf 8,5% im Jahr 2010 und 9,8% im Jahr 2025 steigen. Das gebremste Ausgabenwachstum nach 2010 ist darauf zurückzuführen, dass keine zur Demographie zusätzliche Kostenentwicklung angenommen wurde. Es wurde mit anderen Worten unterstellt, dass die Massnahmen des neuen Gesetzes und die Politik des Bundesrates Erfolg haben werden.

Tabelle 2.7/4: Entwicklungsperspektiven der Krankenversicherung gemäss Referenzszenario (zu Preisen von 1995)

Jahr	Referenzszenario	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	13'264	5.9
2000	16'125	6.6
2005	19'406	7.5
2010	23'220	8.5
2015	25'060	9.0
2020	26'937	9.4
2025	28'809	9.8

* Ausgaben gemessen an der AHV-Lohnsumme

Bis ins Jahr 2005 sind zusätzliche Kostensteigerungen über der Lohnentwicklung von jährlich 2 % berücksichtigt

Bei den *Alternativszenarien* ergeben sich nur geringfügige Verschiebungen, wobei ein verändertes Wirtschaftswachstum nicht ins Gewicht fiel und sich die Abweichungen bei einer unterschiedlichen Entwicklung der Erwerbstätigen in einer Bandbreite von plus/minus 1 bis 2% des Ausgabensatzes bewegten.

2.8. Unfallversicherung (UV)

2.8.1. Heutige Finanzierung

Das Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG) ist am 1. Januar 1984 in Kraft getreten. Danach wird die obligatorische Unfallversicherung über Prämien auf dem versicherten Verdienst finanziert (Erwerbseinkommensprozente). Die Prämien für die Versicherung der Berufsunfälle und Berufskrankheiten trägt der Arbeitgeber, diejenigen für die Versicherung der Nichtberufsunfälle der Arbeitnehmer (Art. 91 UVG). Grundsätzlich wird die obligatorische Unfallversicherung von der öffentlichen Hand nicht subventioniert. Allerdings werden bei Spitalbehandlung die Betriebskosten durch die Unfallversicherung lediglich bis zu 80% gedeckt.

Die Prämien der obligatorischen Unfallversicherung müssen dem Risiko entsprechen. Sie bestehen aus einer Nettoprämie und aus Zuschlägen für die Verwaltungskosten und die Kosten für die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten. Die Prämien der Berufsunfallversicherung liegen zwischen 0,4‰ und 135‰ und diejenigen der Nichtberufsunfallversicherung zwischen 10,86‰ und 31‰.

Von zentraler Bedeutung für die Regelung des *Finanzierungsverfahrens* der obligatorischen Unfallversicherung sind die im Art. 90 UVG enthaltenen Vorschriften. Die Versicherer äufnen gestützt auf diese Gesetzesbestimmung für jeden Versicherungszweig die folgenden *versicherungstechnischen Rückstellungen* (Passivposten, die gemacht werden müssen, um konkreten Verbindlichkeiten aus dem Versicherungsbetrieb buchhalterisch Rechnung zu tragen):

- *Rückstellungen für unerledigte Unfälle*: Sie dienen der Finanzierung der kurzfristigen Leistungen (Heilungskosten und Taggelder) für Unfälle, die am Ende des Rechnungsjahres noch nicht erledigt sind (Art. 90 Abs. 1 UVG).
- *Rentendeckungskapital*: Zum Rentendeckungskapital gehören die individuell berechneten *Deckungskapitalien der laufenden Renten* sowie die *Schadenreserven* für alle Renten aus Unfällen, die sich vor dem Bilanzstichtag ereignet haben, aber erst später festgesetzt werden (Art. 90 Abs. 2 UVG). Ein *Sicherheitszuschlag* soll die langfristigen Verpflichtungen gegen Veränderungen in den Invalidisierungs- oder Sterbenswahrscheinlichkeiten, ungünstige Zinsentwicklung usw. absichern.

Neben diesen Rückstellungen kennt das Gesetz (Art. 90 Abs. 4 UVG) eine allgemeine Reserve und eine Ausgleichsreserve.

2.8.2. Einnahmen und Ausgaben 1984-1994

Die folgende Tabelle zeigt die Einnahmen und Ausgaben der Unfallversicherung seit Einführung des Obligatoriums 1984.

Tabelle 2.8/1: Einnahmen und Ausgaben der Unfallversicherung (zu laufenden Preisen)

Mio. Fr.	1984	1990	1994
Einnahmen, Total	2'723	4'210	5'563
Prämien	2'181	3'341	4'304
- der Versicherten	1'230	1'982	2'653
- der Arbeitgeber	952	1'359	1'651
Kapitalerträge, Regress, Rückerstattungen	542	869	1'259
Ausgaben, Total	2'677	4'135	5'430
Versicherungsleistungen	1'517	2'567	3'126
- Kurzfristige Leistungen	1'085	1'922	2'273
- Langfristige Leistungen	432	645	854
Andere Ausgaben (1)	1'160	1'568	2'303
Ertraesüberschuss	46	75	133

(1) Rückstellungen, Äufnung des Deckungskapitals, Teuerungszulagen, Verwaltungsaufwand, Ubriges

Die Einnahmen sind zwischen 1984, dem Inkrafttreten des Unfallversicherungsgesetzes, und 1994 nominal um jährlich 7,4% gestiegen. Insbesondere die Kapitalerträge haben überdurchschnittlich zugenommen (jährlich 8,8%). Machten die Kapitalerträge sowie die Einnahmen aus Regress und Rückerstattungen 1984 rund 20% aller Einnahmen aus, belief sich dieser Anteil 1994 auf rund 23%. Die von den Versicherten finanzierten Prämieinnahmen für die Versicherung der Nichtberufsunfälle sind um jährlich 8% und die von den Arbeitgebern finanzierten Prämieinnahmen für die Versicherung der Berufsunfälle und -krankheiten um jährlich 5,7% gestiegen. Die Ausgaben haben sich im Zeitraum von 1984 bis 1994 um jährlich 7,3% erhöht.

2.8.3. Zukünftige finanzielle Entwicklung

Für die Berechnung der zukünftigen Entwicklung der Unfallversicherung⁷¹ wird davon ausgegangen, dass sich die Ausgaben proportional zur AHV-Lohnsumme entwickeln werden. Dieser Annahme über die Ausgabenentwicklung liegt im wesentlichen ein Modell künftiger konstanter Unfallhäufigkeiten zugrunde, so dass sich auch die übrigen Finanzierungskomponenten proportional zur AHV-Lohnsumme entwickeln. Dies führt beim *Referenzszenario* zu folgenden Ergebnissen: Die Ausgaben stiegen von Fr. 6,0 Mrd. im Jahre 1995 auf Fr. 7,3 Mrd. im Jahre 2010 und 7,9 Mrd. im Jahre 2025. Dies entspräche einer durchschnittlichen Zunahme von 1,3% zwischen 1995 und 2010 und 0,5% zwischen 2010 und 2025. Die Beiträge erhöhten sich von Fr. 4,7 Mrd. im Jahre 1995 auf Fr. 5,7 Mrd. im Jahre 2010 und Fr. 6,2 Mrd. im Jahre 2025. Die jährlichen Zuwachsraten sind dieselben wie bei den Ausgaben. Insgesamt bliebe die Beitransquote, d.h. die Beiträge gemessen an der Summe der AIV-versicherten Löhne konstant bei 2,6%.

⁷¹ Auf eine getrennte Darstellung der Berufsunfall-, der Nichtberufsunfall- und der freiwilligen Versicherung wird hier verzichtet, da keine getrennten Annahmen der Schätzung der zukünftigen finanziellen Entwicklung zugrunde gelegt werden.

Tabelle 2.8/2: Entwicklungsperspektiven der Unfallversicherung gemäss Referenzszenario (zu Preisen von 1995)⁷²

Jahr	Referenzszenario 1			
	Ausgaben	Beiträge	Zinsen	Beitrags-satz in % *
1995	6'016	4'729	1'287	2.6
2000	6'537	5'139	1'398	2.6
2005	6'961	5'472	1'489	2.6
2010	7'279	5'722	1'557	2.6
2015	7'491	5'888	1'602	2.6
2020	7'697	6'050	1'647	2.6
2025	7'866	6'183	1'683	2.6

* Beiträge gemessen an der UV-versicherten Lohnsumme

Bei den *Alternativszenarien* ergeben sich gegenüber dem Referenzszenario bezüglich der Beitragsquote keine Verschiebungen. Dies ist auf die Annahme zurückzuführen, dass sich die Ausgaben proportional zur AHV-Lohnsumme entwickeln werden.

2.9. Militärversicherung (MV)

2.9.1. Finanzierung 1970 - 1994

Die Militärversicherung wird vollumfänglich durch den Bund finanziert, da sie für Gesundheitsschädigungen und deren unmittelbaren Folgen von Personen aufkommt, welche für den Bund ganz spezifische Aufgaben im Dienste der Sicherheits- und Friedenspolitik erfüllen (Militärdienst, Zivilschutz, Zivildienst, friedenserhaltende Aktionen und Gute Dienste des Bundes, Katastrophenhilfe). 1993 wendete die Militärversicherung, gestützt auf ein seit 1949 geltendes Gesetz, Versicherungsleistungen von Fr. 258 Mio. auf. Der Rückgang der Ausgaben von 1993 auf 1994 ist auf das neue Militärversicherungsrecht zurückzuführen (vgl. Ziffer 2.9.2).

⁷²

Die Beitragsquote wird hier an der Lohnsumme, die durch die Arbeitslosenversicherung versichert ist, gemessen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass das beitragspflichtige Einkommen nach oben plafoniert ist.

Tabelle 2.9/1: Ausgaben der Militärversicherung 1970-1994 (zu laufenden Preisen)

in Mio. Fr.	1980	1990	1993	1994
Ausgaben, Total	174	241	276	262
Behandlungskosten	26	52	62	52
Barleistungen	31	40	44	42
Renten und Abfindungen	108	134	153	150
Verwaltungskosten	9	15	17	18

2.9.2. Zukünftige finanzielle Entwicklung

Anfangs 1994 trat das neue Militärversicherungsrecht in Kraft; durch Änderungen im Leistungssystem werden sich die Versicherungsleistungen nach Ablauf der Übergangsregelung (beim Kostenstand von 1994) um netto mindestens Fr. 10 Mio. verringern. Mitte 1994 entfiel überdies der Versicherungsschutz für Jugend + Sport-Veranstaltungen, womit in Zukunft weitere Fr. 10 Mio. eingespart werden können. Schliesslich gehen durch die Armee reform 95 und Zivildienstreform 95 die versicherten Dienstage zurück, so dass - trotz der zusätzlichen Versicherung des Zivildienstes - mit einem weiteren Rückgang der Versicherungsleistungen um mindestens weitere Fr. 10 Mio. gerechnet werden kann.

Gestützt auf diese Annahmen würden beim *Referenzszenario* die Ausgaben der Militärversicherung regelmässig um 0,6% jährlich steigen und im Jahre 2010 Fr. 275 Mio. und im Jahr 2025 Fr. 301 Mio. erreichen. Dies wären im Jahr 2010 Fr. 22 Mio. und im Jahr 2025 Fr. 48 Mio. mehr als 1995 (bei konstanten Preisen). In Mehrwertsteuerprozenten ausgedrückt beträgt der Ausgabensatz unverändert 0,1%.

Tabelle 2.9/2: Entwicklungsperspektiven der Militärversicherung gemäss Referenzszenario (zu Preisen von 1995; Beträge in Mio. Franken)

Jahr	Referenzszenario	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	253	0.1
2000	260	0.1
2005	267	0.1
2010	275	0.1
2015	282	0.1
2020	291	0.1
2025	301	0.1

* Ausgaben gemessen in Mehrwertsteuerprozenten

Die vom Referenzszenario abweichenden Annahmen (Alternativszenarien) bezüglich Wirtschaftswachstum und Entwicklung der aktiven Bevölkerung beeinflusst den Ausgabensatz nicht wesentlich. Er bleibt auf einem konstanten Niveau von 0,1 MWST-Prozenten. In absoluten Zahlen würden die Ausgaben um nicht mehr als 5 bis 6 Mio. von denen des Referenzszenarios im Jahre 2025 abweichen, wenn die Annahmen des Rückgangs, bzw. des Anstiegs der Arbeitskräfte berücksichtigt werden. Bei einem günstigen wirtschaftlichen Wachstum mit gleichbleibender demographischer Entwicklung würden sich die zusätzlichen Kosten auf rund Fr. 36 Mio. belaufen.

2.10. Familienzulagen

2.10.1. Familienzulagen in der Landwirtschaft

2.10.1.1. Heutige Finanzierung

Zur teilweisen Deckung der Leistungen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer wird von sämtlichen landwirtschaftlichen Arbeitgebern ein Beitragssatz (heute 2%) der im landwirtschaftlichen Betrieb ausgerichteten Bar- und Naturallöhne erhoben, soweit diese der AHV-Beitragspflicht unterliegen. Der durch diese Beiträge nicht gedeckte Anteil (1994 = 51,4%) sowie der gesamte Aufwand für die Ausrichtung von Kinderzulagen an die Kleinbauern gehen zu Lasten der Öffentlichen Hand. Der Bund trägt 2/3, die Kantone 1/3 dieser Kosten (Art. 18u. 19 FLG).

Bis zum 1. April 1984 war bei jeder Änderung des Ansatzes der Kinderzulage eine Revision des FLG notwendig. Mit der Inkraftsetzung der Teilrevision vom 16. Dezember 1983 wurde dem Bundesrat die Kompetenz zur periodischen Anpassung der Kinderzulagen an die wirtschaftliche Entwicklung sowie an die Entwicklung der Ansätze nach den kantonalen Gesetzen über die Familienzulagen übertragen. Seither nimmt der Bundesrat eine Anpassung der Ansätze in der Regel alle zwei Jahre vor.

2.10.1.2. Einnahmen und Ausgaben 1970 – 1994

Zwischen 1970 und 1994 erhöhten sich die im Rahmen des **FLG** ausbezahlten Geldleistungen von Fr. 53 auf 133 Mio. Diese Zunahme ist in erster Linie auf periodisch vorgenommene Erhöhungen der Ansätze der Familienzulagen zurückzuführen (1970 betrug eine volle Zulage Fr. 30/35, 1994 Fr. 145/165).

Tabelle 2.10/1: Einnahmen und Ausgaben für Familienzulagen in der Landwirtschaft (zu laufenden Preisen)

in Mio. Fr.	1970	1980	1990	1994
Einnahmen, Total	54,6	68,7	111,8	136,0
Beiträge Arbeitgeber	6,2*	6,4	11,5	12,8
Beiträge öffentliche Hand	48,4	62,3	100,3	123,2
– davon 2/3 Bund	32,3	41,5	66,8	82,1
– davon 1/3 Kantone	16,1	20,8	33,4	41,1
Ausgaben, Total	54,6	68,7	111,8	136,0
Geldleistungen	53,4	66,9	109,6	133,1
Verwaltungskosten	1,2	1,8	2,2	2,9

*davon 3,2 Mio Fr. Rückbuchungen

2.10.2. Kantonale Familienzulagenordnungen

2.10.2.1. Heutige Finanzierung

Familienzulagen für Arbeitnehmer: Nach allen kantonalen Gesetzen werden die Familienzulagen durch Beiträge der Arbeitgeber gedeckt. Beitragspflichtig sind die dem Gesetz unterstellten Arbeitgeber. Die Beiträge werden in der Regel in Prozenten der AHV-Lohnsumme bemessen und zusammen mit den Beiträgen gemäss AHVG erhoben. Auf die Nachzahlung geschuldeter und die Rückforderung nicht geschuldeter Beiträge finden im allgemeinen die Bestimmungen des AHVG Anwendung.

Nach einigen Gesetzen haben die Arbeitgeber zur Deckung der Verwaltungskosten besondere Beiträge zu entrichten, nach anderen werden die Verwaltungskosten aus den Arbeitgeberbeiträgen gedeckt. Einzelne Gesetze sehen ausdrücklich vor, dass die Arbeitgeberbeiträge ausschliesslich zur Ausrichtung der Familienzulagen, zur Deckung der Verwaltungskosten und zur Äufnung eines Reservefonds zu verwenden sind.

Die kantonalen Gesetze sehen in der Regel für die privaten Familienausgleichskassen (FAK) weder Mindest- noch Höchstansätze der Arbeitgeberbeiträge vor. Es ist Sache der Träger der FAK oder des zuständigen Organs der FAK, die Höhe des Beitrages der angeschlossenen Arbeitgeber festzusetzen und die Berechnung und Erhebung der Beiträge zu ordnen. Bei den privaten FAK bestehen in der Höhe der Arbeitgeberbeiträge erhebliche Unterschiede. Im Kanton Wallis erheben die bedeutendsten privaten FAK einen Beitrag von 2,1 bis 5,5% der Lohnsumme, während im Kanton Waadt bei der Mehrzahl der privaten FAK die Beiträge 2% der Lohnsumme nicht übersteigen. Einige Gesetze sehen Höchstbeiträge für die kantonalen FAK vor. Der Arbeitgeberbeitrag darf beispielsweise im Kanton Waadt 3%, im Kanton Bern 2,5%, in den Kantonen Graubünden und Luzern 2,4% und im Kanton Obwalden 2,2% der Lohnsumme nicht übersteigen. Wo die Höhe des Arbeitgeberbeitrages im Gesetz selbst nicht festgelegt ist, wird er in der Regel durch den Regierungsrat auf dem Verordnungsweg festgesetzt.

Familienzulagen für Selbständige: Finanziert werden die Familienzulagen in den Kantonen Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh., Schwyz und Zug durch Beiträge der Selbständigen von ihrem Erwerbseinkommen im Sinne der AHV bzw. in Graubünden von ihrem steuerbaren Einkommen (1,5 bis 2,2%), in Luzern und St. Gallen durch einen jährlichen Beitrag der Bezüger, der monatlich den halben Betrag der Zulage für das erste Kind nicht übersteigen darf; im Kanton Schaffhausen entspricht der Beitrag einer halben Kinderzulage pro Monat, im Kanton Uri beträgt dieser bei einem zulagenberechtigten Kind eine halbe Jahres- und ab zwei Kindern eine ganze Jahres-Kinderzulage. Mit Ausnahme der Kantone Appenzell A.Rh. und Zug sind die Beiträge nur während der Dauer der Anspruchsberechtigung zu bezahlen. In Graubünden, Luzern, Schaffhausen, St. Gallen und Zug wird von der anerkannten FAK ein Beitrag der von ihren Mitgliedern im Kanton ausbezahlten Lohnsummen erhoben.

Familienzulagen für Nichterwerbstätige: Während in der Regel nur Erwerbstätige Anspruch auf Familienzulagen haben, gibt es in den Kantonen Freiburg, Jura und Wallis unter bestimmten Bedingungen auch für Nichterwerbstätige einen Anspruch. In Freiburg und im Wallis übernimmt der Kanton die Kosten. Im Kanton Jura werden die Ausgaben gemäss einem Verteilungsschlüssel unter allen anerkannten Kassen aufgeteilt.

Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und selbständige Landwirte: Die Finanzierung erfolgt in den Kantonen Neuenburg, Waadt und Wallis durch Beiträge der Landwirte und des Kantons; in den Kantonen Waadt und Wallis haben die juristischen Personen, die im Kanton landwirtschaftliche Grundstücke bewirtschaften, Solidaritätsbeiträge zu entrichten. In den Kantonen Bern und Jura haben die landwirtschaftlichen Arbeitgeber zur teilweisen Finanzierung der Familienzulagen einen Beitrag von 0,5% der im landwirtschaftlichen Betrieb ausbezahlten Bar- und Naturallöhne zu entrichten, soweit dieser der Beitragspflicht gemäss Bundesrecht unterliegt. Die durch diesen Beitrag nicht gedeckten Aufwendungen trägt der Kanton zu vier Fünfteln und die Gemeinden zu einem Fünftel. Im Kanton St. Gallen haben die Bezüger von Zulagen einen monatlichen Beitrag im Ausmass einer halben Zulage zu leisten. Überdies hat jeder Landwirt auf seinem Erwerbseinkommen im Sinne des AHVG einen Beitrag zu entrichten, dessen Ansatz vom Regierungsrat festgesetzt wird. Die durch diese Beiträge nicht gedeckten Aufwendungen gehen zu Lasten des Kantons und der Gemeinden. Im Kanton Solothurn haben die dem Gesetz unterstellten selbständigen Landwirte einen Beitrag von 1,5% ihres Einkommens im Sinne des AHVG zu entrichten.

2.10.2.2. Entwicklung 1970 – 1994

Neuesten Schätzungen zufolge beläuft sich die Summe der im Jahre 1994 ausgerichteten Familienzulagen auf rund Fr. 4 Mrd. (inkl. FLG)⁷³. Der grösste Teil der Zulagen wird – von den Arbeitgebern finanziert – an Arbeitnehmer ausgerichtet. Kantone und Gemeinden subventionieren teilweise die Zulagen an andere Anspruchsberechtigte; dieser Subventionsbetrag dürfte insgesamt jedoch kaum ins Gewicht fallen. Die Entwicklung seit 1970 zeigt, dass die Anpassungen der kantonrechtlichen Zulagen durchschnittlich um 1% über der Lohnentwicklung lag. Schätzungen zu den Ausgaben 1970-1994 liegen nicht vor.

⁷³ Schätzung BSV.

Tabelle 2.10/2: Entwicklung der kantonalrechtlichen Zulagen für Kinder von Arbeitnehmern 1970 – 1995

Jahr (1. Januar)	Durchschnittliche Zulage für das erste Kind		Preisindex		Lohnindex BIGA	
	in Fr./Mt.	Index	1948 = 100	1970 = 100	1948 = 100	1970 = 100
1970	30	100	151	100	253	100
1980	72	242	244	162	520	206
1990	121	408	336	223	781	309
1995	156	527	407	270	964	381

2.10.3. Künftige finanzielle Entwicklung

Die Berechnung der zukünftigen Ausgaben für die Familienzulagen beruht auf folgenden Annahmen: Für jeden Kanton wird ein mittlerer Ansatz pro Kind berechnet, der der Lohnentwicklung angepasst wird. Der Anteil zulagenberechtigter Kinder wird für den Prognosezeitraum konstant gehalten⁷⁴.

Ausgehend vom *Referenzszenario* und den erwähnten Annahmen würde die Entwicklung der Ausgaben der Familienzulagen in der ersten Phase (1995 -2010) ein grösseres Wachstum verzeichnen, mit einem jährlichen Durchschnitt von 1,4%. In der zweiten Phase (2010-2025) würde dieser Satz auf 0,3% sinken. Die Ausgaben von Fr. 4 Mrd. für 1995 würden so auf Fr. 4,9 Mrd. im Jahr 2010 und auf Fr. 5,1 Mrd. im Jahr 2025 steigen. Der Ausgabensatz, gemessen an der AHV-Lohnsumme, würde gesamthaft gesehen bei etwa 1,8% konstant bleiben (mit sinkendem Trend nach 2015).

Tabelle 2.10/3: Entwicklungsperspektiven der Familienzulagen gemäss Referenzszenario (zu Preisen von 1995)

Jahr	Referenzszenario	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	4'000	1.8
2000	4'432	1.8
2005	4'730	1.8
2010	4'875	1.8
2015	4'899	1.8
2020	4'963	1.7
2025	5'114	1.7

* Ausgaben gemessen an der AHV-Lohnsumme

⁷⁴ Der mittlere Ansatz wird aufgrund der nach Alter unterschiedlichen Ansätze sowie der Anzahl Kinder pro Altersklasse berechnet. Der Anteil zulageberechtigter Kinder wird aus der zur Verfügung stehenden Schülerstatistik ermittelt.

Die Entwicklung des Ausgabensatzes, die bei den *Alternativszenarien* zu beobachten wäre, unterscheidet sich kaum von der des Referenzszenarios. Obwohl die Ausgaben in absoluten Beträgen - je nach Annahmen zum Wirtschaftswachstum' - um rund Fr. 600 Mio. auseinandergehen könnten, bleibt ihr Wachstum stabil im Vergleich zu dem der AHV-Lohnsumme. Nur wenn von einer Abnahme der aktiven Bevölkerung ausgegangen würde, wäre mit Ausgaben und einem Ausgabensatz zu rechnen, die dauernd leicht tiefer als die entsprechenden Grössen des Referenzszenarios liegen.

2.11. Mutterschaftsversicherung

2.11.1. Vorentwurf zu einem Bundesgesetz Über die Mutterschaftsversicherung (MSV)

Es wird vorgeschlagen, eine eigenständige, obligatorische Sozialversicherung zu schaffen. Arbeitnehmerinnen und selbständigerwerbende Frauen hätten danach bei Geburt eines Kindes während eines 16wöchigen Mutterschaftsurlaubes Anspruch auf einen Erwerbssersatz in der Höhe des vollen Verdienstes, wobei eine Plafonierung bei einem jährlichen Einkommen von Fr. 97'200 vorgesehen ist. Ausgehend von jährlich 87'000 Geburten und von rund 57'500 erwerbstätigen Müttern (eingeschlossen die Grenzgängerinnen) beliefen sich die Mutterschaftsent-schädigungen auf rund Fr. 660 Mio.⁷⁵. Zusätzlich wären die Arbeitgeberbeiträge für die Sozialversicherungen AHV/IV/EO/ALV zu übernehmen, was rund Fr. 43 Mio. kostete; für die Beiträge an die berufliche Vorsorge wären weitere Fr. 10 Mio. aufzuwenden. Diese gesamten Ausgaben von rund Fr. 713 Mio. entsprächen 3,25‰ der Erwerbseinkommen.

Finanziert würden die Leistungen durch Beiträge auf den Erwerbseinkommen in Form eines Zuschlages zu den AHV-Beiträgen. Die Beiträge für die unselbständig Erwerbstätigen wären je hälftig von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern aufzubringen, wobei der Beitrag je 0,2% betrüge. Aus diesem Beitragssatz von 0,4% resultierten Einnahmen von Fr. 880 Mio. Der verbleibende Überschuss würde zur Auf-nung des Mutterschaftsfonds verwendet. Für den Bund sowie für die Kantone und die Gemein-den ergäben sich keine Mehrkosten.

2.11.2. Bedarfsleistungen bei Mutterschaft nach dem Vorbild der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV

Flankierend zur MSV wird die Einführung von Bedarfsleistungen bei Mutterschaft geprüft. Im Auftrag des BSV nahmen Experten Kostenschätzungen vor. Sie gingen davon aus, dass Lei-stungen bis maximal 2 Jahre nach Geburt ausgerichtet würden und sich die Beiträge nach dem Fehlbetragsprinzip zwischen dem Lebensbedarf und dem anrechenbaren Einkommen bemessen würden. Für die Bestimmung der Höhe des Lebensbedarfs sowie des anrechenbaren Einkommens orientierten sie sich an den geltenden Richtlinien der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Die Hauptquelle ihrer Abschätzung bilden jene 9 Kantone, die bereits ein Bedarfsleistungssy-

⁷⁵ Die Berechnungen stützen sich auf BSV (1995, AHV-Einkommen), BFS (1994, Arbeitskräfteerhebung), BFS (1994, Statistisches Jahrbuch, Rangfolge der Geburten 1992) sowie die Volkszählung 1990.

stem für Eltern eingerichtet haben. Je nach Schätzmethode veranschlagen die Autoren des Berichts die jährlichen Kosten einer Bundeslösung von Bedarfsleistungen bei Mutterschaft auf zwischen 39 und Fr. 47 Mio., bei einer Fallzahl zwischen 3'400 und 3'500.

2.11.3. Bedarfsleistungen an Eltern in den Kantonen

Neun Kantone richten Bedarfsleistungen an Eltern aus. Es gelten Einkommensgrenzen und je nach Kanton wird während 6 bis 24 Monaten der Differenzbetrag vom Einkommen zur Einkommensgrenze ausgerichtet. Diese Bedarfsleistungen lehnen sich an das EL-System an. Die Gesamtkosten aller 9 Kantone lagen 1994 bei Fr. 17,7 Mio.

2.11.4. Zukünftige finanzielle Entwicklung

Die Berechnung zur zukünftigen Kostenentwicklung der Mutterschaftsversicherung beruhen auf dem Vorentwurf, den der Bundesrat im Juni 1994 in die Vernehmlassung gegeben hat. Die Erwerbsquote der Mütter wird aufgrund der verschiedenen statistischen Quellen⁷⁶ geschätzt und im betrachteten Zeitraum konstant gehalten. Die Einkommen der erwerbstätigen Mütter und damit die Höhe der Mutterschaftsentschädigung wird der wirtschaftlichen Entwicklung angepasst. Die allenfalls flankierend zur Mutterschaftsversicherung zu schaffenden Bedarfsleistungen bei Mutterschaft sind nicht berücksichtigt.

Unter diesen Bedingungen wird davon ausgegangen, dass die Ausgaben für die Mutterschaftsversicherung Fr. 744 Mio. im Jahre 2010 betragen würden gegenüber Fr. 680 Mio. im Jahre 1995; das jährliche Wachstum würde 0,6% betragen. Für die folgende Phase würde dieses auf 0,5% pro Jahr steigen, so dass die Ausgaben im Jahre 2025 rund Fr. 804 Mio. betragen würden. Der Ausgabensatz würde rund 0,3% der AHV-Lohnsumme betragen.

Tabelle 2.11/1: Entwicklungsperspektiven der Mutterschaftsversicherung gemäss Referenzszenario (zu Preisen von 1995)

Jahr	Referenzszenario	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % [*]
1995	680	0.3
2000	714	0.3
2005	725	0.3
2010	744	0.3
2015	756	0.3
2020	783	0.3
2025	804	0.3

* Ausgaben gemessen an der AHV-Lohnsumme

¹⁶ BSV (1995, AHV-Einkommen), BFS (1994, Arbeitskräfteerhebung), BFS (1994, Statistisches Jahrbuch, Rangfolge der Geburten) sowie Volkszählung 1990.

Bei den Alternativszenarien ergeben sich gegenüber dem Referenzszenario bezüglich dem Ausgabensatz von 0,3% keine Veränderungen.

2.12. Sozialhilfe

2.12.1. Zum Verhältnis von Sozialhilfe und Sozialversicherung

Die Leistungssysteme der Sozialversicherung und der Sozialhilfe verfolgen zwar ein gemeinsames Ziel - soziale Sicherheit -, unterscheiden sich aber nichtsdestotrotz in wesentlichen Punkten, so insbesondere:

- im Leistungsgrund: Während im Sozialhilfesystem die Tatsache der Hilfsbedürftigkeit leistungsauslösend ist (sog. **Finalitätsprinzip**), knüpfen die Sozialversicherungen schwerge- wichtig an bestimmten Ursachen (wie Alter, Arbeitslosigkeit, Invalidität oder Unfall) an, die eine zu deckende Einkommenseinbusse bzw. Schaden hervorgerufen haben (sog. **Kausalitätsprinzip**).
- in der Leistungsbemessung: Bei nachgewiesener Hilfsbedürftigkeit richtet die Sozialhilfe Leistungen nach den Besonderheiten des Einzelfalls (wie z.B. Alter, Familiengrösse und -struktur oder Einkommensverhältnisse bzw. -möglichkeiten) aus. Charakteristisch für das Sozialversicherungssystem ist hingegen die Ausrichtung vorwiegend typisierter Geldlei- stungen, die auf einer Abstraktion der individuellen Bedürfnisse beruhen.
- in der Leistungsart: Die Leistungspalette der Sozialhilfe zeichnet sich dadurch aus, dass neben den im Sozialversicherungssystem typischen wirtschaftlichen Leistungen⁷⁷ auch Ber- atungs- und Betreuungsleistungen für nichtwirtschaftliche Notlagen (z.B. Suchtberatung) angeboten werden.

Das Verhältnis der beiden Leistungssysteme zueinander wird seinerseits wesentlich durch das **Subsidiaritätsprinzip** bestimmt: Kantonale oder kommunale Sozialhilfeleistungen kommen nur dann in Frage, wenn (noch) keine oder im Einzelfall bloss ungenügende Sozialversicherungs- leistungen gewährt werden (Primat der Sozialversicherungen).

2.12.2. Finanzierung 1980 - 1993

Die Sozialhilfe fällt im wesentlichen in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Lediglich die Betreuung und Unterstützung von Auslandschweizern, Flüchtlingen und Asylbewerbern sowie zwischenstaatliche und internationale Vereinbarungen sind (teilweise) Sache des Bundes. Die Sozialhilfe stützt sich deshalb im wesentlichen auf die 26 verschiedenen kantonalen Sozialhilfe- gesetze. Dabei ist jedoch zu beachten, dass in verschiedenen Kantonen für Personen mit spezi- fischen Problemen separate kantonale gesetzliche Grundlagen existieren⁷⁸. Die Abgrenzung zwischen der allgemeinen Sozialhilfe und diesen Sonderhilfen⁷⁹ ist jedoch in den Kantonen un-

⁷⁷

Weiche im Sozialversicherungssystem materieller (z.B. Renten, Taggelder) oder immaterieller Art (z.B. Eingliederungsmassnahmen in der IV) sein können.

⁷⁸

Coullery (1993, 61) nennt als Beispiele eigenständige Erlasse über das Heimwesen, die Alkoholismus- bekämpfung, die Schwangerschaftsberatung, den sozialen Wohnungsbau, die Familienfürsorge, die Ju- gendfürsorge und die Alimentenbevorschussung.

⁷⁹

Zum Teil schliessen diese Leistungen an die eidgenössischen Sozialversicherungen an (bspw. an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, Ergänzungsleistungen, die Arbeitslosenversicherung),

terschiedlich: Die selben Leistungen werden in gewissen Kantonen der Sozialhilfe zugerechnet, in anderen nicht⁸⁰.

Bei den finanziellen Unterstützungsleistungen der allgemeinen Sozialhilfe handelt es sich um Bedarfsleistungen, deren Höhe gesetzlich nicht geregelt ist. Allerdings gibt die privatrechtliche Vereinigung „Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKÖF)“ Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe heraus⁸¹. Es handelt sich dabei lediglich um Empfehlungen, die in der Praxis allerdings weitgehend angewandt werden.

Die Sozialhilfe wird vollständig durch allgemeine Steuermittel finanziert. Zu den Ausgaben der Sozialhilfe liegen unterschiedliche Angaben und Schätzungen vor: Rüst⁸² schätzt die Ausgaben der Kantone und Gemeinden für die materielle Einzelfallhilfe im Rahmen der Sozialhilfe (1992) auf Fr. 600 bis 700 Mio. Von ähnlichen Zahlen geht die Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKÖF) aus⁸³. Der Sekretär der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren veranschlagt die Ausgaben der Kantone für Sozialhilfe und Sonderhilfen (Kinder- und Jugend-, Betagten-, Familien- und Suchthilfe) für 1993 auf Fr. 3,5 Mrd.⁸⁴. Dies deckt sich in der Gröszenordnung mit den Angaben für die Kantone und Gemeinden, die in der Statistik der öffentlichen Finanzen der Schweiz⁸⁵ ausgewiesen werden.

Es kann also davon ausgegangen werden, dass die dort erfassten Ausgaben sich auf die Sozialhilfeleistungen in einem weiten Sinn beziehen. Nach dieser Statistik sind die Ausgaben für Sozialhilfeleistungen zwischen 1990 und 1993 auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene im Schnitt nominal um jährlich 12% gestiegen (Bund: 26%, Kantone 4%, Gemeinden 13%).

indem deren Leistungen unter bestimmten Bedingungen ergänzt werden. Andere Sonderhilfen werden für besondere Bevölkerungsgruppen (bspw. junge Eltern oder Personen mit bescheidenen Einkommen) gewährt, für die auf eidgenössischer Ebene keine Leistungen ausgerichtet werden. Vgl. auch Ziffer 2.1 1.3.

⁸⁰ Eine systematische Zusammenstellung der bestehenden Sonderhilfen in den Kantonen existiert unserer Kenntnis nach nicht.

⁸¹ Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKÖF): Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe. Kommentierte Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge zuhanden der Sozialhilfeorgane von Kantonen und Gemeinden. Die dort angeführten Ansätze werden jährlich der Einkommens- und Preisentwicklung angepasst.

⁸² Rüst (1994, 2). Es handelt sich dabei um die Nettoleistungen, d.h. ohne Leistungen, die später zurück-erstattet werden.

⁸³ 1992: Fr. 600 Mio; 1993: Fr. 700 Mio; 1994: Fr. 830 Mio. Persönliche Mitteilung von P. Tschümperlin, Geschäftsführer der SKÖF.

⁸⁴ Zürcher, E. (1994).

⁸⁵ BFS (1996, Öffentliche Finanzen).

Tabelle 2.12/1: Ausgaben des Bundes, der Kantone und Gemeinden für Fürsorgerleistungen⁸⁶ (zu laufenden Preisen)

Ausgaben (nach Abzug der Doppelzählungen, in Mio. Fr.) ⁸⁷	1980 ⁸⁸	1990	1993
Bund	51	413	817
Kantone	305	1'076	1'213
Gemeinden	391	1'063	1'519
Total	747	2'552	3'548

2.12.3. Künftige finanzielle Entwicklung

Zur künftigen Entwicklung der Ausgaben für Sozialhilfe existieren heute keine Modelle. Wie die Arbeitslosenversicherung und die Invalidenversicherung reagiert auch die Sozialhilfe stark auf die wirtschaftliche Entwicklung. Ein grober Vergleich der durchschnittlichen jährlichen Ausgabensteigerungen (vgl. Tabelle 2.12/2) zeigt, dass die Sozialhilfe etwa im selben Ausmass auf Veränderungen des Wirtschaftswachstums reagiert wie die IV und Ergänzungsleistungen zur Invalidenversicherung und weniger schnell als die Arbeitslosenversicherung.

Tabelle 2.12/2: Durchschnittliche jährliche Ausgabensteigerung in der Sozialhilfe, der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung und den Ergänzungsleistungen⁸⁹

Leistungssystem	Zeitraum	
	1980 - 1990	1990 - 1993
Sozialhilfe	13%	12%
Arbeitslosenversicherung	-7% ⁹⁰	129%
Invalidenversicherung	7%	13%
Ergänzungsleistungen zur IV	16%	17%
BIP (real)	2%	0%

Auch der Einfluss der demographischen Entwicklung dürfte in der Sozialhilfe strukturell ähnlich wie bei der Invalidenversicherung verlaufen: Während die Invalidenrenten mit dem Erreichen des Rentenalters in Altersrenten umgewandelt werden, dürfte auch die Sozialhilfe bei Al-

⁸⁶

⁸⁷ BFS (1996, Öffentliche Finanzen).

⁸⁸ BFS (1996, Öffentliche Finanzen).

⁸⁹ Doppelzählungen 1980 geschätzt (eigene Berechnungen: Total Doppelzählungen = 60% Kantone + 40% Gemeinden).

⁹⁰ BFS (1996, Öffentliche Finanzen), BSV (1994, Zahlenspiegel) sowie eigene Berechnungen.

⁹⁰ 1984 - 1990 (am 1.1. 1984 ist die obligatorische Arbeitslosenversicherung in Kraft getreten).

tersrentnerinnen und Rentnern nur in speziellen Fällen - etwa bei Pflegebedürftigkeit - eine Rolle spielen, sollten doch die AHV-Renten und die Ergänzungsleistungen den Lebensbedarf decken.

Für die Schätzung der zukünftigen Entwicklung wird deshalb davon ausgegangen, dass sich die Ausgaben in der Sozialhilfe proportional zu den Ausgaben der IV entwickeln. Implizit wird damit auch angenommen, dass die Leistungen der Sozialhilfe im selben Ausmass der wirtschaftlichen Entwicklung angepasst werden wie die Leistungen der Invalidenversicherung. Die Aufteilung der Kosten im Jahr 1992 auf Bund, Kantone und Gemeinden wird über die Zeit hinweg konstant gehalten.

Unter diesen Annahmen würden die Ausgaben für Sozialhilfe bei konstanten Preisen um Fr. 2,7 Mrd. bis ins Jahre 2010 zunehmen (Referenzszenario), was einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg von 3,2% entspricht. Zwischen 2010 und 2025 würde der Anstieg etwas weniger als Fr. 1 Mrd. betragen, wobei sich das jährliche Ausgabenwachstum für diese Zeitspanne deutlich auf 0,8% verlangsamt. Der Ausgabensatz, ausgedrückt in MWST-Prozenten, stiege zwischen 1995 und 2025 von 2,6 auf 3,6%.

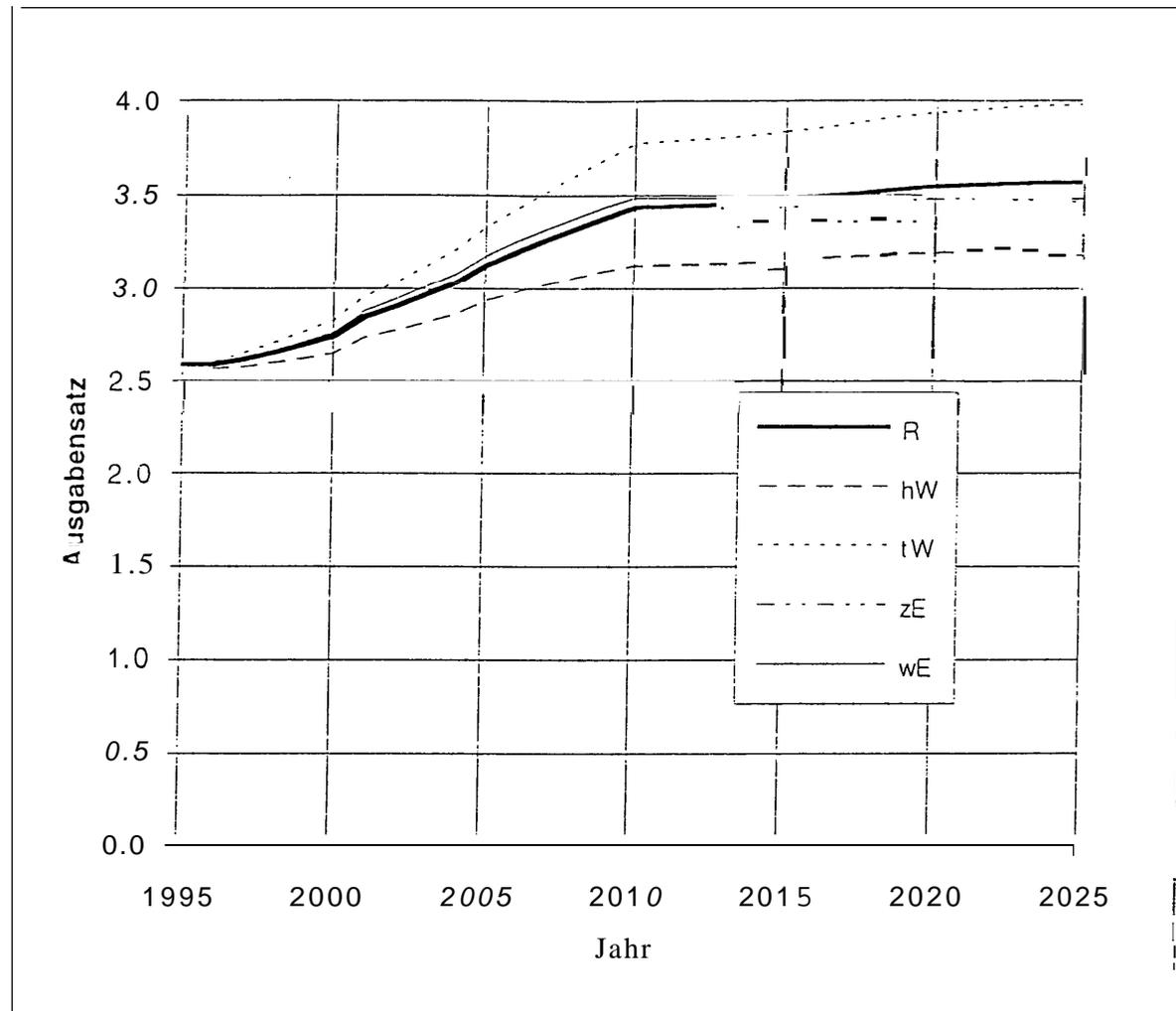
Tabelle 2.12/3: Entwicklungsperspektiven der Sozialhilfe gemäss Referenzszenario (zu Preisen von 1995)

Jahr	Referenzszenario	
	Ausgaben	Ausgabensatz in% *
1995	4'465	2.6
2000	5'135	2.7
2005	6'248	3.1
2010	7'174	3.4
2015	7'463	3.5
2020	7'831	3.5
2025	8'054	3.6

* Ausgaben gemessen in Mehrwertsteuerprozenten

Die im Referenzszenario ausgewiesene Entwicklung des Ausgabensatzes wird durch die demographischen Annahmen der *Alternativszenarien*, die entweder einen Anstieg oder einen Rückgang der aktiven Bevölkerung beinhalten, nur leicht beeinflusst. Hingegen hätte das Wirtschaftswachstum auf den Ausgabensatz einen grösseren Einfluss: Im Szenario mit dem höheren Wirtschaftswachstum würde der Ausgabensatz 3,2% im Jahre 2025 betragen gegenüber 3,6% im des Referenzszenario. Im Szenario mit einer weniger günstigen Wirtschaftsentwicklung würde er 4,0% erreichen.

Abbildung 2.12/a: Entwicklung des Ausgabensatzes⁹¹ unter Annahme verschiedener Szenarien⁹² (Sozialhilfe)



⁹¹ Ausgaben gemessen in Mehrwertsteuerprozenten.

⁹² Szenarien/Annahmen: R = Referenzszenario; hW = höheres Wachstum; tW = tieferes Wachstum; zE = zusätzliche Erwerbstätige; wE = weniger Erwerbstätige.

3. Kapitel Synoptische Darstellung

Im Folgenden soll die Finanzierung der Sozialversicherungen im Überblick dargestellt werden. Dabei wird ersichtlich, dass die Abgrenzung zwischen der Sozialen Sicherheit und dem Bereich der privaten Sicherung nicht eindeutig gezogen werden kann. Die verfügbaren Angaben beziehen sich dabei auf eine weite Definition, in welcher bei der beruflichen Vorsorge das Vor- und Überobligatorium und bei der Krankenversicherung die Zusatzversicherungen mitberücksichtigt werden⁹³. Weiter sind keine Angaben zur vergangenen Entwicklung im Bereich der Mutterschaftsversicherung und der Sozialhilfe verfügbar. Aus diesem Grund wird bei der Darstellung zunächst auf die Angaben gemäss einer weiten Definition zurückgegriffen, in der aber gleichzeitig die Mutterschaftsversicherung und die Sozialhilfe nicht berücksichtigt sind. **An**schliessend wird lediglich die obligatorische Gmndsicherung (inkl. Sozialhilfe) betrachtet.

3.1. **Struktur der Gesamteinnahmen der Sozialversicherungen 1992 und ihre Entwicklung 1983-1992 (gemäss weiter Definition ohne Mutterschaftsversicherung und Sozialhilfe)**

1992 betragen die Einnahmen in den Sozialversicherungen rund Fr. 97,5 Mrd. 43% dieser Einnahmen entfielen dabei auf die berufliche Vorsorge, 24% auf die AHV und 15% auf die Krankenversicherung. Der Anteil der anderen Versicherungszweige an den Einnahmen liegt um 5% oder darunter. Damit wird deutlich, dass die Altersvorsorge eine zentrale Stellung im System der Sozialversicherungen einnimmt.

Aufgebracht werden diese Einnahmen zu rund 2/3 durch die Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber, zu 1/9 durch die Beiträge der öffentlichen Hand und zu 1/5 durch Zinserträge und übrige Einnahmen. Lässt man die Ergänzungsleistungen ausser acht, werden bei allen Versicherungszweigen rund 1/2 der Einnahmen oder mehr durch die Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber aufgebracht. Es wird deutlich, dass die **Finanzierung schwergewichtig über erwerbseinkommensabhängige Beiträge** erfolgt, auch wenn man berücksichtigt, dass die Krankenversicherung durch einkommensunabhängige Einheitsbeiträge finanziert wird. Die Beiträge der öffentlichen Hand fallen bei den Ergänzungsleistungen (sie werden vollständig durch die öffentliche Hand finanziert) und der IV stark ins Gewicht, etwas weniger bei der AHV und KV. Das Gewicht der Zinserträge bei der Finanzierung wird deutlich durch das Finanzierungsverfahren bestimmt: In der beruflichen Vorsorge, die im Kapitaldeckungsverfahren finanziert wird, machten 1992 die Zinserträge bereits 41% aus. In der Unfallversicherung, wo im Bereich der Renten das Rentenwertumlageverfahren greift, 23%. In den übrigen Versicherungszweigen sind die Zinseinnahmen auf die Verzinsung der Schwankungsreserve zurückzuführen.

⁹³ Vgl. dazu die Ausführungen zur beruflichen Vorsorge (Ziffer 2.4) und zur Krankenversicherung (Ziffer 2.7).

Tabelle 3.1/1: Gesamteinnahmen der Sozialversicherungen 1992 (zu laufenden Preisen)

in Mio. Fr.	AHV	IV	EL	BV ⁹⁴	KV	UV	MV	EO	AIV	FZ	Tot ⁹⁵
Total	23'160	5'262	1'894	42'000	14'896	4'687	262	1'210	804	3'584	97'526
Beiträge Versicherte u. Arbeitgeber	18'005	2'590	-	24'700	12'395	3'625	-	1'077	726	3'296	66'180
Beiträge öffentliche Hand	4'241	2'625	1'894	-	1'994	-	262	-	-	116	11'133
- davon Bund	3'605	1'969	433	-	1'292	-	262	-	-	77	7'638
- davon Kte und Gmden	636	656	1'461	-	702	-	-	-	-	39	3'495
Zinsen und übrige Einnahmen	914	46	-	17'300	507	1'062	-	133	78	172	20'213
Struktur der Einnahmen (in %)											
Beiträge Versicherte u. Arbeitgeber	77,7	49,2	-	58,8	83,2	77,3	-	89,0	90,3	92,0	67,9
Beiträge öffentliche Hand	18,3	49,9	100	-	13,4	-	100	-	-	3,2	11,3
Zinsen und übrige Einnahmen	3,9	0,9	-	41,2	3,4	22,7	-	11,0	9,7	4,8	20,8

Quelle: Statistisches Jahrbuch **1995**, Tab. T13.1, Seite 277, mit Ergänzungen

Von 1983 bis 1992 haben sich die nominalen Gesamteinnahmen der Sozialversicherungen von Fr. 45,0 Mrd. auf Fr. 97,5 Mrd. erhöht, was einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 9,0% entspricht. Im selben Zeitraum ist das Bruttoinlandprodukt jährlich im Schnitt um 5,8% nominal gestiegen. **An** das Wachstum der Gesamteinnahmen haben die verschiedenen Finanzierungsquellen in unterschiedlichem Ausmass beigetragen: Die Zinseinnahmen stiegen durchschnittlich um 14% pro Jahr, also deutlich stärker als die Gesamteinnahmen. Dafür ist in erster Linie die Entwicklung in der beruflichen Vorsorge verantwortlich: 1984 wurde das Obligatorium (BVG) eingeführt und die stetige Äufnung des Deckungskapitals führt zu wachsenden Zinserträgen. Die Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber haben sich demgegenüber leicht unterdurchschnittlich entwickelt. Bei den Beiträgen der öffentlichen Hand lag das Wachstum der Beiträge von Kantonen und Gemeinden im Rahmen der Zunahme aller Einnahmen (durchschnittlich 8,9% p.a.), hingegen nahmen die Beiträge des Bundes deutlich weniger stark zu (durchschnittlich 6,8% p.a.). Dies hat im betrachteten Zeitraum zu einer Verschiebung der Anteile der verschiedenen Finanzierungsquellen an den Gesamteinnahmen geführt: Die Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber sind von 73 auf 68%, die Beiträge der öffentlichen Hand von 13 auf 11% gesunken, hingegen hat sich der Anteil der Zinserträge und übrigen Einnahmen von 14 auf 21% erhöht (vgl. Tabelle 3.1/2).

⁹⁴ Insbesondere ohne **Freizügigkeitsleistungen** sowie Zahlungen u. Gutschriften von Versicherern. Zu den Abweichungen im Vergleich zu den Angaben in der Pensionskassenstatistik vgl. BSV (1994, Zahlen-
spiegel, 46 f.).

⁹⁵ Konsolidiertes Total. Die Gesamteinnahmen sind um Fr. 233 Mio. AHV-Beiträge der AIV bereinigt. Die unbereinigte Summe von Fr. 97'759 Mio. würde die von der AIV getragenen AHV-Beiträge zweimal enthalten. Dasselbe würde für die unbereinigte Summe von Fr. 66'413 der Beiträge Versicherte u. Arbeitgeber gelten.

Tabelle 3.1/2: Gesamteinnahmen 1983 - 1992 und Anteile der Finanzierungsquellen (zu laufenden Preisen)

Jahr	In Mio. Franken					Struktur der Einnahmen (in %)			
	Beiträge Versi- cherte u. Arbeitge- ber	Beiträge öffentliche Hand				Total	Beiträge Versicher- te u. Ar- beitgeber	Beiträge öffentliche Hand	Zinsen und übrige Ein- nahmen
		Total	davon Bund	davon Kte und Gmden	Zinsen u. übrige Ein- nahmen				
1983	32'751	5'890	4'268	1'622	6'383	45'024	72,7	13,1	14,2
1984	34'166	6'535	4'727	1'808	6'814	47'515	71,9	13,8	14,3
1985	36'667	6'745	4'798	1'947	7'358	50'770	72,2	13,3	14,5
1986	...	...	...	...	...	...	...	...	...
1987	45'446	7'645	5'275	2'370	8'189	61'279	74,2	12,4	13,4
1988	49'962	8'112	5'566	2'546	9'147	67'221	74,3	12,1	13,6
1989	55'480	8'407	5'710	2'697	10'243	74'129	74,8	11,4	13,8
1990	58'611	9'443	6'618	2'825	12'226	80'280	73,0	11,8	15,2
1991	62'745	10'182	7'034	3'148	13'464	86'391	72,6	11,8	15,6
1992	66'180	11'133	7'638	3'495	20'213	97'526	67,9	11,3	20,8

3.2. Struktur der Einnahmen der obligatorischen Sozialversicherungen und der Sozialhilfe (gemäss enger Definition ohne Mutterschaftsversicherung)

Bei den bisherigen Betrachtungen wurde - weil die entsprechenden Daten nicht verfügbar sind - bei der beruflichen Vorsorge sowohl der obligatorische wie der vor- und überobligatorische Bereich eingeschlossen, ebenso die Zusatzversicherungen bei der Krankenversicherung. Hingegen konnten die Ausgaben der Sozialhilfe und der Mutterschaftsversicherung nicht berücksichtigt werden. Im folgenden wird ein Überblick über die Gesamteinnahmen der obligatorischen Sozialversicherungen und der Sozialhilfe für 1992 gegeben (vgl. Tabelle 3.2/3).

Bei einer Beschränkung auf die obligatorischen Sozialversicherungen reduzieren sich die Einnahmen bei der beruflichen Vorsorge von Fr. 42 Mrd. auf Fr. 13,5 Mrd. um rund zwei Drittel. Die Einnahmen der Krankenversicherung sinken um rund ein Viertel auf Fr. 11 Mrd. Hingegen werden hier - im Gegensatz zu den bisherigen Berechnungen - zusätzlich die Einnahmen und die Ausgaben der Sozialhilfe von ca. Fr. 4 Mrd. mitberücksichtigt. Insgesamt belaufen sich die Einnahmen der obligatorischen Sozialversicherungen und der Sozialhilfe somit auf ungefähr Fr. 70 Mrd. (1992).

Die Beschränkung auf das Obligatorium in der beruflichen Vorsorge führt dazu, dass die Finanzierung durch Kapitalerträge deutlich tiefer ausfällt. Hingegen erhöhen die Beschränkung auf die Krankengrundversicherung sowie die Berücksichtigung der Sozialhilfe den durch die öffentliche Hand finanzierten Anteil der Einnahmen. Damit werden die Einnahmen zu 72% durch die Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber, zu 21% durch die öffentliche Hand und zu 7% durch Zinsen und Kapitalerträge aufgebracht.

Tabelle 3.2/3: Gesamteinnahmen der obligatorischen Sozialversicherungen⁹⁶ und der Sozialhilfe 1992 (zu laufenden Preisen)

in Mio. Fr.	AHV	IV	EL	BV ⁹⁷ (BVG)	KV ⁹⁸ G'Vers	UV	MV	EO	ALV	FZ	So'- Hilfe ⁹⁹	Tot ¹⁰⁰
Total	23'160	5'262	1'894	13'500	11'320	4'687	262	1'210	804	3'584	3'944	69'394
Beiträge Versicherte u. Arbeitgeber	18'005	2'590	-	11'100	8'945	3'625	-	1'077	726	3'296	-	49'131
Beiträge öffentliche Hand	4'241	2'625	1'894	-	1'994	-	262	-	-	116	3'944	15'076
- davon Bund	3'605	1'969	433	-	1'292	-	262	-	-	77	713	8'351
- davon Kte und Gmden	636	656	1'461	-	702	-	-	-	-	39	3'231	6'725
Zinsen und übrige Einnahmen	914	46	-	2'400	382	1'062	-	133	78	172	-	5'187
Struktur der Einnahmen (in %)												
Beiträge Versicherte u. Arbeitgeber	77,7	49,2	-	82,2	79,0	77,3	-	89,0	90,3	92,0	-	70,8
Beiträge öffentliche Hand	18,3	49,9	100	-	17,6	-	100	-	-	3,2	100	21,7
Zinsen und übrige Einnahmen	3,9	0,9	-	17,8	3,3	22,7	-	11,0	9,7	4,8	-	7,4

3.3. Künftige finanzielle Entwicklung der obligatorischen Sozialversicherungen (gemäss enger Definition ohne Mutterschaftsversicherung und Sozialhilfe)

Bei den folgenden Ausführungen werden zwei Perspektiven unterschieden: Aus *versicherungsmathematischer Sicht* interessiert in erster Linie, wie weit in Zukunft die Einnahmen die Ausgaben zu decken vermögen, wenn an den heutigen gesetzlichen Grundlagen des Finanzierungssystems festgehalten wird. Übersteigen die Ausgaben die Einnahmen, so besteht eine Finanzierungslücke. Aus *volkswirtschaftlicher Sicht* ist v.a. die zukünftige finanzielle Mehrbelastung von Bedeutung. Es interessiert also nicht so sehr die Frage, ob mit dem heutigen Finanzierungssystem die zukünftigen Kosten gedeckt sind, sondern welche zusätzlichen Ausgaben zu erwarten sind, die finanziert werden müssen.

So wurde bei der Arbeitslosenversicherung¹⁰¹ und der Krankenversicherung¹⁰² beispielsweise unterstellt, dass der Beitragssatz bzw. die Prämien in Zukunft an die Ausgaben angepasst werden. Definitionsgemäss ergibt sich also auch bei steigenden Ausgaben keine Finanzierungslücke. Volkswirtschaftlich gesehen müssen diese Mittel jedoch aufgebracht werden: Bei gleichbleibender Finanzierung werden dadurch in der Arbeitslosenversicherung in erster Linie die Arbeitnehmer durch höhere Lohnabzüge, in der Krankenversicherung die privaten Haushalte

⁹⁶ Zu den obligatorischen Sozialversicherungen zählen wir hier auch die Grundversicherung in der Krankenversicherung. Zwar war dieser Versicherungszweig 1992 nicht obligatorisch, trotzdem waren 100% der Bevölkerung krankenpflegeversichert. Zudem ist diese Versicherung heute obligatorisch.

⁹⁷ Nur BVG-Obligatorium.

⁹⁸ Nur Krankenpflege-Grundversicherung, ohne Krankengeldversicherung.

⁹⁹ Inkl. Bedarfsleistungen an Eltern. Vgl. Ziffer 2.1 1.3.

¹⁰⁰ Konsolidiertes Total. Die Gesamteinnahmen sind um Fr. 233 Mio. AHV-Beiträge der AIV bereinigt. Die unbereinigte Summe von Fr. 69'001 Mio. würde die von der AIV getragenen AHV-Beiträge zweimal enthalten.

¹⁰¹ Vgl. Ziffer 2.6.3.

¹⁰² Vgl. Ziffer 2.7.4.

durch höhere Krankenkassenprämien und in der Sozialhilfe die öffentliche Hand - letztlich die privaten Haushalte und Unternehmen durch höhere Steuern - vermehrt belastet.

Die Entwicklung der beruflichen Vorsorge muss bei dieser Betrachtung aufgrund ihres Finanzierungsverfahrens gesondert behandelt werden. Das Kapitaldeckungsverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass zum jetzigen Zeitpunkt zukünftige Leistungen finanziert werden. Dadurch sinkt das aktuelle verfügbare Einkommen. Aus der Perspektive der Privathaushalte drängt es sich auf, die Beiträge (ohne Vermögenseinnahmen) und nicht die Leistungen als Finanzierungsbedarf zu betrachten. Ebenso sind die für die Finanzierung der Leistungen notwendigen Zinserträge aus der Sicht des verfügbaren Einkommens nicht unmittelbar relevant und werden deshalb beim Finanzierungsbedarf nicht berücksichtigt.

Zudem werden die Mutterschaftsversicherung und die Sozialhilfe in den folgenden Ausführungen nicht berücksichtigt. Die Mutterschaftsversicherung wird gesondert behandelt, weil es sich um einen Sozialversicherungszweig handelt, der zur Zeit noch nicht eingeführt ist. Bei der Sozialhilfe liegen nur grobe Schätzungen zu den Kosten vor, die mit grossen Unsicherheiten behaftet sind¹⁰³. Es muss aber betont werden, dass aufgrund der vergangenen Erfahrung mit einer sehr dynamischen Entwicklung in diesem Bereich zu rechnen ist und die Ausgaben für die Sozialhilfe die öffentlichen Haushalte der Kantone und Gemeinden zusätzlich belasten werden.

3.3.1. Die Entwicklung der Finanzierungslücke

Geht man also vom heute geltenden Leistungsumfang der obligatorischen Sozialversicherungen und dem *Referenzszenario* aus und unterstellt die heute gültige Finanzierung, so ergibt sich folgendes Bild: Die Ausgaben (berufliche Vorsorge und Unfallversicherung: Beiträge der Versicherten) in den Sozialversicherungen würden real von rund Fr. 73Mrd. im Jahr 1995 auf rund Fr. 103 Mrd. im Jahr 2010 und auf rund Fr. 125 Mrd. im Jahr 2025 steigen. Dies entspräche im Zeitraum von 1995 bis 2010 einer Steigerung von 40% und zwischen 2010 und 2025 von 21%. Die Einnahmen erhöhten sich von Fr. 72 Mrd. im Jahr 1995 auf Fr. 98 Mrd. im Jahr 2010 und Fr. 112 Mrd. im Jahr 2025. Dies entspricht Zunahmen von 36% von 1995 bis 2010 und 14% von 2010 bis 2025. Die Finanzierungslücke 1995 von Fr. 1,3 Mrd. ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, dass in der AHV die Zinseinnahmen des AHV-Fonds nicht berücksichtigt werden¹⁰⁴. Die ausgewiesenen Finanzierungslücken in den Jahren 2010 und 2025 von Fr. 5 Mrd. bzw. Fr. 13 Mrd. beruhen auf der Annahme, dass die gesetzlichen Grundlagen des heutigen Finanzierungssystems nicht verändert, insbesondere die Beitragssätze für die AHV und IV nicht erhöht würden, hingegen die Mehrwertsteuer zugunsten der AHV um einen Prozentpunkt angehoben würde (Art. 41^{ter} Abs. 3^{bis} BV). Umgekehrt wurde bei den Berechnungen in den Versicherungszweigen Ergänzungsleistungen, Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung, Unfallversicherung und Familienzulagen unterstellt, dass die Einnahmen, d.h. die lohnabhängigen bzw. -unabhängigen Beiträge, sowie die Beträge der öffentlichen Hand so angepasst werden, dass die Ausgaben finanziert werden. Im weiteren wurde der durch die öffentliche Hand finanzierte Anteil der AHV und IV konstant gehalten, was in absoluten Beiträgen wie auch in bezug auf die AHV-Lohnsumme oder die Mehrwertsteuer einen Anstieg bedeutet (vgl. Tabelle 3.3.1/1).

¹⁰³ Vgl. Ziffer 2.12.3.

¹⁰⁴ Zur Begründung vgl. Ziffer 2.1.3.

Tabelle 3.3.1/1: Entwicklung der Ausgaben der obligatorischen Sozialversicherungen 1995 bis 2025 gemäss Referenzszenario (zu Preisen von 1995; ohne Mutterschaftversicherung und Sozialhilfe)

	1995	2010	2025	Veränderung 1995-2010	Veränderung 2010-2025
	(in Mio Fr.)	(in Mio Fr.)	(in Mio Fr.)	(in %)	(in %)
Ausgaben	73'325	102'891	125'039	40.3	21.5
Einnahmen*	72'050	97'961	111'774	36.0	14.1
Finanzierungslücke	1'275	4'930	13'266	–	–
AHV-Lohnsumme	224'475	271'610	293'488	21.0	8.1

* Berufliche Vorsorge und Unfallversicherung: Beiträge ohne Vermögenseinnahmen

Die *Alternativszenarien* ergeben folgendes Bild: Deutlich positiver würde die Entwicklung gemäss Szenario „höheres Wachstum“ verlaufen. In der Periode 1995 bis 2010 würden die Ausgaben um 3,3 Prozentpunkte, die Einnahmen um 4,6 Prozentpunkte mehr zunehmen als im Referenzszenario. Zwischen 2010 und 2025 würde der Zuwachs bei den Ausgaben um 7,7 und der Einnahmen um 7,2 Prozentpunkte über demjenigen des Referenzszenarios liegen. Insgesamt resultierte daraus eine Finanzierungslücke, die im Jahr 2010 Fr. 0,9 Mrd. und im Jahr 2025 Fr. 1,1 Mrd. unter derjenigen des Referenzszenarios läge. Umgekehrt zeigt sich mit dem Szenario „tiefere Wachstum“ ein negativeres Bild: Insbesondere würde dabei die Entwicklung der Ausgaben zwischen 1995 und 2010 3,6 Prozentpunkte höher liegen als beim Referenzszenario bei nur um 1,8 Prozentpunkten höheren Einnahmen. Zwischen 2010 und 2025 läge die Entwicklung der Einnahmen um 3,6 Prozentpunkte und der Ausgaben um 4,9 Prozentpunkte tiefer als beim Referenzszenario. Die Finanzierungslücke wäre damit im Jahr 2010 um Fr. 0,9 Mrd, im Jahr 2025 um Fr. 1,1 Mrd. höher als im Referenzszenario. Das Szenario „zusätzliche Erwerbstätige“ zeichnet sich bis 2010 durch einen etwa gleichen Verlauf wie das Referenzszenario aus, um in der zweiten Periode bei den Ausgaben ein um 2,5 Prozentpunkte, bei den Einnahmen aber um 3,9 Prozentpunkte höheren Zuwachs zu verzeichnen. Die Finanzierungslücke fiel damit im Jahr 2025 um rund Fr. 0,9 Mrd. tiefer aus. Auf der anderen Seite bleiben beim Szenario „weniger Erwerbstätige“ im Vergleich zum Referenzszenario die Einnahmen deutlicher hinter den Ausgaben zurück. Die Folge wäre eine um Fr. 1,3 Mrd. höhere Finanzierungslücke im Jahr 2010 und um Fr. 0,8 Mrd. im Jahr 2025.

3.3.2. Die Entwicklung des absoluten Mehrbedarfs

Bei der Berechnung der Finanzierungslücke wurde davon ausgegangen, dass sich die Einnahmen gemäss den geltenden gesetzlichen Grundlagen entwickeln. Insbesondere wurde damit unterstellt, dass die Einnahmen in den Versicherungszweigen Ergänzungsleistungen, Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung, Unfallversicherung und Familienzulagen in Zukunft den Ausgaben entsprechen. Implizit sind damit aber Mehrbelastungen verbunden, die über die Finanzierungslücke hinausgehen. Der Finanzierungsbedarf entspricht den Mitteln, welche für die Finanzierung der Ausgaben aufgebracht werden müssen. Betragsmässig entspricht er den Ausgaben. Alternativ lässt er sich auch als Summe der Einnahmen und Finanzierungslücke ausdrücken (vgl. Tabelle 3.3.2/1). Der Mehrbedarf entspricht der Differenz des Finanzierungsbedarfs in unterschiedlichen Zeitpunkten.

Unter der Annahme des *Referenzszenarios* und einer unveränderten Weiterführung des heutigen Finanzierungssystems wären im Jahr 2010 zusätzlich rund Fr. 8,4 Mrd. durch einkommensabhängige Beiträge und Fr. 7,7 Mrd. durch einkommensunabhängige Kopfbeiträge aufzubringen. Der Bund hätte zusätzliche Kosten von Fr. 5,3 Mrd. und die Kantone (und Gemeinden) von Fr. 2,6 Mrd. zu übernehmen. Im Beitrag des Bundes von Fr. 5,3 Mrd. nicht enthalten sind die Mehrerträge aus einem zusätzlichen Mehrwertsteuerprozent, für das die verfassungsmässige Grundlage bereits besteht. Zudem bliebe eine Finanzierungslücke von Fr. 3,7 Mrd. die zusätzlich finanziert werden müsste. Insgesamt würden sich die zusätzlichen Aufwendungen im Jahr 2010 auf Fr. 29,6 Mrd. belaufen.

Von 2010 bis 2025 würde der finanzielle Mehrbedarf weiter ansteigen: Im Vergleich zum Jahr 2010 müssten 2025 zusätzlich Fr. 4,2 Mrd. durch einkommensabhängige Beiträge und Fr. 3,9 Mrd. durch Kopfbeiträge finanziert werden. Der Bund hätte weitere Fr. 3,8 Mrd. die Kantone weitere Fr. 1,8 Mrd. aufzubringen. Während die Einnahmen durch das beschlossene Mehrwertsteuerprozent nur noch gering anwachsen würden, wüchse die Finanzierungslücke um weitere Fr. 8,3 Mrd. Insgesamt wäre im Jahr 2025 gegenüber 2010 mit einem zusätzlichen finanziellen Mehrbedarf von Fr. 22,1 Mrd. zu rechnen. Der absolute Mehrbedarf im Jahr 2025 betrüge also gegenüber 1995 Fr. 51,7 Mrd.:

Tabelle 3.3.2/1: Absoluter Finanzierungs- und Mehrbedarf der obligatorischen Sozialversicherungen im Jahr 2025 (zu Preisen 1995) gemäss Referenzszenario

in Mio Fr.	Ausgaben			Mehrbedarf		
	1995	2010	2025	2010 gegenüber 1995	2025 gegenüber 2010	2025 gegenüber 1995
Beiträge						
– Lohnprozente	48'169	56'532	60'685	8'364	4'152	12'516
– Kopfbeiträge	10'774	18'438	22'382	7'664	3'944	11'608
Bund	9'125	14'377	18'148	5'252	3'771	9'023
Kantone	3'983	6'535	8'313	2'553	1'778	4'330
MWST		2'078	2'246	2'078	168	2'246
Finanzierungslücke	1'275	4'930	13'266	3'655	8'336	11'991
Total	73'325	102'89	125'039	29'565	22'149	51'714

3.3.3. Die Entwicklung des relativen Mehrbedarfs

Der absolute Mehrbedarf ist erst dann aussagekräftig, wenn er zu anderen wirtschaftlichen Grössen in Beziehung gesetzt wird. In den hier verwendeten Szenarien wurde ein mehr oder weniger grosses wirtschaftliches Wachstum zugrundegelegt¹⁰⁵. Da gleichzeitig von einer konstanten Lohn- und Steuerquote ausgegangen wird, entwickeln sich Lohnsumme und Steueraufkommen im selben Ausmass. Ein AHV- bzw. ein Mehrwertsteuerprozent stellt im Jahr 2010 auch bei konstanten Preisen eine höhere Geldsumme dar als im Jahr 1995. Aus diesem Grund wurde die Belastung in AHV-Lohnprozenten bzw. Mehrwertsteuerprozenten berechnet. Dazu wurden die Frankenbeträge in den ausgewiesenen Jahren durch die AHV-Lohnsumme bzw. den Ertrag der Mehrwertsteuer in denselben Jahren dividiert. Der Mehrbedarf wurde als Differenz zwischen den so berechneten AHV-Lohn- bzw. Mehrwertsteuerprozenten ausgedrückt.

¹⁰⁵ Vgl. Ziffer 1.2.

Es sei hier ausdrücklich darauf hingewiesen, dass hiermit nicht die Meinung vertreten werden soll, die gesamten Ausgaben sollten durch Lohnprozent oder Mehrwertsteuerprozent finanziert werden. **Es geht vielmehr um eine Veranschaulichung der Ausgaben in bezug auf diese wirtschaftlichen Grössen.**

Gemessen in AHV-Lohnprozenten beträgt der Finanzierungsbedarf 1995 32,7 AHV-Lohnprozent für die obligatorischen Sozialversicherungen. Im Jahr 2010 würde er gemäss Referenzszenario bei 37,9 und im Jahr 2025 bei 42,6 AHV-Lohnprozenten liegen. Der Mehrbedarf stiege also zwischen 1995 und 2010 um 5,2 und zwischen 2010 und 2025 um zusätzliche 4,7 AHV-Lohnprozent bzw. um 6,8 Mehrwertsteuerprozent in der ersten Periode und um zusätzliche 6,1 Mehrwertsteuerprozent in der zweiten. Bis ins Jahr 2025 wäre also mit einem Mehrbedarf von insgesamt 9,9 AHV-Lohnprozenten bzw. 12,9 MWSt-Prozenten zu rechnen. Davon entfallen auf die Finanzierungslücke 3,9 AHV-Lohnprozent (zwischen 1995 und 2010 1,2 sowie zwischen 2010 und 2025 2,7 AHV-Lohnprozent).

Tabelle 3.3.3/2: Relativer Finanzierungs- und Mehrbedarf der obligatorischen Sozialversicherungen im Jahr 2025 (in AHV-Lohnprozenten und Mehrwertsteuerprozenten) gemäss Referenzszenario

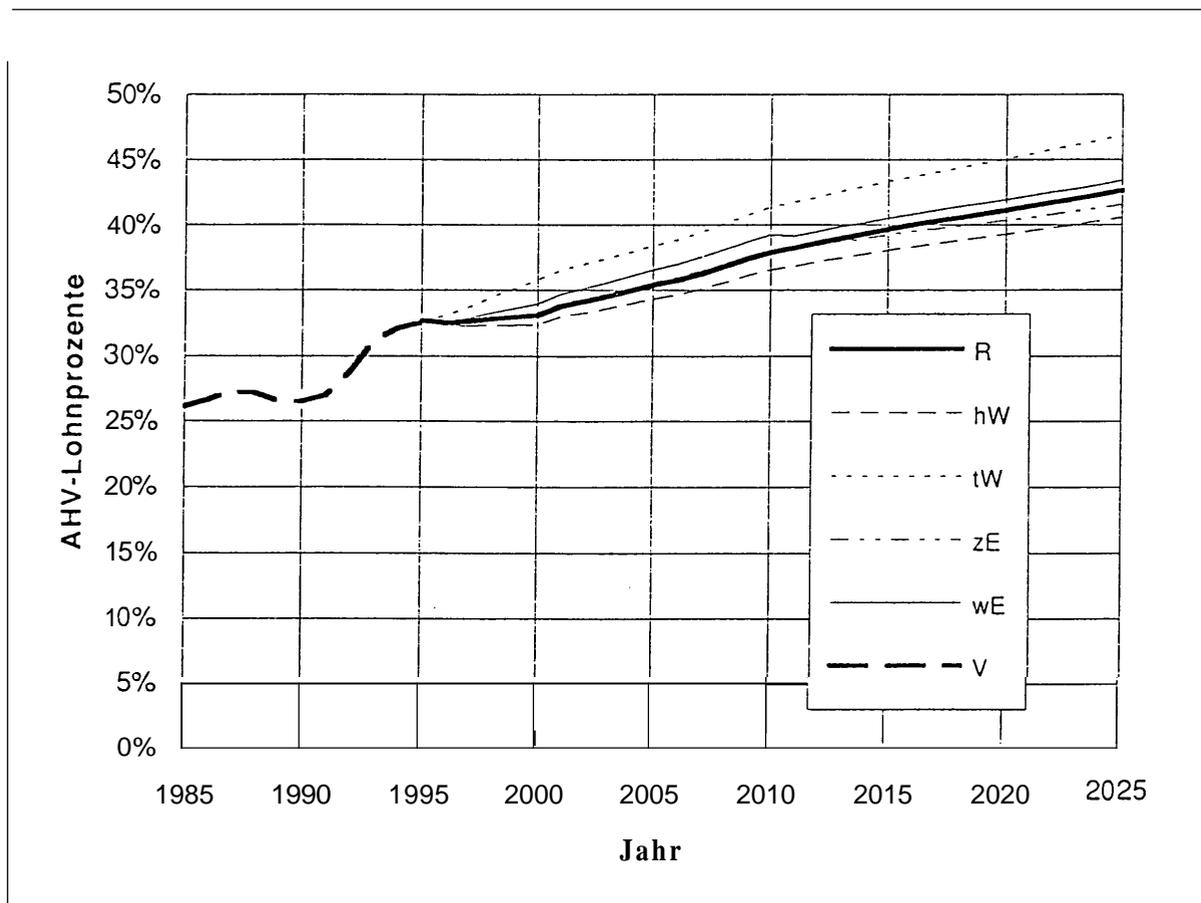
in AHV-Lohnprozenten	Finanzierungsbedarf			Mehrbedarf		
	1995	2010	2025	2010 gegenüber 1995	2025 gegenüber 2010	2025 gegenüber 1995
Beiträge						
- Lohnprozent	21.5	20.8	20.7	-0.6	-0.1	-0.8
- Kopfbeiträge	4.8	6.8	7.6	2.0	0.8	2.8
Bund	4.1	5.3	6.2	1.2	0.9	2.1
Kantone	1.8	2.4	2.8	0.6	0.4	1.1
MWST		0.8	0.8	0.8	0.0	0.8
Finanzierungslücke	0,6	1.8	4.5	1.2	2.7	3.9
Total	32.7	37.9	42.6	5.2	4.7	9.9
in MWSt-Prozenten	1995	2010	2025	2010 gegenüber 1995	2025 gegenüber 2010	2025 gegenüber 1995
Beiträge						
- Lohnprozent	27.9	27.1	26.9	-0.8	-0.2	-1.0
- Kopfbeiträge	6.2	8.8	9.9	2.6	1.1	3.7
Bund	5.3	6.9	8.0	1.6	1.2	2.8
Kantone	2.3	3.1	3.7	0.8	0.6	1.4
MWST		1.0	1.0	1.0	0.0	1.0
Finanzierungslücke	0.7	2.4	5.9	1.6	3.5	5.1
Total	42.5	49.2	55.4	6.8	6.1	12.9

Für die Einschätzung dieses Mehrbedarfs wurde auch die Entwicklung der vergangenen 10 Jahre hinzugezogen (vgl. Abbildung 3.3.3/a). Eine Beschränkung auf diesen Zeitraum hat den Vorteil, dass ab 1985 sämtliche Sozialversicherungszweige obligatorisch waren¹⁰⁶. Es zeigt sich deutlich, dass die vergangene wirtschaftliche Entwicklung einen entscheidenden Einfluss ausgeübt hat: Die positive wirtschaftliche Entwicklung Ende der 80er Jahre führte zu einer leicht sinkenden Gesamtbelastung gemessen in AHV-Lohnprozenten. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten anfangs der 90er Jahre liessen jedoch die Belastung stark ansteigen um an-

¹⁰⁶ Mit Ausnahme der Krankenversicherung. Allerdings waren nahezu alle Einwohner krankenversichert, die Versicherungsdichte zwischen 1985 und 1995 ist von 89 auf 99,9% gestiegen.

schliessend - obwohl noch keine deutliche wirtschaftliche Erholung spürbar war - wieder abzufachen. Gemäss Referenzszenario steigt die Belastung in den folgenden Jahrzehnten kontinuierlich.

Abbildung 3.3/a: Vergangene Entwicklung der Gesamtbelastung durch die Sozialversicherungen und Entwicklung gemäss verschiedenen Szenarien¹⁰⁷ (in AHV-Lohnprozenten)



Bei den **Alternativszenarien** führen die Szenarien "höheres Wachstum" und "zusätzliche Erwerbstätige" zu einem tieferen finanziellen Mehrbedarf im Vergleich zum Referenzszenario des entsprechenden Jahres: im Jahr 2010 läge der Lohnprozentsatz beim Szenario "höheres Wachstum" um 1,4% tiefer, im Jahr 2025 um 2,0% tiefer. Für das Szenario "zusätzliche Erwerbstätige" bliebe der relative Mehrbedarf im Jahr 2010 etwa gleich, wäre dann aber im Jahr 2025 um 1,1% geringer. Auf der anderen Seite läge der finanzielle Mehrbedarf bei den Szenarien "tieferes Wachstum" und "weniger Erwerbstätige" höher: beim Szenario "tieferes Wach-

¹⁰⁷ Szenarien/Annahmen: R = Referenzszenario; hW = höheres Wachstum; tW = tieferes Wachstum; zE = zusätzliche Erwerbstätige; wE = weniger Erwerbstätige; V = Vergangenheit.

tum" im Jahr 2010 um 3,4% im Vergleich zum Referenzszenario, und um 4,3% im Jahr 2025. Beim Szenario „weniger Erwerbstätige" wäre der relative Mehrbedarf um 1,3% und 0,8% höher für die entsprechenden Jahre.

3.3.4. Künftige finanzielle Entwicklung der obligatorischen Sozialversicherungen unter Berücksichtigung der Mutterschaftsversicherung

Bei den bisherigen Ausführungen wurde die Mutterschaftsversicherung nicht berücksichtigt, weil dieser Versicherungszweig zur Zeit noch nicht eingeführt ist. Generell kann dazu angemerkt werden, dass ihr Einbezug die bisher dargestellten Grössenordnungen nur unbedeutend verändert. Ihre Ausgaben beliefen sich 1995 auf rund 9‰ der gesamten Ausgaben für die Sozialversicherungen. Dieser Anteil năme in Zukunft ab, da die Ausgaben im Bereich der Mutterschaftsversicherung in absoluten Frankenbeträgen weniger stark anstiege als die gesamten Ausgaben der Sozialversicherungen.

Beim Einschluss der Mutterschaftsversicherung sind zwei Effekte zu unterscheiden: Zunächst würde bei ihrer Einföhrung, bezogen auf 1995, ein *einmaliger Mehrbedarf* im Ausmass von Fr. 680 Mio. bzw. rund 3 AHV-Lohnpromille entstehen. Dieser einmalige Belastungsanstieg ist auf den Leistungsausbau zurückzuföhren, der mit einer Einföhrung der Mutterschaftsversicherung verbunden wäre. Abgesehen davon ist jedoch auch die weitere zukünftige Kostenentwicklung von Bedeutung, welche sich aus den getroffenen Annahmen in den Szenarien ergibt. Beim Einbezug der Mutterschaftsversicherung veränderte sich die *Finanzierungslücke* nicht, da hier unterstellt wurde, dass die lohnabhängigen Beiträge und die Beiträge des Bundes so angepasst würden, dass die Ausgaben gedeckt wären. Der *absolute Mehrbedarf*, der zusätzlich zum oben erwähnten einmaligen Mehrbedarf entstünde, würde sich beim Referenzszenario im Jahr 2010 gegenüber 1995 auf Fr. 64 Mio., im Jahr 2025 gegenüber 2010 auf zusätzliche Fr. 60 Mio. belaufen. Im Jahr 2025 lägen die Ausgaben damit um Fr. 124 Mio. höher als 1995. Dieser Mehrbedarf käme zum ausgewiesenen absoluten Mehrbedarf der anderen Sozialversicherungszweige hinzu". Über den ganzen Zeitraum hinweg entsteht in der Mutterschaftsversicherung jedoch kein *relativer Mehrbedarf*. Mit anderen Worten bleiben die Ausgaben konstant auf dem Niveau von rund 0,3 AHV-Lohnprozenten bzw. 0,4 MWSt-Prozenten.

3.3.5. Die Bedeutung des relativen Mehrbedarfs für die öffentliche Hand

Der relative Mehrbedarf von 5,2 AHV-Lohnprozenten bis ins Jahr 2010 und weiteren 4,7 AHV-Lohnprozenten (Referenzszenario) bis ins Jahr 2025 müsste auf jeden Fall durch die privaten und öffentlichen Haushalte sowie durch die Unternehmungen finanziert werden, sei es durch lohnabhängige oder lohnunabhängige Beträge oder über direkte oder indirekte Steuern, wobei sich die verschiedenen Finanzierungsarten in ihrer Umverteilungswirkung, wie auch in

¹⁰⁸ Vgl. Tabelle 3.3.2.

ihren wirtschaftlichen Auswirkungen unterscheiden, indem sie die Haushalte je nach Einkommen unterschiedlich belasten. Bei einem Festhalten an den heutigen Leistungen kann es sich also lediglich darum handeln, den gesamten Finanzierungsbedarf auf die verschiedenen Finanzierungsquellen optimal zu verteilen.

Für den Bund muss mit einer jährlichen Zunahme des relativen Bedarfs gerechnet werden. Diese Mehrausgaben müssten entweder durch entsprechenden Verzicht auf andere Ausgaben (die Kosten des Bundes für die obligatorischen Sozialversicherungen würden 2025 36,5% der Gesamteinnahmen¹⁰⁹ - heute 23% - beanspruchen) oder durch Steuererhöhungen gedeckt werden. Im zweiten Fall müsste der Bund neben dem bereits eingerechneten MWST-Prozent für die demographischen Probleme in der AHV allein zur Deckung seiner Beiträge an die Sozialwerke weitere 1,6 MWST-Prozente bis ins Jahr 2010 und weitere 1,2 MWST-Prozente bis 2025 erheben.

Für die Kantone fällt der Mehraufwand tiefer aus, würde aber ebenfalls entweder zur Verdrängung anderer kantonaler Ausgaben oder zu entsprechenden Steuererhöhungen führen. Im Gegenwert von MWST-Prozenten ausgedrückt würden diese Steuererhöhungen von 0,8 Prozentpunkte und 0,6 Prozentpunkte (für die Periode 1995 - 2010 und 2010 - 2025) betragen. Hinzu kämen für Kantone und Gemeinden die nicht quantifizierten Mehrbelastungen aus der Sozialhilfe.

Bei der Frage, wie die sich abzeichnende Finanzierungslücke zu decken ist, muss beachtet werden, dass **Umlagerungen** aus politischen Gründen nur beschränkt möglich sind: Eine stärkere Belastung durch Erwerbseinkommensprozente dürfte für die Zukunft problematisch sein. Dasselbe gilt für einkommensunabhängige Beiträge wie die Krankenkassenprämien. Ohne Gegenmassnahmen besteht somit die Gefahr, dass die öffentliche Hand nicht nur den Mehrbedarf gemäss heutigem Finanzierungssystem zusätzlich zu übernehmen hätte, sondern auch einen bedeutenden Teil der sich abzeichnenden Finanzierungslücke. Bis zum Jahr 2010 kämen damit auf die öffentliche Hand relative Mehrbelastungen im Ausmass von bis zu 4,0 Mehrwertsteuer-Prozenten zu sowie bis zu weiteren 5,3% bis ins Jahr 2025¹¹⁰, wobei allfällige Mehrbelastungen in der Sozialhilfe (vgl. Ziffer 2.12.3) sowie durch steigende Prämienbeihilfen in der Krankenversicherung nicht eingerechnet sind. Diese Zahlen machen mit aller Deutlichkeit klar, dass die Finanzierungsprobleme der obligatorischen Sozialversicherungen einen sehr engen Bezug zur Finanzpolitik der öffentlichen Haushalte aufweisen. Neben die Deckung der Finanzierungslücke der Sozialwerke tritt gleichzeitig die Frage nach der Refinanzierung der staatlichen Beiträge. Die bereits chronisch überlasteten Haushalte von Bund und Kantonen sind ohne entsprechende zusätzliche Mittel nicht in der Lage, die stark steigende Beitragslast zu finanzieren.

Zu dieser **zusätzlichen Belastung der öffentlichen Hand** muss angemerkt werden, dass sich der Anteil der Ausgaben für Soziale Wohlfahrt an den gesamten Ausgaben des Bundes, der Kantone und Gemeinden in den vergangenen 25 Jahren kontinuierlich von 12% im Jahr 1970 auf rund 20% im Jahr 1993 erhöht hat (vgl. Tabelle 3.3.5/1 und Anhang A9).

¹⁰⁹ Unter der Annahme, dass sich die Einnahmen des Bundes proportional zum angenommenen BIP-Wachstum (1,3% 1995-2010 und 0,5% 2010-2025) entwickeln.

¹¹⁰ Ausgehend von der Annahme, dass die öffentliche Hand den Mehrbedarf von Bund und Kantonen sowie die ganze Finanzierungslücke zu übernehmen hätte (vgl. Tabelle 3.3.3/2: 1,6 [Bund] und 0,8 [Kantone] und 1,6 [Finanzierungslücke] Mehrwertsteuerprozente [2010]).

Tabelle 3.3.5/1: Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden für Soziale Wohlfahrt (ohne Wohnungsbau) zu laufenden Preisen

	Ausgaben				Steigerungsrate (1)
	1970	1980	1990	1993	
Gesamtausgaben öffentliche Hand (in Mio Fr.)	20'285	47'524	86'614	110'224	7.690
davon Soziale Wohlfahrt					
- in Mio Fr.	2'416	6'464	13'107	21'343	9.9%
- in Mio Fr. pro Kopf	385	1'015	1'906	3'054	9.4%
- in Prozent der Gesamtausgaben	11.9%	13.6%	15.1%	19.4%	

Quelle: BFS (1973, 1996: Öffentliche Finanzen)

(1) Durchschnittliche Steigerungsrate 1970-93

In der Vergangenheit waren verschiedene Faktoren für die Kostenentwicklung verantwortlich: Zunächst wurden im betrachteten Zeitraum verschiedene *Leistungsverbesserungen* realisiert. Weiter erhöhten sich die Kosten aufgrund der *steigenden Anzahl Leistungsbezüger*. Sodann wurden die *Renten an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst* (Mischindex in AHV und IV). Seit Beginn der 90er Jahre hat sich der Anstieg als Folge der markant höheren *Arbeitslosigkeit* deutlich verstärkt. Die Auswirkungen beschränken sich dabei nicht auf die direkt sichtbare Belastung von Bund und Kantonen aus den Darlehen an die Arbeitslosenversicherung, sie wirken sich auch in höheren Beiträgen an die Invalidenversicherung und höheren Sozialhilfeleistungen aus. In Zukunft wird schliesslich die *demographische Alterung* in zunehmendem Mass für die Kostenentwicklung verantwortlich sein.

Bei steigender Belastung der öffentlichen Hand stellt die Bindung der Ausgaben von Bund und Kantonen durch die vollständige Finanzierung einzelner Sozialversicherungszweige (Militärversicherung, Familienzulagen in der Landwirtschaft, Darlehen an die Arbeitslosenversicherung) oder durch den Mechanismus prozentualer Beiträge an die jährlichen Ausgaben (AHV, IV, EL und seit 1996 auch ALV) ein besonderes Problem dar: In Zeiten, in denen die Einnahmentwicklung von Bund und Kantonen mit dem Wachstum der gebundenen Beiträge nicht Schritt halten kann, bewirkt diese Aufgabenbindung eine zunehmende Einengung des finanzpolitischen Handlungsspielraums.

3.4. Einfluss der Szenarien auf die einzelnen Versicherungszweige

Bisher wurde die Entwicklung des gesamten Finanzierungsbedarfs betrachtet. Im Folgenden steht der zukünftige Finanzierungsbedarf in den einzelnen Versicherungszweigen im Vordergrund. Es soll insbesondere der Frage nachgegangen werden, bei welchen Sozialversicherungszweigen sich aufgrund der zugrundegelegten Szenarien in Zukunft ein besonderer finanzieller Mehrbedarf abzeichnen würde. Dazu wird zunächst den relative Mehrbedarf, wie er sich aufgrund des Referenzszenarios im Jahr 2010 bzw. 2025 ergäbe, betrachtet. Anschliessend werden die Unterschiede dargestellt, die unter der Annahme der verschiedenen Szenarien zu erwarten wären.

3.4.1. Der finanzielle Mehrbedarf unter Annahme des Referenzszenarios

Aufgrund des Referenzszenarios ergäbe sich vor allem in der Krankenversicherung, der AHV und der IV ein an der AHV-Lohnsumme gemessener relativer Mehrbedarf, während der relative Bedarf in der Arbeitslosenversicherung sinken würde (vgl. Abbildung 3.4.1/a). In der *Krankenversicherung* ist in erster Linie die zusätzliche Kostenentwicklung aufgrund der vermehrten Inanspruchnahme von Leistungen für den finanziellen Mehrbedarf verantwortlich. Wir gehen davon aus, dass die Massnahmen des neuen KVG und die Politik des Bundesrates bis spätestens ins Jahr 2010 voll greifen werden. Aus diesem Grund wurde dieser Faktor nach 2010 nicht mehr berücksichtigt, weshalb der Mehrbedarf im zweiten Zeitraum entsprechend tiefer ausfällt¹¹¹. In der *ANV* ist aufgrund der demographischen Entwicklung mit mehr Leistungsbezüglern **zu** rechnen, insbesondere auch nach 2010¹¹², während in der *Invalidenversicherung* aufgrund der bisherigen Erfahrung bis ins Jahr 2010 ein zusätzliches Kostenwachstum unterstellt wurde. Auch hier nehmen wir an, dass der Bundesrat mit der 4. IV-Revision und anderen Massnahmen das zusätzliche Kostenwachstum einzudämmen vermag. Im Zeitraum von 2010 und 2025 wird also allein der Einfluss der demographischen Entwicklung unterstellt, weshalb hier der Mehrbedarf entsprechend gering ausfallen würde¹¹³. Der relative Mehrbedarf bei den *Ergänzungsleistungen* ist direkt an die Mehrbelastung in der AHV und IV gekoppelt¹¹⁴. Bei der *Arbeitslosenversicherung* fällt ins Gewicht, dass mit den heutigen Beiträgen das Defizit bis ins Jahr 2000 reduziert und die Beiträge anschliessend den laufenden Ausgaben angepasst würden¹¹⁵.

¹¹¹ Vgl. Ziffer 2.7.4.

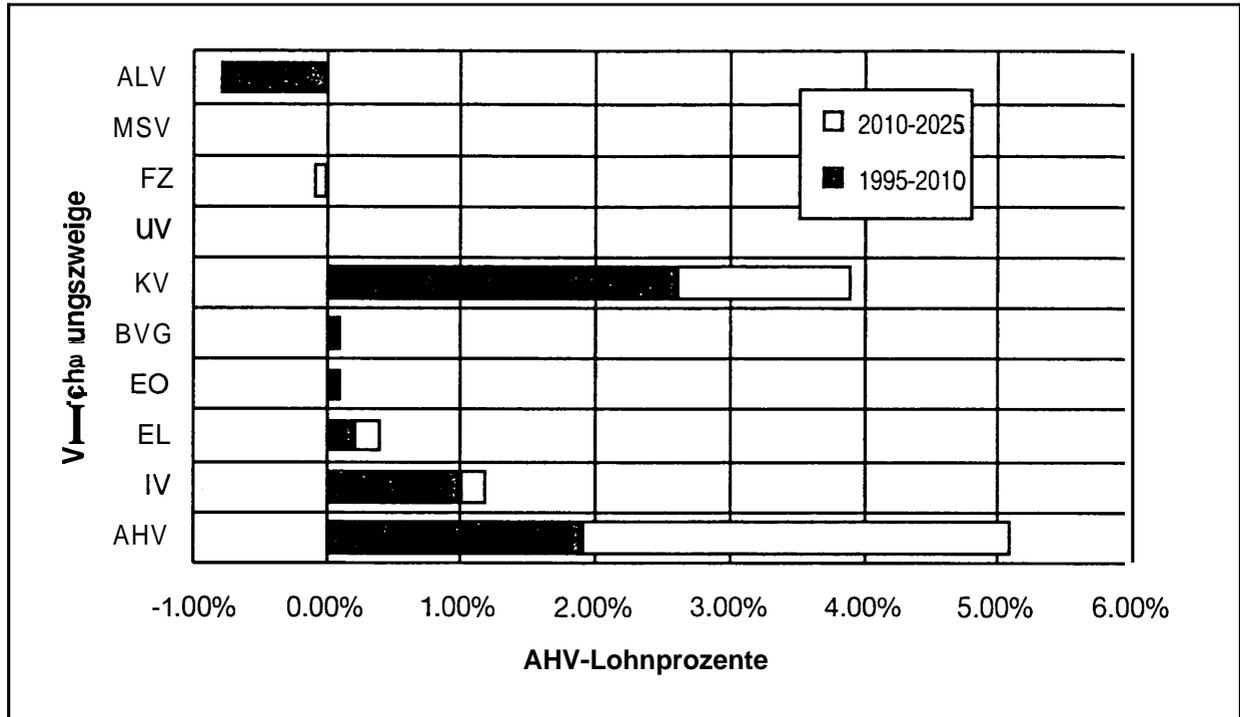
¹¹² Vgl. Ziffer 2.1.3.

¹¹³ Vgl. Ziffer 2.2.3.

¹¹⁴ Vgl. Ziffer 2.3.2.

¹¹⁵ Vgl. Ziffer 2.6.3.

Abbildung 3.4./a: Veränderung des Finanzierungsbedarfs von 1995 bis 2025 gemäss Referenzszenario (in AHV-Lohnprozenten)

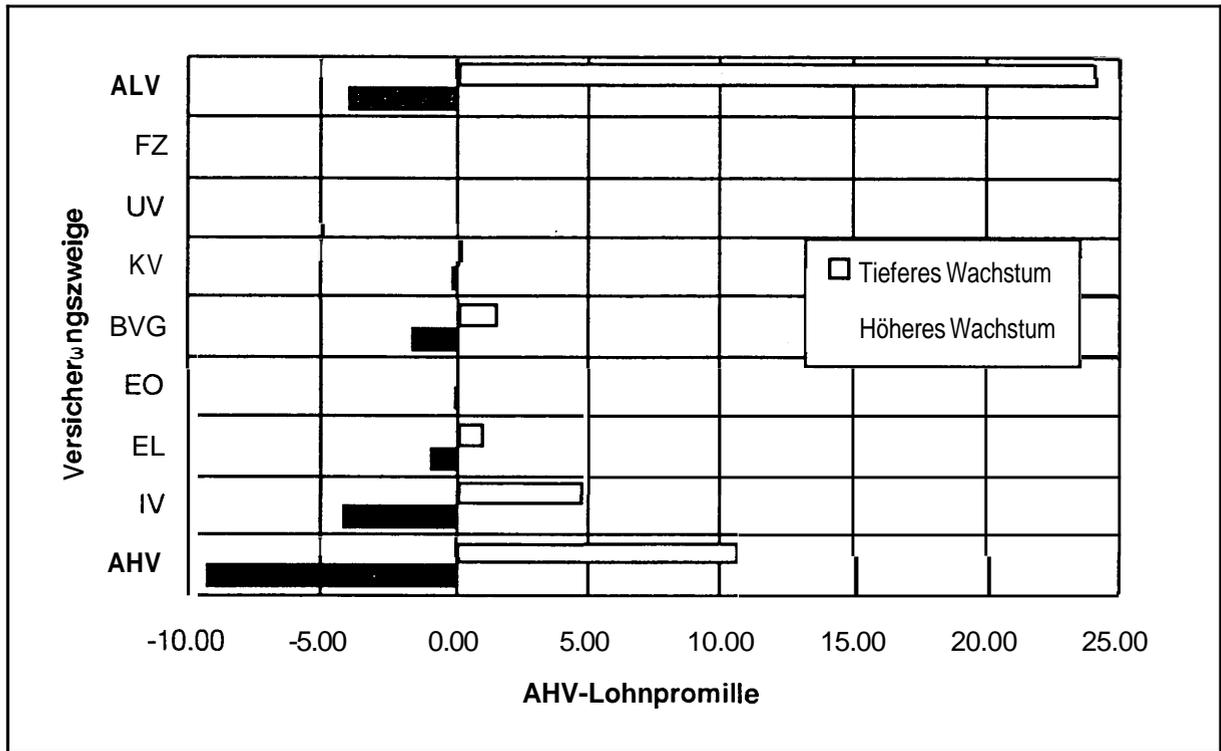


3.4.2. Der Einfluss der verschiedenen Szenarien auf den finanziellen Mehrbedarf im Jahr 2025

Wie wirken sich die verschiedenen Szenarien auf die einzelnen Versicherungszweige aus? Um diese Frage zu beantworten, wurde die relative Mehrbelastung im Jahr 2025 unter Annahme der verschiedenen Szenarien mit derjenigen im Referenzszenario verglichen. Zunächst werden die beiden wirtschaftlichen Szenarien betrachtet, in einem zweiten Schritt die Szenarien mit einer unterschiedlichen Entwicklung der Anzahl Erwerbstätiger.

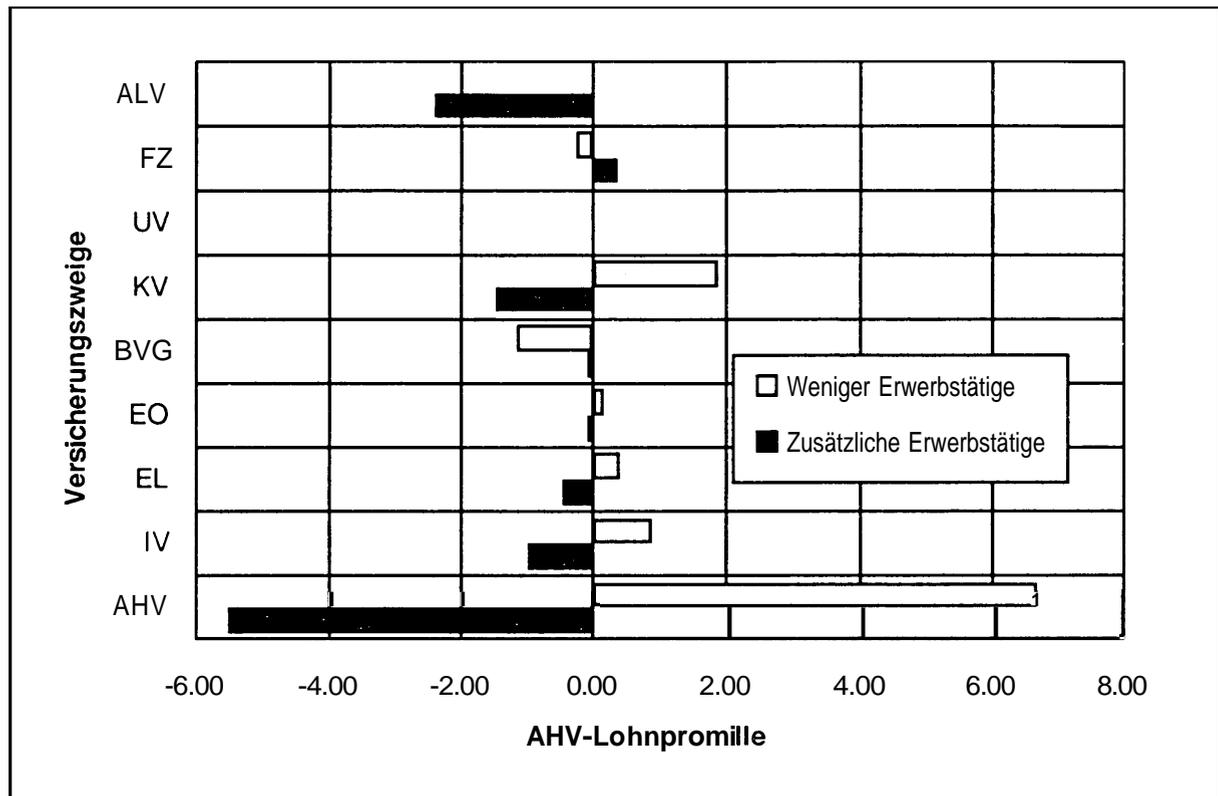
Als erstes kann festgehalten werden, dass die Veränderung des Mehrbedarfs zwischen 1995 und 2025 gemäss Referenzszenario wesentlich grösser ist als der Unterschied, der sich aus der Verwendung der verschiedenen Szenarien ergibt (Vgl. Abbildung 3.4./b). Am stärksten reagiert die **Arbeitslosenversicherung** auf die wirtschaftliche Entwicklung. Dies ist die direkte Folge der je nach Wirtschaftswachstum unterschiedlich angenommenen Arbeitslosenquote von 2% bei höherem Wirtschaftswachstum und 5% bei tieferem Wirtschaftswachstum (im Vergleich zu 2,5% beim Referenzszenario). Bei der **AHV** und der **Invalidenversicherung** fällt der Einfluss des Mischindexes ins Gewicht: Er bewirkt bei höherem Wirtschaftswachstum eine relative Entlastung und bei tieferem Wirtschaftswachstum eine relative Belastung. Bei der Invalidenversicherung kommt hinzu, dass bei höherem Wirtschaftswachstum eine zusätzliche Kostenzunahme von 1% unterstellt wurde und bei tieferem Wirtschaftswachstum eine solche von 2% (im Vergleich zu 1,5% beim Referenzszenario).

Abbildung 3.4/b: Einfluss des Wirtschaftswachstums auf den Finanzierungsbedarf der einzelnen Sozialversicherungszweige (2025; in AHV-Lohnpromillen)



Auf die unterschiedliche Entwicklung der Anzahl Erwerbstätiger reagiert vor allem die AHV relativ stark, die Krankenversicherung in einem etwas geringeren Ausmass (vgl. Abbildung 3.4/C). Bei der **AHV** würde vor allem eine demographische Entwicklung zu einer höheren Belastung führen, bei der die Anzahl der Erwerbstätigen - und damit der Anzahl Beitragszahler - vergleichsweise tief läge. Bei der **Krankenversicherung** führte eine geringere Anzahl Erwerbstätiger dazu, dass vergleichsweise weniger jüngere Versicherte mit tiefen Kosten einer höheren Anzahl älterer Versicherter mit höheren Kosten gegenüberstünde. Eine höhere Anzahl Erwerbstätiger hätte schliesslich bei der **Arbeitslosenversicherung** die Auswirkung, dass die Kosten durch mehr Beitragszahler finanziert würden, was zu einer entsprechenden Entlastung führte.

Abbildung 3.4/c: Einfluss der Anzahl Erwerbstätigen auf den Finanzbedarf der einzelnen Sozialversicherungszweige (2025; in AHV-Lohnpromillen)



3.4.3. Zusammenfassung

Geht man vom Referenzszenario aus, so ist mit bedeutenden Mehrbelastungen in den Versicherungszweigen *AHV*, *Invalidenversicherung* und *Krankenversicherung* zu rechnen. Dieses Bild wird auch nicht durch die verschiedenen Szenarien grundlegend geändert. Die *Arbeitslosenversicherung* reagiert sehr sensibel auf die wirtschaftliche Entwicklung, die über die Arbeitslosenquote direkt die Anzahl der Leistungsbezüger bestimmt. Aus diesem Grund sind die Überlegungen zur künftigen Finanzierung der Sozialversicherungen in erster Linie auf diese Versicherungszweige zu konzentrieren.

2. Teil: Beurteilung der Finanzierungsalternativen

Im 1. Teil wurde der mutmassliche Finanzierungsbedarf unter Zuhilfenahme von Szenarien beziffert. Dabei wurde er alternativ in Form von Erwerbseinkommensprozenten und Mehrwertsteuerprozenten ausgewiesen. Mit dieser Auswahl wird ein Entscheid, wie die zusätzlichen Mittel beschafft werden sollen, in keiner Weise präjudiziert. Der Grund für die Wahl dieser zwei Möglichkeiten war ein anderer. Es ging darum, den Finanzierungsbedarf in Grössen darzustellen, welche sowohl für die Öffentlichkeit wie für die Politik begreiflich und diskutierbar sind.

Die neu aufzubringenden Mittel sind auch gemessen an den Massstäben der Gesamtwirtschaft bedeutend. Nach der Beantwortung der Frage „wieviel?“ geht es nun darum, jene des „wie?“ anzugehen.

Im vorliegenden 2. Teil werden *Elemente für eine Entscheidungsgrundlage* zusammengetragen. Es sollen Ansatzpunkte gezeigt werden, wie der Finanzierungsbedarf aufgebracht werden kann und welche volkswirtschaftlichen Konsequenzen sich für die Wirtschaft ergeben. Entsprechend ihrem Auftrag hat sich die Arbeitsgruppe auf das Schliessen der Finanzierungslücke beziehungsweise die Finanzierung des Mehrbedarfs beschränkt und die Kürzung von Leistungen der Sozialversicherung nicht berücksichtigt.

Einen ersten Diskussionspunkt stellt die *Mehrbelastung* dar (Kapitel 4). Aufgrund theoretischer Überlegungen und einiger bereits vorhandener empirischer Arbeiten werden Überlegungen zu den Grenzen der Belastung angestellt. Abgerundet werden diese qualitativen Aussagen mit einer Positionierung der schweizerischen Sozialbelastung im zeitlichen und internationalen Vergleich. Leider konnten die wirtschaftlichen Auswirkungen der Mehrbelastung im Rahmen dieses Mandats nicht quantitativ geschätzt werden.

Weiter geht es darum, den Fächer *möglicher Finanzierungsalternativen* zu öffnen (Kapitel 5). Als Ausgangspunkt werden diese Alternativen unabhängig von ihren politischen Realisierungswahrscheinlichkeiten aufgelistet. Das Ziel ist dabei eine möglichst breite Auslegeordnung. Die für die Diskussion als wesentlich erachteten Finanzierungsarten werden auf einer qualitativen Ebene im Quervergleich diskutiert. Verfolgt wird ein Ansatz, der steuerwirtschaftliche und finanzpolitische Überlegungen wie beispielsweise die Ergiebigkeit und Übenvältbarkeit von Steuern und Abgaben an den Anfang stellt. Diese Erkenntnisse werden anschliessend um Überlegungen ergänzt, in welcher Art sich die Struktur der wirtschaftlichen Belastung je nach Finanzierungsalternative unterscheidet.

In einem weiteren Schritt werden Überlegungen zum Wesen der Sozialversicherungen und ihrer funktionsgerechten Finanzierung angestellt (Kapitel 6). Daraus werden *Grundsätze für die Finanzierung* der Sozialversicherungen abgeleitet. Diese Grundsätze werden in der Folge auf die vier Sozialversicherungszweige AHV, IV, Krankenversicherung und Arbeitslosenversicherung angewandt. Ziel dieses Abschnitts ist es weniger, ein Rezept für die Aufbringung des Mehrbedarfs abzugeben, als diese Grundsätze auf ihre Tauglichkeit zu prüfen. Der Vergleich beschränkt sich auf diese vier Sozialversicherungen, da bei ihnen die gewichtigsten Fragen der Finanzierung auftreten werden.

Bis hierher beruhen sämtliche Überlegungen auf primär theoretischen Erkenntnissen und auf Grundsätzen, denen eine gewisse Plausibilität und Akzeptanz zumindest nicht abgesprochen werden kann. Sie sind aber keine hinreichende Entscheidungsgrundlage, wie der Mehrbedarf in

den verschiedenen Sozialversicherungen aufgebracht werden soll. Was fehlt, und was die *Arbeitsgruppe* im heutigen Zeitpunkt nicht vorlegen kann, sind Antworten auf die Frage nach den wirtschaftlichen Auswirkungen auf *Wachstum, Arbeitsmarkt, Wettbewerbsfähigkeit und Preise*, wenn Steuern und Abgaben in dem im 1. Teil vorgezeichneten Ausmass und Rhythmus erhöht werden müssen. Im Vordergrund stehen dabei die kurz- und mittelfristigen Auswirkungen. Auch die stark anwachsende internationale Literatur zu den demographiebedingten Problemen der Finanzierung der Sozialen Sicherung¹¹⁶ konzentriert sich auf die Analyse von Belastungsniveaus und enthält kaum Analysen zur Frage der kurzfristigen Anpassungsprozesse. Das Hearing mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Wissenschaft vom 21. August 1995 zeigte aber, dass empirische Schätzungen für die Schweiz möglich und sinnvoll sind. *Anhang A4* enthält einen Mandatsentwurf für solche Abklärungen. Diese beinhalten eine quantitative Herleitung der volkswirtschaftlichen Wirkungen sowohl der Mehrbelastung als auch der Finanzierungsart. Die Arbeitsgruppe regt an, dieses Mandat öffentlich auszuschreiben. Sie erachtet es als zweckmässig, wenn dieselben Fragestellungen von verschiedenen Auftragnehmerinnen und Auftragnehmern mit unterschiedlichen Ansätzen und Methoden untersucht werden.

¹¹⁶ Für breite Übersichten vgl. zum Beispiel World Bank (1994), OECD (1988).

4. Kapitel Niveau und Anstieg der Finanzierungsbelastung im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontext

4.1. Wirtschaftliche Belastung

Die Finanzierung der Sozialen Sicherung führt einerseits zu individuell-wirtschaftlichen Belastungen und andererseits zu einer volkswirtschaftlichen Belastung. Diese beiden Ebenen können in verschiedener Weise zusammenhängen.

- (a) Auf der Seite der *Haushalte* resultiert ein geringeres verbleibendes Entgelt für die am Produktionsprozess beteiligten Faktoren (Lohn, Vermögenseinkommen, Gewinn). Dies kann über einen direkten Abzug bei den Einkommen (z.B. Erwerbseinkommensprozente, Einkommenssteuern) oder über eine indirekte Minderung des realen Einkommens (z.B. Erhöhung der Preise bei Mehrwertsteuer) erfolgen¹⁷. Wieweit diese individuelle Belastung der Haushalte zu einer volkswirtschaftlichen Belastung führt, hängt davon ab, wie stark die belasteten Haushalte auf die Verzerrung der Leistungsanreize reagieren (siehe Punkt c).
- (b) Auf der Seite der *Unternehmen* kommt es zu einer Erhöhung der Produktionskosten. Auch hier sind direkte Wirkungen (Erwerbseinkommensprozente, Mehrwertsteuer) wie indirekte Wirkungen (z.B. erhöhte Lohnforderungen wegen erhöhter Belastung bei der Einkommenssteuer) zu unterscheiden. Diese Belastung führt direkt zu einer volkswirtschaftlichen Belastung, wenn sie mit einer Minderung der internationalen Konkurrenzfähigkeit verbunden ist. Dies wiederum ist von Stand und Entwicklung der Sozialbelastung in den Konkurrenzländern abhängig. Indirekt zieht die Belastung der Unternehmen eine volkswirtschaftliche Belastung nach sich, wenn sie mit einem ineffizienten Faktoreinsatz verbunden ist (vgl. Punkt c).
- (c) Die Belastungen bei den Haushalten und bei den Unternehmen verändern die von den Haushalten und Unternehmen wahrgenommenen relativen Preise. Sie beeinflussen somit die Leistungsanreize und können ein volkswirtschaftlich *ineffizientes Verhalten* nach sich ziehen. Bei den Haushalten wird offizielle Erwerbsarbeit im Verhältnis zu Freizeit, unbezahlter Arbeit und Schattenwirtschaft weniger attraktiv und es können entsprechende Ausweichreaktionen in Gang gesetzt werden. Diese senken im Normalfall die gesamtwirtschaftliche Produktivität und mindern die staatlichen Einnahmen. Bei den Unternehmen wird es im allgemeinen zu Verzerrungen beim Faktoreinsatz kommen. Von besonderer Bedeutung ist die Einschränkung des Einsatzes des Faktors Arbeit infolge der heutigen stark am Faktor Arbeit anknüpfenden Finanzierungsbelastung.

¹⁷ Dabei ist zu beachten, dass auch bei Absenz eines Sozialversicherungssystems die individuell-private Absicherung von Risikosituationen einen beträchtlichen Teil des Faktoreinkommens der Haushalte in Anspruch nehmen würde.

Diesen Belastungswirkungen stehen aber auch positive Rückwirkungen des Systems der Sozialen Sicherung auf die Wirtschaft entgegen¹⁸. Generell ist anzumerken, dass die Sozialleistungen der Wirtschaft nicht entzogen werden, sondern als Konsum und Ersparnis der Bezügerinnen und Bezüger von Sozialleistungen wieder in den Wirtschaftskreislauf zurückfliessen. Dabei ergibt sich eine konjunkturelle Stabilisierung des Systems. Diese Stabilisierungswirkung lässt sich zum einen auf die spezifisch antizyklische Wirkung der Leistungsseite einzelner Sozialversicherungen (z.B. bei der Arbeitslosenversicherung) zurückführen. Zum andern ist sie ein allgemeines Ergebnis der verbesserten Einkommenssicherheit der Bezügerinnen und Bezüger von Sozialleistungen. Ohne die Sicherheit der Rente würden deren Konsumausgaben in Rezessionszeiten viel stärker zurückgehen und somit die Krise verstärken. Im weiteren ergeben sich positive Auswirkungen auf den Faktor Arbeit (Erhöhung von Qualifikation und Bereitschaft für technologischen Wandel) und den Faktor Kapital (Kapitalbildung durch institutionelles Sparen). Die wichtigste Wirkung schliesslich besteht darin, dass der soziale Ausgleich zu sozialer Integration und sozialem Frieden führt, welche eine unabdingbare Voraussetzung für eine stabile Entwicklung in sozialer, politischer und wirtschaftlicher Hinsicht bilden.

In der theoretischen ökonomischen Betrachtungsweise ist der optimale Anteil des Bruttoinlandprodukts, der für die Soziale Sicherung verwendet wird, dann erreicht, wenn ein zusätzlicher Franken für die Soziale Sicherung Kosten mit sich bringt, die gerade dem zusätzlichen Nutzen entsprechen. Dieses Konzept des Ausgleichs von zusätzlichen Kosten und zusätzlichem Nutzen lässt sich empirisch nicht direkt überprüfen. Die Annäherung an die Frage, wo ein Land im Vergleich zum optimalen Anteil steht und ob Grenzen der wirtschaftlichen Belastung ersichtlich sind, muss deshalb indirekt erfolgen. Dabei können zum einen über einen zeitlichen und internationalen Vergleich des heutigen Belastungsniveaus und des absehbaren Belastungsanstiegs Hinweise über mögliche kritische Werte ersehen werden. Zum andern kann geprüft werden, ob mögliche negative Folgewirkungen der Sozialbelastung schon heute ersichtlich sind und kritische Ausmasse erreichen.

Als Indikator für die Sozialbelastung wird im folgenden die *Sozialleistungsquote*¹¹⁹ verwendet. Diese gibt das Verhältnis von Sozialleistungen zum Bruttoinlandprodukt an und sagt, wieviel an Verfügung über die gesamte Wirtschaftsleistung durch das Sozialversicherungssystem umverteilt wird zwischen unterschiedlichen Personengruppen (z.B. Erwerbstätige und Altersrentner/innen) und Lebenslagen (z.B. gesund und krank). Da die einzelnen Bürgerinnen und Bürger aber gleichzeitig mehreren Gruppen und Lebenslagen zuzuordnen sind, heisst dies, dass sie vielfach gleichzeitig Abgaben an das System der sozialen Sicherung leisten als auch von Leistungen profitieren. Eine versicherte Person wird im allgemeinen während eines Jahres, in dem sie Krankenkassenprämien zahlt, auch Leistungen von der Krankenkasse beziehen; Altersrentner/innen werden ihre Krankenkassenprämien wiederum grossteils aus ihren Renten zahlen.

¹⁸ Für eine ausführlichere Diskussion des wirtschaftlichen Werts der Sozialen Sicherung vgl. Vobruba (1989), BSV (1982).

¹¹⁹ Alternativ könnte die Soziallastquote verwendet werden, welche das Verhältnis der Sozialversicherungseinnahmen zum Bruttoinlandprodukt darstellt. Diese Quote spiegelt die wirtschaftliche Belastung der Zahlenden besser wider (sofern die Kapitaleinnahmen der Sozialversicherungen aus den Sozialversicherungseinnahmen eliminiert werden). Die *Sozialversicherungersparnis* (welche den grössten Teil der Differenz zwischen Sozialversicherungseinnahmen und Sozialversicherungsausgaben ausmacht) ist aber nicht in gleicher Art als volkswirtschaftliche Belastung aufzufassen wie die Sozialleistungsleistungen, was für die Verwendung der Sozialleistungsquote spricht. Zudem sind internationale Vergleiche der Sozialbelastung nur anhand der Sozialleistungsquote sinnvoll, weil sich bei der Soziallastquote die unterschiedlichen Ausgestaltungen der Finanzierungssysteme in konzeptionell nicht vergleichbaren Soziallastquoten niederschlagen. Für die Analyse im Zeitablauf ist die Wahl zwischen Sozialleistungs- und Soziallastquote zudem unwesentlich, da die Differenz zwischen den zwei Quoten nahezu gleich bleibt (BSV 1995, Zahlenspiegel, 7).

Zudem finden zwischen den einzelnen Zweigen der Sozialen Sicherung Transfers statt, die in der Sozialleistungsquote doppelt einbezogen werden. Die Sozialleistungsquote ist somit durch Doppelzählungen aufgebläht; netto wird weniger umverteilt, als die Sozialleistungsquote brutto ausweist. Trotz Vorarbeiten im Rahmen der Erstellung eines Sozialbudgets lässt sich der Umfang solcher Doppelzählungen bisher nur in Teilbereichen beziffern¹²⁰.

Sozialbelastung im zeitlichen Vergleich

In Teil 1 wurden die Zukunftsszenarien für die obligatorischen Sozialversicherungen berechnet. Für die vergangene Entwicklung lassen sich die Sozialleistungen nicht in gleicher Weise abgrenzen. Um die Entwicklung der Sozialleistungsquote nachzuzeichnen, müssen wir uns auf die aus der Nationalen Buchhaltung (Konto 3) hervorgehenden Sozialleistungen abstützen.

In **Table 4.111** ist die Entwicklung der entsprechenden Sozialleistungsquote von 1970 bis 1994 ausgewiesen. In diesem Zeitraum stieg die Sozialleistungsquote um knapp 10 Prozentpunkte (von 8,5 auf 18,2%) an. Insbesondere sind einzelne kurze Perioden mit einem steilen Anstieg zu ersehen. Von 1972 bis 1977 erhöhte sich die Sozialleistungsquote (einerseits wegen der Leistungsausweitung infolge der 8. AHV-Revision, andererseits infolge der Rezession) um rund 5,5 Prozentpunkte. Von 1981 bis 1984 nahm die Sozialleistungsquote wegen der Rezession um über 2 Prozentpunkte zu. Von 1990 bis 1993 betrug die Zunahme der Sozialleistungsquote infolge der Rezession (insbesondere aufgrund der stark steigenden Ausgaben der Arbeitslosenversicherung) mehr als 4 Prozentpunkte.

¹²⁰

Diese Arbeiten wurden im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 29 von Gilliland/Rossini (1994) vorgenommen. Die Transfers zwischen den einzelnen Zweigen der Sozialen Sicherung werden dabei für 1990 auf Fr. 5,9 Mrd. veranschlagt. Weiteren Doppelzählungen, z.B. Zahlung von Krankenkassenprämien durch Altersrenten, können nicht genauer beziffert werden.

Tabelle 4.1/1 : Entwicklung der Sozialleistungen gemäss Nationaler Buchhaltung im Vergleich zum Bruttoinlandprodukt 1964-1994

	Sozialleistungs- quote Prozente, Prozent- punkte PP	Bruttoinland- produkt BIP real zu Preisen von 1995 Mrd. Fr.	Sozial- leistungen real zu Preisen von 1995 Mrd. Fr.
Einzelne Jahre			
1964	7,2%	199,6	14,3
1965	7,3%	205,8	15,1
1966	7,4%	210,7	15,6
1967	7,7%	217,0	16,6
1968	7,7%	225,0	17,3
1969	8,7%	237,8	20,8
1970	8,5%	252,7	21,6
1971	8,5%	263,6	22,3
1972	8,1%	272,7	22,0
1973	10,170	281,3	28,4
1974	10,6%	284,6	30,2
1975	12,5%	265,5	33,1
1976	13,3%	263,3	34,9
1977	13,6%	269,6	36,6
1978	13,6%	271,1	36,7
1979	13,4%	277,8	37,2
1980	13,2%	289,8	38,2
1981	12,6%	294,1	37,1
1982	13,8%	291,4	40,1
1983	14,1%	294,3	41,5
1984	14,8%	299,5	44,2
1985	14,4%	310,6	44,9
1986	14,4%	319,5	45,9
1987	14,3%	325,9	46,7
1988	14,5%	335,5	48,7
1989	14,1%	348,4	49,0
1990	14,1%	356,4	50,3
1991	14,9%	356,2	53,1
1992	16,4%	355,2	58,3
1993	18,2%	352,3	64,0
1994	18,2%	356,9	65,1
Veränderungen			
Teilperioden mit starkem Anstieg			
1972-1977	+5,5PP	-3,1	+14,6
1981-1984	+2,1PP	+5,4	+7,1
1990-1993	+4,1PP	-4,1	+13,7
Ganze Periode 1964-1994	+11,0PP	+157,3	+50,8
Periode 1964-1979	+6,2PP	+78,2	+22,9
Periode 1979-1994	+4,8PP	+79,1	+27,9

Quelle: BSV (1995, Zahlenspiegel)

In Tabelle 4.1/1 sind die Bestimmungsgrößen der Sozialleistungsquote, nämlich die Sozialleistungen und das Bruttoinlandprodukt in realen Werten (Preise von 1995) ebenfalls aufgeführt¹²¹. Über die ganze Periode von 1964 bis 1994 sind die Sozialleistungen primär infolge realen Leistungsausbaus prozentual viel stärker angewachsen als das Bruttoinlandprodukt. Das Bruttoinlandprodukt stieg real um Fr. 157,3 Mrd. oder 79% an, während die Sozialleistungen um knapp Fr. 51 Mrd. oder 355% zulegten. Die zusätzlichen Sozialleistungen im Vergleich zum zusätzlichen Bruttoinlandprodukt können als grobes Mass für das Gewicht der Zusatzbelastung dienen. Im gesamten Zeitraum von 1964 bis 1994 macht dieses Verhältnis 32% aus (Fr. 50,8 Mrd./Fr. 157,3 Mrd.), von 1979 bis 1994 35% (Fr. 22,9 Mrd./Fr. 78,2 Mrd.).

Beim Vergleich der vergangenen Entwicklung mit der in den Szenarien berechneten zukünftigen Entwicklung ist zu beachten, dass sich die einbezogenen Sozialleistungen konzeptionell nicht genau entsprechen. Die aus der Nationalen Buchhaltung hervorgehende Sozialleistungsquote betrug für 1994 18,2%, die aufgrund der Ausgaben der obligatorischen Sozialversicherungen im vorliegenden Bericht geschätzte Sozialleistungsquote liegt für 1995 bei 20,4%. Trotz dieser Abweichungen lassen sich die Entwicklungen in den Grössenordnungen miteinander vergleichen. In den vergangenen 15 Jahren (von 1979-1994) nahm die Sozialleistungsquote um 4,8 Prozentpunkte, in den vergangenen 30 Jahren (1964-1994) um 11,0 Prozentpunkte zu. Der im Referenzszenario erfolgende Anstieg um 3,3 Prozentpunkte bis 2010 (nächste 15 Jahre) und um 6,2 Prozentpunkte bis 2025 (nächste 30 Jahre) fällt vergleichsweise weniger stark aus. Wie **Tabelle 4.1/2** zeigt, steigt gemäss dem Referenzszenario das Bruttoinlandprodukt von 1995 bis 2010 real (in Preisen von 1995) von Fr. 359 Mrd. auf Fr. 435 Mrd. um Fr. 76 Mrd. oder 21% an, während die Sozialleistungen von Fr. 73 Mrd. auf Fr. 103 Mrd. um Fr. 30 Mrd. oder 40% zunehmen. Die zusätzlichen Sozialleistungen machen im Vergleich zum zusätzlichen Bruttoinlandprodukt 39% aus (Fr. 29,6 Mrd./Fr. 75,2 Mrd.), etwas mehr also als in der vergangenen 15-Jahres-Periode. Im Szenario stärkeres Wachstum liegt das Gewicht der Zusatzbelastung bei 31% (Fr. 33,3 Mrd./Fr. 107,4 Mrd.), im Szenario schwächeres Wachstum bei 69% (Fr. 31,1 Mrd./Fr. 45,0 Mrd.).

Tabelle 4.1/2: Entwicklung der Sozialleistungen der obligatorischen Sozialversicherungen im Vergleich zum Bruttoinlandprodukt 1995-2010 (Szenarien)

	Sozialleistungs- quote Prozente, Prozent- punkte PP	Bruttoinland- produkt BIP real zu Preisen von 1995 Mrd. Fr. 1995	Sozial- leistungen real zu Preisen von 1995 Mrd. Fr. 1995
Einzelne Jahre			
1995 (alle Szenarien)	20,4%	359,4	73,3
2010 (Referenzszenario)	23,7%	434,6	102,9
2010 (Szenario stärkeres Wachstum)	22,9%	466,8	106,6
2010 (Szenario schwächeres Wachst.)	25,8%	404,4	104,4
Veränderungen 1995-2010			
Referenzszenario	3,3PP	75,2	29,6
Szenario stärkeres Wachstum	2,5PP	107,4	33,3
Szenario schwächeres Wachstum	5,4PP	45,0	31,1

Die Sozialleistungen sind anders abgegrenzt als in Tabelle 4.1/1 (vgl. Text).

¹²¹ Das Bundesamt für Konjunkturfragen schätzt das Bruttoinlandprodukt für 1995 auf Fr. 359,4 Mrd. (Die Volkswirtschaft 4/96, 36).

In den in der Tabelle 4.1/1 ausgewiesenen drei Teilperioden mit starkem Anstieg nahm die Sozialleistungsquote innert weniger Jahre stärker oder fast gleich stark zu wie im Referenzszenario für den Zeitraum von 1995 bis 2010 zugrundegelegt wird. In diesen drei Perioden ging das Bruttoinlandprodukt rezessionsbedingt jeweils zurück oder nahm nur geringfügig zu. Wenn das Bruttoinlandprodukt sehr stark vereinfacht als zu verteiler Kuchen betrachtet wird, wurde der in diesen Perioden (nach Abzug der Sozialleistungen) zu verteilende Kuchen kleiner. In allen drei Szenarien wächst dieser Kuchen im Zeitraum von 1995 bis 2010 hingegen immer noch an.

Allerdings kann nicht unterstellt werden, dass Belastungsanstiege, die in der Vergangenheit verkraftet wurden, auch in Zukunft in gleicher Art möglich sind. Gerade weil in den vergangenen Jahren die Sozialleistungsquote deutlich angestiegen ist, kann es zu qualitativen Brüchen kommen, welche einen weiteren Anstieg sehr viel problematischer machen. Zudem ist beim Vergleich von vergangener und erwarteter zukünftiger Entwicklung eine wesentliche Differenz zu beachten. In der Vergangenheit war der Belastungsanstieg mit einem erheblichen Ausbau des Leistungsniveaus verbunden, während der in Diskussion stehende künftige Belastungsanstieg weitgehend zur Aufrechterhaltung des jetzigen Leistungsniveaus nötig ist.

Sozialbelastung im internationalen Vergleich

Der europäische Vergleich der *Sozialleistungsquote* führt zu folgenden Feststellungen.

- Das für 1990 erstmals erstellte schweizerische Sozialbudget (Gilliand/Rossini 1994) zeigt, dass die Sozialleistungsquote in der Schweiz gegenüber den anderen europäischen Ländern unterdurchschnittlich ist. Die für den internationalen Vergleich gemäss der Eurostat-Systematik berechnete Sozialleistungsquote betrug für die Schweiz 1990 20,7%. Im Durchschnitt der EU-Länder lag die vergleichbare Sozialleistungsquote im gleichen Jahr bei 24,5%.
- Dabei zeigt sich ein klarer Zusammenhang: je höher das Bruttoinlandprodukt pro Kopf ist (d.h. je reicher ein Land ist), desto höher ist die Sozialleistungsquote¹²². Die Schweiz weicht von diesem Muster ab. Obwohl sie 1990 das höchste Bruttoinlandprodukt pro Kopf aufwies, wendeten nur die vier ärmeren EU-Länder Portugal, Griechenland, Spanien und Irland einen kleineren Teil des Bruttoinlandprodukts für die Sozialleistungen auf als die Schweiz.
- Nach 1990 ist kein Vergleich von konzeptionell gleich berechneten Sozialleistungsquoten mehr möglich. Die Veränderungsraten der unterschiedlich abgegrenzten Sozialleistungsquoten betragen von 1990 bis 1993 für die Schweiz +4,2 Prozentpunkte (Tabelle 4.1/1) gegenüber +2,5 Prozentpunkte für die EU-Länder (Eurostat 1995). Die Sozialleistungen in der Schweiz sind seit 1990 vor allem infolge des starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich angewachsen. In den anderen Ländern hatte die Massenarbeitslosigkeit schon früher zu einem entsprechenden Anstieg der Sozialleistungen geführt. Die Schweiz nähert sich somit dem Durchschnitt der EU-Länder an.

¹²² Diese Korrelation lässt sich zum einen damit erklären, dass das Wirtschaftswachstum, das unter anderem auf einer grösseren Mobilität der Arbeitnehmenden basiert, tendenziell die traditionellen Solidaritäten innerhalb von Familien und lokalen Netzen auflöst. Zum anderen erleichtert das Wirtschaftswachstum auch den Aufbau von nationalen Systemen der Sozialen Sicherung, da der Anteil der im Lohnverhältnis Beschäftigten und der grösseren Unternehmen ansteigt, was die Gefahr von Steuerhinterziehung und Ausweichen in die Schattenwirtschaft vermindert.

Neben der Sozialleistungsquote kann auch die *Fiskalquote* Hinweise auf die Entwicklung der Belastung für die im internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen geben. Die Fiskalquote gemäss OECD beinhaltet alle Fiskaleinnahmen einschliesslich Sozialversicherungsbeiträge¹²³ und setzt diese ins Verhältnis zum Bruttoinländprodukt. Mit einer Quote von 33,2% lag die Schweiz 1993 unter dem Durchschnitt der OECD-Länder von 38,7% und der EU-Länder von 41,4% (Bundesrat 1995, 633). Die Fiskalquote der Schweiz ist seit 1980 um 2,4 Prozentpunkte angestiegen. Für die OECD-Länder ergibt sich ein Anstieg von 3,7 Prozentpunkte, für die EU von 4,7 Prozentpunkten.

Für die Einschätzung der *zukünftigen Entwicklung* sind mehrere Tendenzen von Bedeutung. Einerseits stehen alle Industrieländer heute vor einem ähnlichen Problem der demographischen Alterung. Die heute wichtigsten Konkurrenzländer werden in den nächsten Jahren und Jahrzehnten bei einem gleichbleibenden Leistungsniveau somit alle ihre Sozialleistungsquote erhöhen müssen. Diese Erkenntnis wird aber durch andere Tendenzen eingeschränkt. In verschiedenen OECD-Ländern erfolgen derzeit deutliche Einschnitte ins Soziale Netz (IVSS 1996). Insofern ist es nicht gesagt, dass das Sozialleistungsniveau in den Konkurrenzländern gleichbleibt, möglicherweise wird es zu spürbaren Senkungen kommen. Zudem treten zu den traditionellen Konkurrenzländern mehr und mehr auch asiatische, osteuropäische und lateinamerikanische Schwellenländer als neue Konkurrenten, welche tiefere Arbeitskosten aufweisen und in den nächsten Jahren vor einer günstigeren demographischen Entwicklung stehen¹²⁴.

Beobachtung negativer Folgewirkungen

Inwieweit sind heute negative volkswirtschaftliche Folgewirkungen der Sozialbelastung sichtbar? Von besonderer Bedeutung sind hier Indizien, die auf ein Ausweichen in die Schattenwirtschaft hindeuten, und Anzeichen einer verschlechterten Konkurrenzfähigkeit.

Die *Schattenwirtschaft* im engeren Sinne umfasst nicht deklarierte, aber an sich legale Produktion (Schwarzarbeit, Steuerhinterziehung, Geschäfte ohne Rechnung) sowie Produktion illegaler Güter (deren Erwerb oder Konsum verboten ist). Der Umfang von Schattenwirtschaft ist naturgemäss schwierig zu schätzen und umfassendere Aufarbeitungen zur Schattenwirtschaft in der Schweiz gehen nicht über die frühen Achtziger Jahre hinaus. Diese Aufarbeitungen lassen folgende Schlüsse zu (Weck-Hannemann u.a. 1986):

- In der Schweiz ist wie in anderen OECD-Ländern auch in den 60er und 70er Jahren ein Trend zu einer wachsenden Schattenwirtschaft ersichtlich.
- Für die frühen 80er Jahre wird die Schattenwirtschaft in der Schweiz auf zwischen 3 bis 6% des offiziell ausgewiesenen Bruttoinlandprodukts geschätzt, während die Schätzungen für nahezu alle anderen OECD-Ländern erheblich höher liegen.

Wieweit eine wachsende Schattenwirtschaft auf eine steigende Sozialbelastung zurückzuführen ist, ist angesichts der Vielzahl von möglichen Einflussfaktoren sowohl aus theoretischer wie praktischer Sicht umstritten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die empirische Erkenntnis, dass unterschiedliche Finanzierungsalternativen zu unterschiedlichen Reaktionen der Schattenwirtschaft führen können¹²⁵.

¹²³

Steuern auf Einkommen und Erträgen sowie Kapitalgewinnen, *Sozialversicherungsbeiträge*, spezielle Steuern auf den Lohnsummen oder dem Produktionsfaktor Arbeit, Steuern auf Vermögen, Steuern auf Waren und Dienstleistungen sowie verschiedene Steuern (Bundesrat 1995, 637).

¹²⁴

Mit einer Zeitverzögerung (etwa ab dem Jahr 2010 und besonders ausgeprägt etwa ab 2030) wird der Anteil der Bevölkerung im Rentenalter (über 60) in diesen Ländern aber in rascherem Rhythmus ansteigen als in den OECD-Ländern (World Bank, 1994, 7).

¹²⁵

Vgl. dazu die Ausführungen in Ziffer 5.1.

Die Entwicklung der *internationalen Konkurrenzfähigkeit* spiegelt sich unter anderem im Exporterfolg und in der Standortattraktivität. Bei beiden Bereichen stellt sich die Frage, wie eine Verbesserung oder Verschlechterung gemessen werden kann. Beim Vorliegen entsprechender Ergebnisse ist zudem die Frage zu lösen, welchen Stellenwert der Sozialbelastung neben den verschiedensten anderen Einflussfaktoren zukommt. Die schweizerischen Exporte wuchsen in den letzten Jahren tendenziell weniger stark als der Welthandel. Diese Entwicklung ist aber insbesondere auf den starken Anstieg des Wechselkurses zurückzuführen, der die in internationaler Währung gemessenen Lohnstückkosten der Schweiz angehoben hat. Gleichzeitig wird ein hoher und steigender Wechselkurs üblicherweise als Ausdruck von Wettbewerbsstärke interpretiert. Die Standortattraktivität wird von einer Vielzahl von Faktoren bestimmt. Der World Competitiveness Report (WEF/IMD 1995) beispielsweise beurteilt gegen 400 Einzelkriterien, die in acht Faktorenbündeln (Stärke der Volkswirtschaft, Internationalisierung, Regierungspolitik, Finanzen, Infrastruktur, Management, Wissenschaft und Technik, Bevölkerung) zusammengefasst werden. Das Gewicht, welches dabei der Sozialabgabenbelastung zukommt, kann nicht isoliert festgestellt werden.

Die Arbeitsgruppe konnte die Frage, in welcher *Art* die Sozialbelastung die internationale Konkurrenzfähigkeit der Schweiz in den letzten Jahren beeinflusst hat, nicht genügend abklären. Sie schlägt vor, dass im Rahmen des vorgesehenen Forschungsmandats auch diese Problemstellungen eingehender analysiert werden sollen (vgl. Anhang A4).

4.2. Gesellschaftliche Akzeptanz

Die wirtschaftliche Belastung ist in einen gesellschaftlichen Kontext einzubetten. Eine gleiche wirtschaftliche Belastung kann je nach Interessenlagen und Grundwerten in der Gesellschaft eine unterschiedliche Akzeptanz finden. Die Einhaltung oder Aufkündigung von impliziten gesellschaftlichen Regeln der Sozialen Sicherung und Umverteilung (beispielsweise des „Generationenvertrags“) kann sich auf verschiedenen Ebenen zeigen:

- Werden die nötigen Regeln faktisch eingehalten (Fragen der Umgehung der Abgabenbelastung, Frage der Auflösung von kleinen Netzen der Solidarität usw.)?
- Werden die Regeln rechtlich verankert und durchgesetzt?
- Finden die Regeln eine politische Akzeptanz (auf den verschiedenen Staatsebenen, in Volksabstimmungen etc.)?

Zur Frage der Entwicklung der gesellschaftlichen Akzeptanz einer wachsenden Sozialbelastung gibt es nur wenig empirische Resultate. Soweit auf Befragungen abgestellt wird, sind in der Vergangenheit keine entscheidenden Änderungen ersichtlich. Verschiedene im Rahmen von Nationalen Forschungsprogrammen vorgenommene auf Befragungen abgestützte Untersuchungen lassen nicht auf einen Zerfall der Solidaritäten (insbesondere zwischen jung und alt) schliessen (Sommer 1995, 237; Roux u.a. 1996, 53).

Die Aussagekraft dieser Hinweise ist sehr beschränkt. Um einen Aufschluss über die zukünftige Bereitschaft zu einem Anstieg der Finanzierungsbelastung zu erhalten, müssten unterschiedliche Wahlvarianten dargelegt und im Kräfteverhältnis der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen diskutiert werden können.¹²⁶

¹²⁶ In diesem Zusammenhang können die Szenarien des Finanzierungsbedarfs des Teils 1 einen wichtigen Input für die politische Diskussion der weiteren Gestaltung des Systems der Sozialen Sicherung in der Schweiz liefern.

5. Kapitel Die Finanzierungsquellen im Quervergleich

Volkswirtschaftlich gesehen muss jede Finanzierung bei den in einer Volkswirtschaft produzierten Werten ansetzen. Das Bruttoinlandprodukt, die Gesamtheit der im Inland geschöpften Werte, stellt somit einen geeigneten Orientierungsrahmen dar, um die möglichen einzelnen Finanzierungsalternativen zu systematisieren. Zu unterscheiden sind dabei drei Seiten des Bruttoinlandprodukts.

Die *Entstehungsseite* gibt Auskunft, über welche Faktoren die volkswirtschaftlichen Werte in den Unternehmen geschöpft werden. Ansatzpunkte für Sozialabgaben können die gesamte Wertschöpfung oder einzelne Produktionsinputs (Arbeit, Nutzung von Realkapital, Vorleistungen) sein. Werden einzelne Produktionsinputs belastet, ergeben sich (erwünschte oder unerwünschte) Verzerrungen zwischen den eingesetzten Produktionsinputs. Da die ausgelösten Überwälzungseffekte schwierig nachzuzeichnen sind, bleibt es vielfach unklar, in welcher Art die Haushalte und Unternehmen letztlich belastet werden.

Die *Verwendungsseite* zeigt, wofür die produzierten Güter und Dienstleistungen verwendet werden: Privater Konsum, Staatsverbrauch, Investitionen und Aussenbeitrag (Exporte abzüglich Importe). Für die Belastung durch Sozialabgaben steht der Bereich des einheimischen Konsums im Vordergrund. Diese Belastung ist relativ unmerklich. Mit der Besteuerung einzelner Produkte (Tabak, Alkohol, Energie) kann eine gewünschte Lenkungswirkung erreicht werden. Da die ausgelösten Überwälzungseffekte schwierig nachzuzeichnen sind, bleibt es auch hier vielfach unklar, in welcher Art die Haushalte und Unternehmen letztlich belastet werden.

Auf der *Verteilungsseite* ist ersichtlich, wie die Haushalte für die Bereitstellung von Produktionsfaktoren entschädigt werden (und somit monetäre Verfügung über die produzierten Güter und Dienstleistungen erhalten). Das Bruttoinlandprodukt kann dabei unterteilt werden in Löhne, Einkommen von Selbständigen, Vermögenseinkommen, direkte Unternehmenssteuer, unverteilte Unternehmensgewinne und Abschreibungen. Bei einem Ansetzen auf der Verteilungsseite können die Haushalte relativ gezielt belastet werden.

In Tabelle 5/1 sind die wichtigsten in Diskussion stehenden Finanzierungsquellen für die Soziale Sicherung nach den skizzierten drei Seiten des Bruttoinlandprodukts zusammengestellt.

Tabelle 5/1: In Diskussion stehende Finanzierungsquellen für die Soziale Sicherung nach den unterschiedlichen Seiten des Bruttoinlandprodukts

Entstehung	Verwendung	Verteilung
Gesamte Wertschöpfung: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Wertschöpfungsabgabe</i> 	Konsum allgemein: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Mehrwertsteuer</i> 	Einkommen allgemein (plus Faktoreinkommen aus dem Ausland):
Einzelne Produktionsinputs: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Erwerbseinkommensprozente</i> (Abgabe auf dem Faktor Arbeit) • <i>Maschinenbeitrag</i> (Abgabe auf dem Faktor Realkapital) • <i>Energiesteuer</i> (Abgabe auf Vorleistung Energie) 	Konsum einzelner Produkte: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Besteuerung von Genussmitteln</i> (Tabak, Alkohol) • <i>Energiesteuer</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Einkommenssteuer</i> • <i>Allgemeine Sozialabgabe</i> • <i>Einkommensunabhängige Beiträge</i>
		Sondereinkommen: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Erbschaftssteuer</i>

Ausserhalb der Stromgrössen des Bruttoinlandprodukts: *Vermögensbesteuerung*

Die Betrachtung der Finanzierungsmöglichkeiten nach den Seiten des Bruttoinlandprodukts zeigt, dass unterschiedlich bezeichnete und an unterschiedlichen Erhebungsorten anknüpfende Finanzierungsquellen manchmal auf ein nahezu identisches Substrat zurückgeführt werden können oder sich zumindest sehr stark überschneiden. Insbesondere macht das Erwerbseinkommen den bei weitem grössten Teil der gesamten Haushaltseinkommen aus und bestimmt somit wiederum zum grössten Teil die Konsumausgaben. Trotz der beträchtlichen Zahl von **Finanzierungsmöglichkeiten** (die zum Beispiel durch weitere spezifische Produktsteuern erhöht werden könnten) sind die Möglichkeiten von bedeutenden Substraten sehr begrenzt.

Die einzelnen Finanzierungsquellen werden in **Anhang A5** einzeln charakterisiert. In der **Tabelle 5/2** sind die wesentlichsten Merkmale der wichtigsten Finanzierungsquellen im Quervergleich dargestellt.

Die Hälfte der in der Tabelle 5/2 dargestellten Alternativen werden im folgenden nicht mehr weiterverfolgt.

- Das Substrat der *Wertschöpfungsabgabe* deckt sich zu einem guten Teil mit jenem der Mehrwertsteuer. Bei der Wertschöpfungsabgabe ergeben sich zu viele problematische Wirkungen, als dass eine Einführung ernsthaft zu prüfen wäre (insbesondere administrativer Aufwand, Belastung von Investitionen). Die gleichen Probleme gelten in noch verstärktem Mass für einen *Maschinenbeitrag*.
- Die *Allgemeine Sozialabgabe* kann als Spezialfall der Einkommenssteuer betrachtet werden (proportionale statt progressive Belastung). Zudem lässt sich mit der Mehrwertsteuer eine ähnliche Belastungswirkung der Haushalte erreichen (proportionale Belastung der Konsumausgaben, welche über den gesamten Lebenszyklus hinweg, mit Ausnahme der Erbschaften, dem Einkommen entsprechen). Somit erscheint es sinnvoller, sich auf diese Alternativen statt auf die Einführung einer völlig neuen Steuer zu konzentrieren.
- Die *Vermögenssteuer* und die *Erbschaftssteuer* stellen Finanzierungsquellen dar, deren besonderer Einsatz für die Finanzierung der Sozialen Sicherung die Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden stark schmälern würde.

Tabelle 5/2: Charakteristiken der in Diskussion stehenden Finanzierungsalternativen für die Sozialversicherungen

Verwels Text	Erwerbseinkommensprozent	Einkommensunabhängige Beiträge	Mehrwertsteuer	Energiesteuer	Einkommenssteuer	Wertschöpfungsabgabe	Maschinenbeitrag	Allgemeine Sozialabgabe	Vermögenssteuer	Erbschaftsteuer
Weiterzuverfolgen	JA	JA	JA	JA	JA	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
Verwels Text (Angang A5)	A5.1.	A5.2	A5.3	A5.4	A5.5	A5.6	A5.7	A5.8	A5.9	A5.10
Substrat a) Höhe (Mrd. Fr. 1995), b) Entwicklung als Anteil zum BIP, c) Vermindern der Belastung d) Verminderung des Substrats der Kantone	5.1 a) 225 b) konstant bis leicht sinkend c) Ausweichen Schattenwirtschaft d) mittel	a) Angabe nicht möglich, begrenzte Ausschöpfung b) Angabe nicht möglich c) kein Ausweichen d) mittel	a) 260 b) konstant c) Ausweichen Schattenwirtschaft (bei hohen Sätzen) d) schwach	a) ca. 20 b) unklar (Lenkung vs. Finanzierung) c) Ausweichen Schattenwirtschaft d) schwach	a) ca. 180 (dBSI) b) konstant c) Ausweichen (Hinterziehung) d) mittel	a) 360 b) konstant c) Ausweichen Schattenwirtschaft d) schwach	a) 40 b) konstant c) Ausweichen Schattenwirtschaft d) schwach	a) 320 b) konstant c) Ausweichen (Hinterziehung) d) mittel	a) ca. 600-700 b) steigend c) Ausweichen (Konsum, Hinterziehung) d) stark	a) ca. 25 b) steigend c) Ausweichen (Konsum, Hinterziehung) d) stark
Zweckbindung für Soziale Sicherung	5.2 gegeben	gegeben	möglich/vorgesehen für AHV	möglich	möglich	möglich	mbglich	gegeben	mbgtlich	möglich
Administrativer Aufwand	5.3 gering (eingespielt)	gering	gering bis mittel (eingespielt)	mittel (noch nicht eingespielt)	gering bis mittel (eingespielt)	hoch (nicht eingespielt)	hoch (nicht eingespielt)	mittel (noch nicht eingespielt)	gering bis mittel (kantonal eingespielt)	gering bis mittel (kantonal eingospielt)
Belastung nach ökonomischer Tätigkeit	5.4 Arbeit (Angebot und Nachfrage)	Einkommen	Konsum	Konsum	Einkommen	Arbeit und Sparen (Nachfrage)	Sparen (Nachfrage)	Einkommen	Ersparnis	Lebensersparnis
Belastung der Haushalte nach Einkommensstärke	5.5 leicht regressiv	stark regressiv	leicht regressiv	regressiv	stark progressiv	unbestimmt	unbestimmt	proportional	progressiv	progressiv
Lenkung bei den Haushalten	5.6 Ausweichen in Freizeit und Schattenwirtschaft	keine unmittelbaren Auswirkungen	Effekte auf Konsumstruktur, beschränktes Ausweichen in Schattenwirtschaft	Effekte auf Konsumstruktur, beschränktes Ausweichen in Schattenwirtschaft	Ausweichen in Freizeit und Schattenwirtschaft	keine unmittelbaren Auswirkungen	keine unmittelbaren Auswirkungen	keine unmittelbaren Auswirkungen	Ausweichen auf Konsum und Schenkungen	Ausweichen auf Konsum und Schenkungen
Lenkung bei den Unternehmen	5.7 Verteuerung von Arbeit, unerwünschte Verzerrung des Produktionseinsatzes	keine unmittelbaren Auswirkungen	geringfügige Verzerrungen des Produktionseinsatzes infolge unterschiedlicher Sätze	Verteuerung von Energie, erwünschte Lenkung des Produktionseinsatzes	keine unmittelbaren Auswirkungen	Verteuerung von Arbeit und Investitionen, doppelte Belastung der Investitionen	Verteuerung von Investitionen	keine unmittelbaren Auswirkungen	keine unmittelbaren Auswirkungen	keine unmittelbaren Auswirkungen
Wettbewerb Binnenmarkt	5.8 Besondere Belastung für arbeitsintensive Branchen/Unternehmen	keine unmittelbaren Auswirkungen	geringfügig unterschiedliche Belastungen von Branchen/Unternehmen infolge unterschiedlicher Sätze	Besondere Belastung für energieintensive Branchen/Unternehmen	keine unmittelbaren Auswirkungen	Neutrale Belastung für alte Branchen/Unternehmen	Besondere Belastung für kapitalintensive Branchen/Unternehmen	keine unmittelbaren Auswirkungen	keine unmittelbaren Auswirkungen	keine unmittelbaren Auswirkungen
Internationale Konkurrenzfähigkeit	5.9 Erhöhung der Bruttolohnkosten	keine unmittelbaren Auswirkungen	aussenhandelsneutrale Ausgestaltung	Erhöhung Energiekosten, aussenhandelsneutrale Ausgestaltung möglich	keine unmittelbaren Auswirkungen	Erhöhung gesamte Produktionskosten	Erhöhung gesanite Produktionskosten	keine unmittelbaren Auswirkungen	keine unmittelbaren Auswirkungen	keine unmittelbaren Auswirkungen

Details vgl. Anhang A5

In der folgenden Diskussion werden somit jeweils fünf alternative Quellen miteinander verglichen, die nach Ansicht der Arbeitsgruppe wesentliche Beiträge für die Finanzierung der Sozialversicherungen leisten können. Es handelt sich dabei um (a) **Erwerbseinkommensprozente**, (b) **Einkommensunabhängige Beiträge**, (c) die **Mehrwertsteuer**, (d) die **Energiesteuer** und (e) die **Einkommenssteuer**. Da die Erwerbseinkommensprozente heute die bei weitem wesentlichste Finanzierungsquelle darstellen, wird auf die Diskussion dieser Quelle und die Frage, ob ein generelles Abtauschen von Erwerbseinkommensprozentsen durch andere Quellen angezeigt sei, besonderes Gewicht gelegt.

5.1. Substrat

Unter dem Substrat wird die in Geld bemessene Grundlage, auf welcher eine Abgabe/Steuer erhoben wird, verstanden. Um als gewichtige Quelle der Sozialversicherungen in Frage zu kommen, muss das Substrat gleichzeitig vier Bedingungen erfüllen:

- **Höhe:** Das Substrat muss so hoch sein, dass bei realistischen Abgabesätzen ein genügender Ertrag anfällt.
- **Entwicklung im Vergleich mit Wirtschaft:** Das Substrat sollte sich mindestens im Gleichklang mit der gesamten Wirtschaft entwickeln, vorteilhaft ist ein überdurchschnittlicher Anstieg.
- **Abgabeumgehung:** Das Substrat darf nur ein geringes Mass an Umgehung von Abgaben erlauben.
- **Konkurrenzierung vorhandener Einnahmequellen:** Das Substrat sollte nicht schon von wesentlichen Finanzierungsansprüchen belegt sein. Die Frage anderer Finanzierungsansprüche des Bundes wird bei der Zweckbindung (Ziffer 5.2) angesprochen. In der vorliegenden Ziffer wird von der Bedingung ausgegangen, dass das Substrat nicht schon von wesentlichen Finanzierungsansprüchen der Kantone belegt sein sollte.

Höhe des Substrats

Die Höhe der Substrate liegt für die **Erwerbseinkommensprozente** (AHV-Lohnsumme von Fr. 225 Mrd. im Jahr 1995), für die **Einkommenssteuer** (Reineinkommen bei direkter Bundessteuer von grob Fr. 180 Mrd.) und für die **Mehrwertsteuer** (einheimischer Endkonsum von Fr. 260 Mrd.) in vergleichbarer Grössenordnung. Dies ist nicht erstaunlich, machen doch die Erwerbseinkommen den grössten Anteil am Reineinkommen und an den Konsumausgaben aus. Für die **einkommensunabhängigen Beiträge** lässt sich das Substrat nicht sinnvoll angeben. **An** sich entspricht es den gesamten Primär- und Transfereinkommen der Haushalte. Dieses Substrat ist aber nur zu einem geringen Grad auszuschöpfen, da steigende einkommensunabhängige Beiträge bei den unteren Einkommensklassen an Grenzen der Belastbarkeit stossen. Sehr viel geringer ist das Substrat bei der **Energiesteuer** (Energieverbrauch bei Unternehmen und Haushalten von rund Fr. 20 Mrd. Franken 1995).

Entwicklung im Vergleich mit dem Bruttoinlandprodukt

In **Tabelle 5.1/1** ist die Entwicklung der Quote der einzelnen Substrate zum Bruttoinlandprodukt in den letzten Jahrzehnten zusammengestellt.

Tabelle 5.1/1 : Entwicklung einzelner Substrate in Prozent des Bruttoinlandprodukts, 1960-1994

	1960	1970	1980	1990	1994	Zukunft
Arbeitnehmereinkommen	51,4	54,0	60,3	60,4	61,2	→(↘)
Einheimischer Endkonsum	71,3	69,4	76,3	70,2	73,2	→
Reineinkommen	..	52,1	55,9	50,1	ca. 50	→
Energieverbrauch	..	..	..	..	ca. 6	↗

Quellen: BFS, Statistisches Jahrbuch der Schweiz, div. Jg.

Nicht in der Tabelle aufgeführt ist das Substrat für die *einkommensunabhängigen Beiträge*, da sich dieses nicht beziffern lässt.

Die Substrate für die *Mehrwertsteuer* (einheimischer Endkonsum) und für die *Einkommenssteuer* (Reineinkommen) entwickeln sich, mit einigen Schwankungen, mehr oder weniger parallel zum Bruttoinlandprodukt. Es sind keine Gründe ersichtlich, warum diese Quoten langfristig deutlich zurückgehen sollten.

Beim Substrat für die *Energiesteuer* (Energieverbrauch) ist ein deutlich über dem allgemeinen Wirtschaftswachstum liegendes Ansteigen zu erwarten. Der Energieverbrauch weist eine Einkommenselastizität von mehr als 1 auf (ein Anstieg des Einkommens um 1% erhöht den Energieverbrauch um mehr als 1%).

Umstritten ist insbesondere die relative Entwicklung der Erwerbseinkommen, die das Substrat der *Erwerbseinkommensprozente* bilden. Befürchtet wird zum einen, die Tendenz zur Automatisierung führe dazu, dass im Produktionsprozess immer weniger Arbeit im Verhältnis zum Kapital eingesetzt werde und sich entsprechend die Lohneinkommen im Verhältnis zu den Kapitaleinkommen verringern. Während der erste Teil des Argument unbestritten ist, gilt dies nicht für den zweiten Teil. Die Entschädigungen der Produktionsfaktoren müssen sich keineswegs parallel zum mengenmässigen Einsatz bei der Produktion entwickeln (Schmäh 1988, 68) - und haben dies in der Vergangenheit auch nicht getan. Wie sich in Tabelle 5.1/1 zeigt, stieg der Anteil der Arbeitnehmereinkommen¹²⁷ im Vergleich zum Bruttoinlandprodukt trotz zum Teil starken Rationalisierungsmassnahmen in den 60er und 70er Jahren deutlich an, was den Ausbau der Sozialleistungen mittels Finanzierung durch Erwerbseinkommensprozente erleichterte. Einzelne Faktoren lassen es trotzdem nicht ausschliessen, dass sich das Verhältnis zwischen Arbeitnehmereinkommen einerseits und Kapital-/Unternehmereinkommen andererseits längerfristig grundsätzlich zuungunsten der Erwerbseinkommen verschieben könnte¹²⁸. Im Zeitraum von 1980 bis 1994 nahmen die Reallöhne gemäss BIGA-Lohnindex pro Arbeitsstunde gesamthaft leicht weniger zu als die Produktivität pro Stunde. Dies war mit einer Umverteilung von den Löhnen zu den Unternehmens- und Kapitaleinkommen verbunden. Weil gleichzeitig das Arbeitsvolumen anstieg, blieb der Anteil der Arbeitnehmereinkommen am Bruttoinlandprodukt dennoch mehr oder weniger stabil. In den 90er Jahren blieb die Reallohnentwicklung besonders ausgeprägt hinter der *Produktivitätsentwicklung* zurück. Darin zeigt sich zum einen ein allgemeines Rezessionsphänomen, zum anderen könnte sich darin aber auch eine Tendenz zu einer veränderten Weitergabe der *Produktivitätsfortschritte* an die Löhne und Kapitaleinkommen widerspiegeln. Allerdings dürfte sich ein Zurückbleiben der Reallohn- hinter

¹²⁷ In der Nationalen Buchhaltung sind die Erwerbseinkommen nicht ersichtlich, da die ausgewiesenen Geschäftseinkommen der Selbständigen sowohl Erwerbs- wie Unternehmereinkommen umfassen. Die Erwerbseinkommen müssen deshalb im folgenden durch die statistisch ausgewiesenen Arbeitnehmereinkommen angenähert werden.

¹²⁸ Als allgemeiner Grund dafür kann angeführt werden, dass die grössere Mobilität des Kapitals gegenüber der Arbeit das erstere im Globalisierungsprozess bevorteilt; vgl. für entsprechende Indizien Ahfeld (1994, 309.)

der Produktivitätsentwicklung über längere Frist in einem relativ engen Rahmen halten. Denn einerseits ist aufgrund der demographisch bedingten Verknappung des Arbeitsangebots eher mit steigenden Reallöhnen zu rechnen (Müller 1994). Und auch wenn angenommen wird, dass die Vermögenseinkommen deutlich überdurchschnittlich zulegen, bleibt der Zuwachs der Real-löhne nur leicht hinter jenem des Volkseinkommens zurück¹²⁹.

Abgabeumgehung

Wer durch Abgaben und Steuern belastet wird, versucht im allgemeinen, diese Belastung möglichst gering zu halten. Dies kann völlig legal durch Änderungen der wirtschaftlichen Handlungen passieren (weil Energie besteuert wird, geht der Energieverbrauch zurück). Diese Lenkungswirkungen können erwünscht sein, wie im Fall der Energie. Sie können aber auch unerwünschte Verzerrungen, beispielsweise des Arbeitsangebots, nach sich ziehen. Die Umgehung der Belastung kann zudem auch über illegales Verhalten (Schwarzarbeit, Steuerhinterziehung) passieren. Solches Verhalten verursacht grosse Probleme für die Gesellschaft (und das System der Sozialen Sicherung im besonderen). Es führt insbesondere zu einer Einnahmehinbusse beim Staat und den Sozialversicherungen. Deshalb müssen die korrekt deklarierenden Bürgerinnen und Bürger eine grössere Finanzierungslast tragen. Schliesslich ist die Schwarzarbeit auch mit einer ineffizienten Allokation der Arbeit verbunden.

Das Potential zur Abgabeumgehung ist je nach Finanzierungsquelle sehr unterschiedlich ausgeprägt. Bei der *Einkommenssteuer* und den *Erwerbseinkommensprozenten* ist die Befürchtung über starke unerwünschte Effekte besonders ausgeprägt. Einerseits geht es um die Frage, wie eine entsprechende Belastung den Rückzug aus der Erwerbsarbeit in Freizeit/Nichterwerbsarbeit bewirkt. Die Reduktion des Arbeitsangebotes hängt dabei nicht nur von den Wünschen der Haushalte, sondern auch von den zur Verfügung stehenden Teilzeitstellen ab. Davon sind vor allem Frauen betroffen, die oft deutlich mehr oder deutlich weniger arbeiten als es ihren Vorstellungen entspricht. Das Arbeitsangebotsverhalten der Männer scheint durch Abgaben nicht stark beeinflusst zu werden (vgl. Leu/Kugler 1986, Gerfin 1991). Bei der Frage, ob die Belastung zu einem Anwachsen der Schattenwirtschaft führe, differieren die Ergebnisse von Untersuchungen in den 80er Jahren je nach Finanzierungsquelle (Weck-Hannemann 1983). Während der Einfluss bei den direkten Steuern signifikant ist, lässt sich für die Sozialabgaben (Erwerbseinkommensprozente) ein derartiger Zusammenhang nicht signifikant nachweisen. Dies dürfte unter anderem auch damit zusammenhängen, dass bei verschiedenen Sozialversicherungen (insbesondere der AHV) eine mindestens teilweise Äquivalenz zwischen den Einzahlungen und den späteren Renten vorhanden ist und somit vom System her ein Interesse geschaffen wird, die Erwerbseinkommensprozente ordnungsgemäss zu leisten.

Bei der *Mehrwertsteuer* und der *Energiesteuer* ist das Problem der Abgabeumgehung - zumindest bei moderaten Sätzen - deutlich weniger gewichtig. Zum einen ist die Belastung weniger merklich, zum anderen sind die Umgehungsmöglichkeiten geringer. Untersuchungen in den 80er Jahren können denn auch keinen signifikanten Einfluss der indirekten Steuern auf die Schattenwirtschaft feststellen. Allerdings dürfte dies bei sehr hohen Mehrwertsteuersätzen nicht mehr zutreffen. Bei Mehrwertsteuersätzen von 20% oder mehr, wie sie in einzelnen europäischen Ländern gelten, können Selbständigerwerbende ihre Produktion bei einem Ausweichen in die Schattenwirtschaft stark verbilligen und zudem wird der Betrug beim Vorsteuerabzug bei solchen Sätzen lukrativ.

¹²⁹ Das Szenario des SGZZ zuhanden der Bundesverwaltung (SGZZ 1994) beispielsweise sieht für 1995-2010 einen jährlichen Zuwachs der realen Vermögenseinkommen von 2,91% vor. Der Zuwachs der realen Arbeitnehmereinkommen weicht mit 1,92% aber nur relativ wenig vom Zuwachs des gesamten Volkseinkommens von 2,08% ab. Die Quote der Löhne am Volkseinkommen würde in diesem Szenario bis zum Jahr 2010 um weniger als zwei Prozentpunkte zurückgehen.

Bei der *Energiesteuer* ist die Problemlage aber auch noch von anderer Natur. Die Verminderung des Energieverbrauchs stellt einen gewünschten Lenkungseffekt dar. Allerdings stellt sich dann die Frage, ob der Lenkungszweck nicht den Finanzierungszweck überspielt und somit längerfristig die Steuerbasis erodiert. Zwar gibt es verschiedene Gründe, dass die Steuerbasis genügend gross bleibt (Kirchgässner/Savioz 1995, 536f.). Einerseits ist die Energienachfrage preisunelastisch (ein Ansteigen des Energiepreises um ein Prozent führt zu einem Rückgang der Nachfragemenge von weniger als einem Prozent), andererseits sind verschiedene Energieträger superiore Güter (die bei steigendem Einkommen relativ stärker nachgefragt werden). Trotzdem lässt es die Unwägbarkeit der Entwicklungen als ratsam erscheinen, eine Energiesteuer nicht als hauptsächliche Finanzierungsquelle einzusetzen.

Bei den *einkommensunabhängigen Beiträgen* ist kein Problem der Abgabenumgehung vorhanden.

Verminderung des Substrats der Kantone

Die in Diskussion stehenden Finanzierungsalternativen beeinflussen vor allem das Substrat der steuerbaren Einkommen. *Erwerbseinkommensprozente* und *einkommensunabhängige Beiträge* vermindern das Substrat, weil sie vom steuerbaren Einkommen in Abzug kommen. Bei der *Einkommenssteuer* besteht ein direktes Konkurrenzverhältnis zwischen Erhöhungen der direkten Bundessteuer und der kantonalen Einkommenssteuer. Bei der *Mehrwertsteuer* und der *Energiesteuer* wird das Substrat für die kantonalen Einkommensbesteuerung nur schwach beeinflusst (keine massgebliche Verringerung des steuerbaren Einkommens).

5.2. Zweckbindung

Bei der Frage der Zweckbindung von Einnahmen der Sozialversicherungen sind zwei Tatbestände zu unterscheiden.

- Direkte Einkommen der Sozialversicherungen;
- Zweckbindung von Steuern oder Anteilen von Steuern, die in Form von Beiträgen der öffentlichen Hand an die Sozialversicherungen weitergegeben werden.

Direkte Einkommen der Sozialwerke bilden die Sozialversicherungsabgaben (Prämien), welche lohnabhängig (*Erwerbseinkommensprozente*) oder als Pauschalbeträge gestaltet sein können (*einkommensunabhängige Beiträge*).

Bei den anderen Finanzierungsquellen kann eine Zweckbindung im Sinn des zweiten Tatbestandes vorgenommen werden. Eine solche Zweckbindung hat Vor- und Nachteile: Aus der Sicht der Sozialversicherungen ist sie vorteilhaft, da die Sozialausgaben dadurch nicht laufend mit anderen Staatsausgaben konkurrieren müssen. Eine Zweckbindung kann zudem das Vertrauen in die langfristige Sicherheit der **Sozialversicherungsleistungen** und der erworbenen **Ansprüche** erhöhen. Die Zweckbindung schränkt andererseits die Flexibilität der Finanzpolitik ein, weil nicht mehr über alle vorhandenen Mittel frei disponiert werden kann. Dies kann sich als nachteilig erweisen, vor allem wenn die Zweckbindung Hauptsteuereinnahmen betrifft.

Bei der *Mehrwertsteuer* ist der entsprechende Schritt in die Zweckbindung zugunsten der demographiebedingten Mehrkosten der AHV vorgesehen (Verfassungsbestimmung). Verschiedene Vorschläge zielen zudem auf eine Zweckbindung einer *Energiesteuer* ab, wobei neben der Zweckbindung zugunsten der Sozialen Sicherung auch andere Verwendungszwecke diskutiert

werden. Als Argument für die Zweckbindung zugunsten der Sozialen Sicherung wird dabei unter anderem darauf verwiesen, dass innerhalb einer Sozialversicherung eine Korrektur der unerwünschten Belastung des Faktors Arbeit durch Erwerbseinkommensprozente erreicht werden kann. Eine Zweckbindung von Teilen der *Einkommenssteuer* ist ebenfalls denkbar, steht zurzeit aber nicht zur Diskussion.

5.3. Administrativer Aufwand

Für den administrativen Aufwand einer Finanzierungsquelle sind folgende Aspekte von Bedeutung:

- Welcher Aufwand ergibt sich für die Erhebung der Abgabe/Steuer: bei der staatlichen Verwaltung einerseits, bei den Haushalten und Unternehmen andererseits?
- Welcher Aufwand ergibt sich bei der staatlichen Verwaltung für die allfällig notwendige Kontrolle gegen Umgehungen?

Die Finanzierungsquellen der *Erwerbseinkommensprozente*, der *Mehrwertsteuer* und der *Einkommenssteuer* sind insofern als ziemlich problemlos einzustufen, als die entsprechende Administration schon eingespielt ist. Bei einer deutlichen Anhebung der Belastung würde der Kontrollaufwand gegen Umgehungen (vor allem bei der Einkommenssteuer und den Erwerbseinkommensprozente) ansteigen.

Einiges grösser wäre der Aufwand bei einer erst einzuführenden *Energiesteuer*. Dies ist insbesondere der Fall bei einer spezifischen Energiesteuer. Wenn die Energiesteuer lediglich als Sondersatz im Rahmen der Mehrwertsteuer behandelt würde, könnte der Aufwand verringert werden. Ein schwierig abzuschätzender, auf alle Fälle aber sehr bedeutender Aufwand ergäbe sich bei einer Ausgestaltung als Lenkungsabgabe im besonderen für die Abwicklung der Rückerstattung.

Die *einkommensunabhängigen Beiträge* sind grundsätzlich mit einem geringen administrativen Aufwand verbunden. Werden sie aber mit einem System der Haushaltssubventionierung verknüpft, ist dafür ein erheblicher administrativer Aufwand zu erwarten.

5.4. Belastung nach Ökonomischer Tätigkeit

Ökonomische Entscheidungen von Haushalten und Unternehmungen spielen sich (grösstenteils) auf Märkten ab. Im Zentrum stehen die Märkte der Produktionsfaktoren (Arbeitsmarkt, Finanzkapitalmarkt, Investitionsgütermarkt, Boden- und Immobilienmarkt) und die Konsumgüter- und Dienstleistungsmärkte. Jeder Markt besteht aus zwei Seiten, dem Angebot und der Nachfrage. Haushalte und Unternehmungen treten, wenn auch in verschiedenen Rollen, auf allen Märkten auf. Steuern oder Sozialversicherungsabgaben setzen auf einer oder beiden Marktseiten an und verändern die Entscheidungen auf dem betroffenen Markt. Dabei hängt es von den spezifischen Verhältnissen auf dem jeweiligen Markt ab, in welchem Ausmass die Belastung auf die andere Seite überwältigt werden kann³⁰. Die Auswirkungen beschränken sich

³⁰

Vgl. Stiglitz/Schönfelder (1989, 430ff). Bei vollkommener Konkurrenz bestimmt das Verhältnis der Elastizitäten von Angebot und Nachfrage die Aufteilung der Belastung. Bei monopolistischen und oligopolistischen Marktverhältnissen lässt sich theoretisch über die Belastungsaufteilung wenig Gesichertes aussagen. Zudem können die Inzidenzwirkungen insbesondere auch differieren, je nachdem, ob die kurzfristigen oder langfristigen Wirkungen analysiert werden.

aber nicht nur auf den betroffenen Markt. Da alle Märkte miteinander verbunden sind, wirkt eine Abgabe in allen Märkten nach. Die endgültige Lastenverteilung (Inzidenz) kommt erst nach verschiedensten Übervälzungsvorgängen zustande.

Wenn beispielsweise bei den Unternehmen eine Mehrwertsteuer neu erhoben wird, werden diese versuchen, die Belastung mittels Preiserhöhung auf den Konsum zu überwälzen. Inwieweit dies gelingt, hängt von den je nach Branche und Region unterschiedlichen Marktverhältnissen ab. Zugleich spielt die Belastung eine Rolle in den Lohnverhandlungen. Die Zusatzbelastung wird auf der Seite der Arbeitgebenden (Steuerabgabe) wie der Arbeitnehmenden (höhere Konsumausgaben) ins Spiel gebracht. Somit ist es auch wichtig, zwischen der kurz- bis mittelfristigen Inzidenz einerseits und der langfristigen Inzidenz andererseits zu unterscheiden. Mit der Inzidenzanalyse wird versucht, die Abweichung der faktischen Belastungsverteilung („ökonomische Inzidenz“) von der gesetzlich vorgesehenen Belastungsverteilung („formale Inzidenz“) zu erfassen.

Vieles spricht dafür, dass sich die unterschiedlichen für die Sozialversicherungen denkbaren Finanzierungsquellen in den *langfristigen Inzidenzwirkungen* nur wenig oder gar nicht unterscheiden. Eingehendere empirische Untersuchungen wurden vor allem in bezug auf die Frage durchgeführt, zu welcher Änderung der Bruttolohnkosten (Belastung der Arbeitsnachfrage) eine bestimmte Abgabensumme führt, je nachdem über welche Finanzierungsquelle sie erhoben wird. Diese Frage wird vor allem darum als wichtig erachtet, weil zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Finanzierungsquellen vorzuziehen sind, welche die Bruttolohnkosten weniger belasten. Die von der OECD vorgenommenen Studien (OECD 1988, 106; OECD 1994a; OECD 1995) kommen zum Resultat, dass in den meisten untersuchten Ländern sehr unterschiedliche Finanzierungsalternativen wie Arbeitgeberlohnprozente, Arbeitnehmerlohnprozente, direkte Einkommenssteuern der Haushalte und die Mehrwertsteuer zu einer Erhöhung der Bruttolöhne in derselben Grössenordnung führen. Insofern werden die Hoffnungen enttäuscht, dass sich durch Änderungen in der Finanzierungsstruktur über eine Veränderung der Inzidenz (Entlastung der Bruttolohnkosten) langfristig eine erhebliche positive Beschäftigungswirkung erreichen lasse¹³¹.

Kurz- bis mittelfristig können die Inzidenzwirkungen unterschiedlicher Finanzierungsquellen allerdings deutlicher voneinander abweichen. Als Ausgangspunkt für eine Diskussion der kurzfristigen Inzidenz ist von der formalen Inzidenz auszugehen. Diese gesetzlich vorgesehene Belastungsverteilung ist für das Verhalten der wirtschaftlichen Akteure selbst dann von Bedeutung, wenn die faktische Inzidenz stark davon abweicht, da diesen die faktische Inzidenz kaum bekannt ist.

Die *Erwerbseinkommensprozente* belasten formal vollständig die Arbeit, dabei entfällt der Arbeitnehmeranteil auf das Arbeitsangebot (der Arbeitnehmenden), der Arbeitgeberanteil auf die Arbeitsnachfrage (der Arbeitgebenden). Aus theoretischer wie empirischer Sicht kann davon ausgegangen werden, dass sich die Belastungswirkungen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil langfristig wenig unterscheiden¹³². Zur Frage, in welcher Grössenordnung sich die Belastung zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage langfristig aufteilt, wurde in der Schweiz lediglich für den Kanton Genf eine auf das Jahr 1991 beschränkte empirische Analyse vorgenommen. Demgemäss führt eine Erhöhung der Erwerbseinkommensprozente (unabhängig ob Arbeitgeber- oder Arbeitnehmeranteil) um einen Franken zu einer Erhöhung des Bruttolohnes um 30 Rappen. Die Arbeitnehmenden tragen somit rund 70%, die Arbeitgebenden rund

¹³¹ "La conclusion générale que l'on peut tirer de ces études - à savoir que de simples réaménagements de la structure des recettes de l'Etat ne devraient pas avoir des repercussions importantes, notamment à long terme, sur l'emploi - correspond à la thèse soutenue par la plupart des économistes" (OECD 1988, 106).

¹³² Die theoretische Betrachtung geht davon aus, dass beide Abgabearten denselben Ueberwälzungsregeln unterstehen und somit zu denselben Belastungswirkungen führen würden (Stiglitz/Schönfelder 1989, 436). Demgegenüber kommen empirische Aufarbeitungen zum Resultat, dass die Unternehmen durch den Arbeitgeberanteil auch langfristig tendenziell leicht stärker belastet würden als durch den Arbeitnehmeranteil (OECD 1995, 68).

30% der Zusatzbelastung¹³³. Die von der IDA FiSo befragten Expertinnen und Experten betrachten diesen Überwälzungsfaktor als plausible Grössenordnung für die ganze Schweiz.

Die *Mehrwertsteuer* und die *Energiesteuer* belasten formal den Konsum. Da sie aus administrativen Gründen aber bei den Unternehmen erhoben werden, stellt sich zuerst die Frage, ob die Unternehmen die Belastung effektiv auf den Konsum überwälzen können (oder allfällig sogar mehr). Die durch die Konsumbelastung bewirkte Teuerung findet wiederum Eingang in die Lohnverhandlungen und es kann zu einer teilweisen Weiterwälzung auf die Lohnkosten kommen.

Die *Einkommenssteuer* und die *einkommensunabhängigen Beiträge* belasten das gesamte Einkommen der Haushalte. Längerfristig kommt es zu einer teilweise Überwälzung der Belastung auf die Arbeitsnachfrage (durch höhere Lohnforderungen in den Lohnverhandlungen).

5.5. Belastung der Haushalte nach Einkommensstärke

Die Haushalte werden einerseits zur Finanzierung der Sozialversicherungen beigezogen, andererseits bekommen sie Leistungen. Ob die Leistungen die Finanzierungsbeiträge übertreffen, hängt zum einen davon ab, ob der Haushalt zu einer oder mehreren Gruppen von Leistungsbeziehenden gehört, zum andern aber auch von der Einkommensstärke, da höhere Einkommen (teilweise) stärker zur Finanzierung beigezogen werden. Wird der gesamte Staatshaushalt (unter Einschluss der Sozialversicherungen) analysiert, so zeigt sich, dass per Saldo substantielle Umverteilungen von hohen zu mittleren und tiefen Einkommen stattfinden (Leu u.a. 1988). Dabei belasten die Staatseinnahmen die Haushalte mehr oder weniger proportional; die Umverteilung kommt über die Ausgaben, die oft gezielt mittlere und untere Einkommensschichten bevorzugen, zustande. Den Ausgaben im Bereich der Sozialen Wohlfahrt kommt eine besonders starke Umverteilungswirkung zu.

Im vorliegenden Zusammenhang wird die Analyse der Leistungen ausgeklammert. Es stehen somit die Fragen im Vordergrund, welche Einkommensgruppen inskünftig bei den verschiedenen Alternativen gewichtig zur Finanzierung des Mehrbedarfs beitragen werden und welche Einkommensgruppen im Verhältnis zu ihrem Einkommen stärker oder weniger stark zusätzlich belastet werden. Zur Beantwortung dieser Fragen gehen wir beispielhaft davon aus, dass ein Mehrbedarf von Fr. 1 Mrd. bestehen würde. Im **Anhang A6** werden die Grundlagen und die Resultate der Berechnungen ausführlich dargelegt. Die Finanzierungsalternative der Erwerbseinkommensprozente wird dabei in zwei Varianten analysiert:

- In Variante A wird unterstellt, dass die gesamte Belastung gänzlich von den Erwerbseinkommen getragen wird (vollständige Überwälzung des Arbeitgeberanteils auf die Löhne). Die Summe von Fr. 1 Mrd. wird proportional zum Total der Erwerbseinkommen der einzelnen Haushaltskategorien aufgeteilt.
- In Variante B wird angenommen, dass die Hälfte der Belastung (Arbeitnehmeranteil) auf die Erwerbseinkommen und die andere Hälfte (Arbeitgeberanteil) auf die Preise überwälzt werde. Eine Summe von Fr. 0,5 Mrd. wird somit proportional zum Total der Erwerbseinkommen

¹³³ Ländervergleichende Aufarbeitungen der OECD zeigen, dass die Erhöhung der Bruttolohnkosten aufgrund von Erwerbseinkommensprozenten (und im allgemeinen in gleicher Weise aufgrund von Steuern) je nach Land stark differieren (OECD 1994a, 272). Der Überwälzungsfaktor variiert zwischen 0% (USA) bis 100% (BRD). Als mögliche Gründe für die Differenzen können unterschiedliche Ausprägungen des Systems der Sozialen Sicherung (Versicherungs- oder Umverteilungscharakter), die Wirtschaftslage und die Bedeutung von Kollektivverhandlungen vermutet werden (Flückiger/Suarez Cordero 1995, 43).

kommen der einzelnen Haushalte aufgeteilt. Für die auf die Preise überwälzte Summe von Fr. 0,5 Mrd. wird vereinfachend unterstellt, dass sie sich proportional zur Belastung durch die Mehrwertsteuer aufteile.

Tabelle 5511 zeigt, dass der finanzielle Mehrbedarf bei allen Finanzierungsalternativen schwergewichtig von den Haushalten mit den grössten Einkommen (ab Fr. 10'000 pro Monat) aufgebracht werden muss. Allerdings schwankt der Anteil beträchtlich: Bei den einkommensunabhängigen Beiträgen liegt der zu finanzierende Anteil am Mehrbedarf bei 17%, bei der direkten Bundessteuer bei 60%. Unterschiedlich sind auch die Wirkungen auf die Altersrentnerhaushalte: Erwerbseinkommensprozente und die direkte Bundessteuer belasten sie im Durchschnitt sehr wenig. Demgegenüber beteiligen die Mehrwertsteuer, die einkommensunabhängigen Beiträge und die Energiesteuer auch diese Haushalte stärker an der Finanzierung.

Tabelle 5.5/1: Verteilung einer zusätzlichen Finanzierungsbelastung von Fr. 1 Mrd. auf Erwerbstätigen- und Rentnerhaushalte, nach unterschiedlichen Finanzierungsquellen (1990)

Bruttoeinkommen pro Monat in Fran- ken	Verteilung der Haushalte	Verteilung der zusätzlichen Finanzierungsbelastung					
		Erwerbseinkommens- prozente	MWSt	Einkom- mensun- abhängige Beiträge	Energie- steuer	Direkte Bundes- steuer	
		Variante A	Variante B				
Erwerbstätige							
0 - 2'999	3%	1%	1%	1%	2%	2%	0%
3'000 - 3'999	5%	3%	3%	3%	3%	3%	0%
4'000 - 4'999	9%	7%	7%	7%	8%	8%	1%
5'000 - 5'999	10%	10%	9%	9%	11%	10%	3%
6'000 - 6'999	11%	13%	12%	11%	13%	12%	6%
7'000 - 7'999	10%	13%	12%	12%	12%	11%	8%
8'000 - 8'999	8%	11%	10%	10%	9%	9%	9%
9'000 - 9'999	6%	10%	9%	8%	7%	7%	10%
10'000 und mehr	14%	31%	28%	25%	17%	19%	60%
Erwerbstätige total	76%	98%	91%	85%	84%	81%	98%
Altersrentner/innen	24%	2%	9%	15%	16%	19%	2%
Haushalte total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

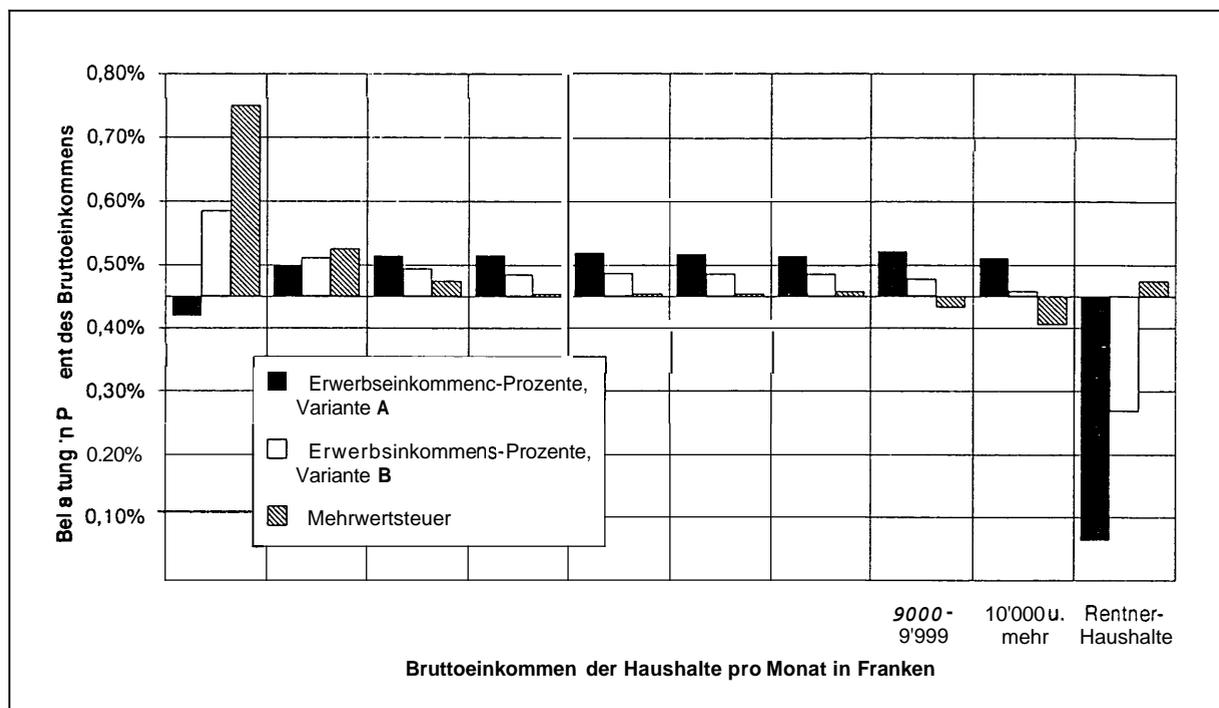
Quellen und Berechnungen: vgl. Anhang A 6

Wie sieht nun aber die Mehrbelastung im Verhältnis zum Einkommen aus? Ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf von Fr. 1 Mrd. führt zu einer durchschnittlichen Mehrbelastung der Einkommen von 0,45%. **Abbildung 5.5/a** zeigt die Hauptvarianten der Finanzierung, die Erwerbseinkommensprozente und die Mehrwertsteuer im Vergleich.

- Bei den erwerbstätigen Haushalten mit einem Monatseinkommen von mehr als Fr. 3000 sind die Wirkungen der drei dargestellten Alternativen ähnlich. Die Erwerbseinkommensprozente (Variante **A**) wirken fast proportional. Wenn zusätzlich die Steuerersparnis infolge des Abzugs der Arbeitnehmer-Lohnprozente vom steuerbaren Einkommen und die Existenz vom Plafonds für das belastete Erwerbseinkommen berücksichtigt würde, ergäbe sich eine leicht regressive Wirkung. Die Mehrwertsteuer belastet die unteren Einkommen leicht stärker und wirkt leicht regressiv. Dies deshalb, weil Haushalte mit einem kleineren Einkommen einen höheren Anteil des Einkommens für den Konsum aufwenden müssen als Haushalte mit einem hohen Einkommen (deren Ersparnis der Mehrwertsteuer nicht untersteht). Die Wirkungen der Variante B der Erwerbseinkommensprozente liegen zwischen den Wirkungen der Variante A und der Mehrwertsteuer.
- Die Haushalte mit den kleinsten Einkommen (unter Fr. 3000) werden durch die Mehrwertsteuer deutlich überdurchschnittlich belastet. Auf längere Sicht dürfte diese Belastung allerdings geringer sein¹³⁴. Die Erwerbseinkommensprozente (Variante A) entfalten demgegenüber eine leicht unterdurchschnittliche Belastung.
- Die Rentnerhaushalte werden durch die Mehrwertsteuer leicht überdurchschnittlich und durch die Erwerbseinkommensprozente stark unterdurchschnittlich belastet (da bei den Rentnerhaushalten lediglich rund ein Zehntel des Einkommens aus Erwerbsarbeit stammt).
- Die (leicht) regressive Wirkung der Mehrwertsteuer verringert sich bei einer Betrachtung des gesamten Lebenszyklus, welcher Phasen des Sparens und Entsparens umfasst. Über den gesamten Lebenszyklus hinweg entspricht der Konsum dem Einkommen, wenn nichts vererbt wird. Eine proportionale Konsumbesteuerung wirkt dann über den gesamten Lebenszyklus hinweg proportional. Infolge von Erbschaften ergibt sich aber auch über den gesamten Lebenszyklus wieder eine regressive Wirkung.

¹³⁴ Die stark überdurchschnittliche Belastung geht darauf zurück, dass die in die Stichprobe einbezogenen Haushalte in bedeutendem Mass entsparen (die monatlichen Ausgaben übertreffen die monatlichen Einnahmen um rund Fr. 850). Auf längere Sicht müssen sich Ausgaben und Einnahmen aber entsprechen und die durch die Ausgaben bestimmte Belastung durch die Mehrwertsteuer verringert sich im Verhältnis zum Einkommen.

Abbildung 5.5/a: Die Belastungswirkungen für Fr. 1 Mrd. Finanzierungsbedarf nach Einkommensstärke I: Erwerbseinkommensprozente und Mehrwertsteuer im Vergleich (1990)

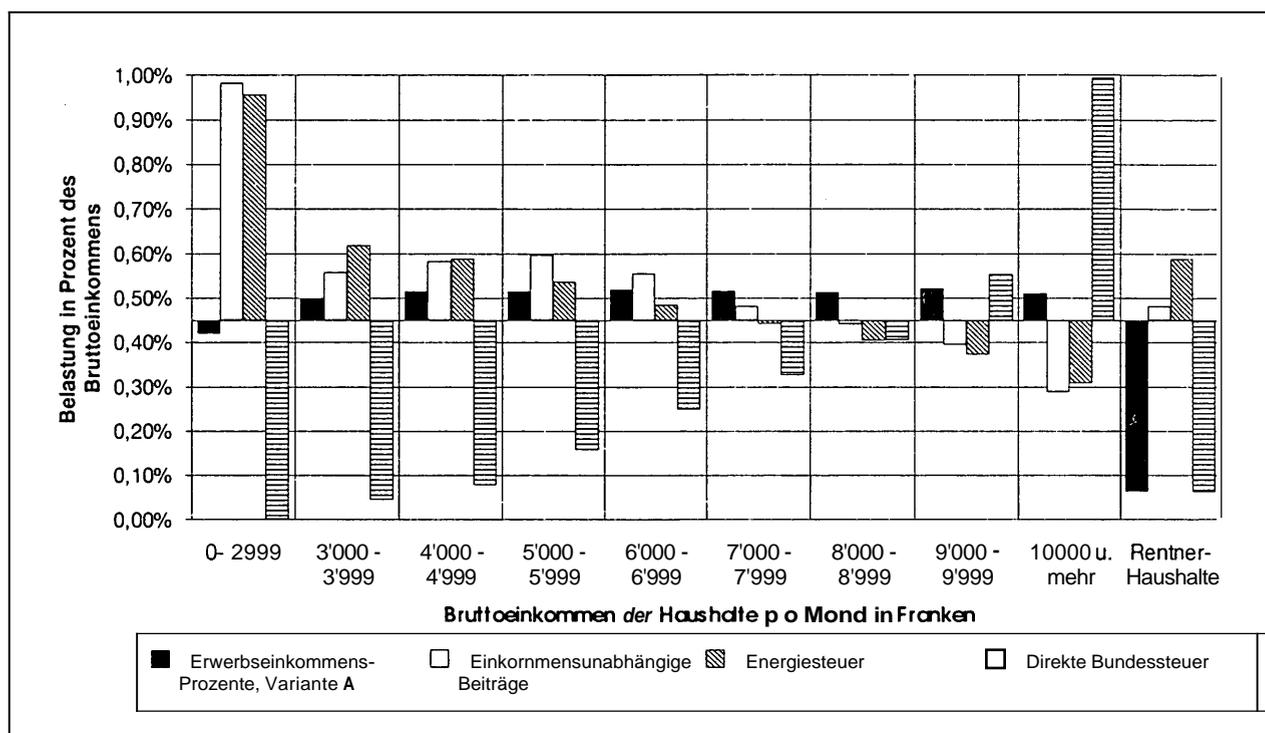


Quellen und Berechnungen: vgl. Anhang A6

Abbildung 5.5/b stellt denselben Vergleich für die einkommensunabhängigen Beiträge, die Energiesteuer und die direkte Bundessteuer dar. Zum besseren Vergleich mit der vorangegangenen Abbildung wird die Variante A der Erwerbseinkommensprozente auch noch einmal angeführt.

- Die einkommensunabhängigen Beiträge und die Energiesteuer entfalten für die Haushalte mit einem Erwerbseinkommen eine vergleichbare regressive Wirkung: die tiefen Einkommen werden im Vergleich zu den hohen Einkommen überdurchschnittlich belastet. Die Ursache für die regressive Wirkung der Energiesteuer liegt darin, dass die Ausgaben für Energieträger und für Produkte, die durch die Energiebesteuerung teurer geworden sind, bei den unteren Einkommensklassen einen deutlich höheren Anteil am Einkommen ausmachen als bei den oberen Einkommensklassen. Es ist aber anzumerken, dass bei einem Einbezug der Energiebesteuerung der Unternehmen die regressive Wirkung gemindert würde, da die indirekt belasteten Konsumgüter nicht in gleichem Mass Grundbedürfnisse betreffen wie der direkte Energiekonsum.
- Die Rentnerhaushalte werden bei den einkommensunabhängigen Beiträgen leicht und bei der Energiesteuer etwas stärker überdurchschnittlich belastet.
- Die direkte Bundessteuer wirkt stark progressiv. Die Rentnerhaushalte werden stark unterdurchschnittlich belastet (dies trifft für die Gesamtheit der Rentnerhaushalte zu, nicht jedoch für die Rentnerhaushalte mit hohen Vermögenseinkommen).

Abbildung 5.5/b: Die Belastungswirkungen für Fr. 1 Mrd. Finanzierungsbedarf nach Einkommensstärke II: Erwerbseinkommensprozente, Energiesteuer, einkommensunabhängige Beiträge und direkte Bundessteuer im Vergleich (1990)



Quellen und Berechnungen: vgl. Anhang A6

Zusammenfassend

Die unterschiedlichen Finanzierungsquellen sind in Abhängigkeit der Einkommensstärke und des Haushaltstyps (Erwerbstätigen- und Rentnerhaushalte) mit sehr verschiedenen Belastungswirkungen verbunden. Die zwei wichtigsten Finanzierungsquellen, Erwerbseinkommensprozente und Mehrwertsteuer, sind sich in ihren Belastungswirkungen nach Einkommensstärke recht ähnlich. Die Mehrwertsteuer zieht aber im Vergleich zu den Erwerbseinkommensprozente die Rentnerhaushalte stärker zur Finanzierung bei. Energiesteuern und einkommensunabhängige Beiträge belasten die Haushalte mit kleinen Einkommen deutlich stärker als diejenigen mit hohen. Eine stark progressive Wirkung entfaltet die direkte Bundessteuer.

5.6. Lenkungswirkungen bei den Haushalten

Das System der Sozialversicherungen als solches hat starke Auswirkungen auf das Verhalten der Haushalte (gewisser Abtausch von privatem Sparen durch institutionelles Sparen, Verstärkung des Konsums). Inwiefern bei einem gegebenen Leistungsniveau Umstrukturierungen bei den Finanzierungsquellen Lenkungswirkungen bei den Haushalten entfalten, ist weniger eindeutig.

Bei den *Erwerbseinkommensprozenten* und der *Einkommensbesteuerung* sind die möglichen negativen Auswirkungen auf das Arbeitsangebot von Bedeutung. Die entsprechenden Überlegungen zu den zwei Reaktionsweisen (Reduktion des Arbeitsangebots und Verlagerung in die Schattenwirtschaft) wurden schon in Ziffer 5.1 dargelegt.

Die am Konsum orientierten Steuern (*Mehrwertsteuer* und *Energiesteuer*) sind mit Änderungen der Konsumstruktur verbunden (Ausweichen auf weniger besteuerte Güter). Zudem kann die Belastung des Konsums eine (geringe) Erhöhung des Sparens nach sich ziehen. Wie schon in Ziffer 5.1. ausgeführt wurde, kann bei beiden Steuern ab einer gewissen Höhe ein Ausweichen des Konsums in die Schattenwirtschaft (Konsum bei Produzenten der Schattenwirtschaft) ausgelöst werden.

Die *einkommensunabhängigen Beiträge* (Kopfprämien) dürften keine Verhaltensänderungen auslösen, weil sie durch verändertes Verhalten nicht reduziert werden können.

5.7. Lenkungswirkungen bei den Unternehmen

Wie in Ziffer 5.4. ausgeführt wurde, hängt die Frage, in welcher Art die Finanzierungsquellen den Einsatz der Produktionsfaktoren bei den Unternehmen beeinflussen, stark davon ab, ob eine kurz- bis mittelfristige oder eine langfristige Sicht zugrundegelegt wird. Im ersten Fall sind die unterschiedlichen kurz- bis mittelfristigen Inzidenzwirkungen ausschlaggebend. Im zweiten Fall ist primär auf die langfristigen Inzidenzwirkungen abzustellen, welche sich kaum signifikant unterscheiden (vgl. Ziffer 5.4.). Im folgenden werden die Wirkungen einer kurz- bis mittelfristigen Betrachtung dargelegt.

Bei den haushaltsbezogenen Abgaben und Steuern (*einkommensunabhängige Beiträge, Einkommenssteuer*) ergeben sich keine Auswirkungen auf den Einsatz der Produktionsfaktoren. Um die Einkommenssteuer zu reduzieren, können Selbständige einen Teil ihrer Tätigkeit in die Schattenwirtschaft verlegen.

An sich neutral in bezug auf den Einsatz der Produktionsmittel ist die *Mehrwertsteuer*. Auch hier kann es sich bei hohen Steuersätzen für Selbständige aber lohnen, ihre Güter und Dienstleistungen in der Schattenwirtschaft anzubieten. Zudem können die unterschiedlichen Sätze zu einer gewissen Verzerrung des Produktionsmitteleinsatzes führen.

Die *Energiesteuer* entfaltet eine gewünschte Lenkungswirkung (relative Einschränkung des Energieverbrauchs).

Problematisch ist die Wirkung der *Erwerbseinkommensprozente*. Weil der Faktor Arbeit belastet wird, kommt es tendenziell zu einer Substitution von Arbeit durch Maschinen und Energie, was eine strukturelle Arbeitslosigkeit nach sich ziehen kann. Bei einem Abstellen auf die langfristige Inzidenz ist der Effekt zu relativieren, weil andere Finanzierungsalternativen, wie beispielsweise die Mehrwertsteuer, zu einer Erhöhung der Bruttolöhne in ähnlichem Umfang führen dürften (vgl. Ziffer 5.4.). Trotzdem ist es wahrscheinlich, dass die Unternehmen den Erwerbseinkommensprozenten bei ihren Produktionsentscheidungen zumindest kurzfristig eine besonders starke Bedeutung zumessen. Eine Erhöhung von Lohnprozentsätzen wird somit zu stärkeren Substitutionseffekten führen als die anderen Finanzierungsquellen. Das Ausmass des Substitutionseffektes ist allerdings umstritten.

5.8. Auswirkungen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt

Die Finanzierungsquellen, welche keine unmittelbaren Lenkungswirkungen bei den Unternehmen auslösen (*einkommensunabhängige Beiträge, Einkommenssteuer, Erbschaftssteuer, Mehrwertsteuer*), entfalten im allgemeinen auch keine verzerrende Wirkungen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt. Allerdings ergeben sich durch die Steuerbefreiung und den reduzierten Satz der Mehrwertsteuer bei einzelnen Gütern ebenfalls gewisse Verzerrungen zwischen Branchen und Unternehmen.

Die *Energiesteuer* belastet energieintensive Unternehmen und Branchen in besonderem Mass und führt somit zu Änderungen der Wettbewerbsfähigkeit. Diese Lenkungswirkung ist gewünscht, da sie den technologischen Wandel in Richtung von energiesparenden Produktionsverfahren unterstützt.

Veränderungen in der relativen Wettbewerbsfähigkeit sind bei den *Erwerbseinkommensprozenten* zu erwarten. Branchen und Unternehmen werden durch die Erwerbseinkommensprozente in Abhängigkeit von ihrer Kapital- und Wertschöpfungsintensität unterschiedlich stark belastet. Diese Abgaben sind als Kostenfaktor von umso geringerem Gewicht, je niedriger der Anteil der versicherungspflichtigen Arbeitsentgelte an der gesamten Wertschöpfung ist. Dadurch werden Unternehmen und Branchen, die im Vergleich zu ihrer Wertschöpfung viel *Arbeitskraft* einsetzen, gegenüber den kapitalintensiven Unternehmen und Branchen benachteiligt. Eine Berechnung für den Kanton Genf zeigt, dass die Belastung durch die Arbeitgeber-Lohnprozente bei der AHV im Verhältnis zur Bruttomehrwertschöpfung je nach Branche stark differiert. Die niedrigste Belastung ergibt sich bei den Banken (1,45% der Bruttomehrwertschöpfung), die höchste Belastung in der Metallbranche (3,32%) (Flückiger/Suarez Cordero 1995, 60).

5.9. Auswirkungen auf die internationale Konkurrenzfähigkeit

Für die internationale Konkurrenzfähigkeit ist einerseits die preisliche Wettbewerbsfähigkeit bei den Exporten und andererseits die Beeinflussung der Standortattraktivität von Bedeutung (vgl. Ziffer 4.1.).

Die haushaltsbezogenen Abgaben (*einkommensunabhängige Beiträge, Einkommenssteuer*) beeinflussen die Produktionskosten und somit die Exportkonkurrenz kurzfristig nicht. Längerfristig ist zu erwarten, dass aber auch diese Belastungen teilweise auf die Produktionskosten überwälzt werden. Für die Standortattraktivität bildet das gesamte Steuerklima, welches durch die Einkommenssteuern mitgeprägt wird, einen zu berücksichtigenden Faktor³⁵.

Die *Mehrwertsteuer* ist aussenhandelsneutral ausgestaltet, indem die Exporte von der Steuer befreit und die Importe der Steuer unterstellt werden. Wenn auf die langfristige Inzidenz abgestellt wird, ist aber ebenfalls eine Erhöhung der Produktionskosten zu erwarten. Auch die Mehrwertsteuer prägt das Steuerklima und somit die Standortattraktivität mit.

Die *Energiesteuer* führt zu einer aussenhandelsverzerrenden Erhöhung der Produktionskosten (Energiekosten), falls sie in einem Land isoliert eingeführt wird. Allerdings könnte auch die Energiesteuer bei einer Ausgestaltung als Sondersatz der Mehrwertsteuer aussenhandelsneutral

³⁵

Eine unmittelbare Bedeutung hat die Steuerbelastung der natürlichen Personen, wenn es darum geht, hochbezahlte Spitzenleute zu akquirieren.

ausgestaltet werden. Die Energiesteuer wird die Standortattraktivität vor allem für energieintensive Unternehmen mindern.

Die Einschätzung der Auswirkungen der *Erwerbseinkommensprozente* auf die Exportkonkurrenz hängt davon ab, ob eine kurz- bis mittelfristige oder eine langfristige Betrachtung zugrundegelegt wird. Kurz- bis mittelfristig führen sie zu einer besonders starken Erhöhung der Bruttolohnkosten. Diese sind mit einer Behinderung in der internationalen Konkurrenz verbunden, wenn die Belastungen des Faktors Arbeit in den Konkurrenzländern geringer sind. Auf lange Sicht ist es aber unklar, ob die Erwerbseinkommensprozente eine stärkere Belastung der Produktionskosten bedeuten als die übrigen Finanzierungsalternativen. Zu beachten ist, dass Energiesteuern in einem Substitutionsverhältnis zu Abgaben auf dem Faktor Arbeit stehen. Arbeitsintensive Wirtschaftszweige können im internationalen Wettbewerb bei entsprechender Belastung mit Energiesteuern und gleichzeitiger Entlastung bei den Erwerbseinkommensprozente relativ begünstigt werden.

5.10, Wichtigste Alternativen zur Abdeckung des Mehrbedarfs

Die vergleichende Betrachtung der einzelnen Finanzierungsquellen ergibt keine eindeutige Reihenfolge, welche Alternativen für die Abdeckung des finanziellen Mehrbedarfs am geeignetsten sind. Mehrere Alternativen scheiden nach Ansicht der Arbeitsgruppe als Hauptpfeiler der Finanzierung aus:

- Die Einführung einer Wertschöpfungsabgabe, eines Maschinenbeitrags oder einer allgemeinen Sozialabgabe ist politisch unrealistisch, zumal diese Steuern keine entscheidenden Vorteile oder sogar deutliche Nachteile gegenüber bestehenden Finanzierungsquellen aufweisen.
- Es sollen keine Finanzierungsalternativen beigezogen werden, welche bestehende Einnahmen der Kantone (und Gemeinden) gefährden. Dies betrifft insbesondere die Vermögens- und Erbschaftssteuer, welche den Kantonen als Substrat für weitere Einnahmen, auch für die Abdeckung der Kantonsbeiträge an die Sozialwerke, ungeschmälert erhalten bleiben sollen.
- Die einkommensunabhängigen Beiträge und die Energiesteuer weisen eine unsichere Ergiebigkeit auf. Vor allem erstere entfalten überdies eine stark regressive Wirkung. Beide können zwar nicht als Hauptfinanzierungsquellen beigezogen werden. Eine Energiesteuer ist indessen ergiebig genug, um den Faktor Arbeit teilweise von Einkommensprozente zu entlasten.

Somit verbleiben drei heute schon eingesetzte Alternativen, die als Hauptpfeiler der Finanzierung des finanziellen Mehrbedarfs dienen können: die Erwerbseinkommensprozente, die Mehrwertsteuer und die Einkommenssteuer. Bei einer kurz- bis mittelfristigen Betrachtung weist die Mehrwertsteuer den anderen Quellen gegenüber Vorteile auf, da es zu geringeren Verzerrungen der Anreizstrukturen bei den Haushalten und Unternehmen kommt. Langfristig führen Überwälzungsvorgänge dazu, dass die Unterschiede zwischen den Finanzierungsalternativen unklar werden. Ein Potential für Mehreinnahmen ergibt sich vor allem bei der Mehrwertsteuer, wo die Erhöhung um 1% zugunsten der demographiebedingten Mehrkosten der AHV schon vorgesehen ist. Die Mehrwertsteuer wirkt in vergleichbarem Mass wie die Erwerbseinkommensprozente leicht regressiv, sie hat aber bei Volksversicherungen den Vorteil, dass sie auch die Nichterwerbstätigen gemäss ihrer Konsumkapazität zur Finanzierung bezieht. Bei den Erwerbseinkommensprozente sind einem Anstieg aus Gründen der kurz- bis mittelfristig starken

Wirkung auf die Arbeitskosten Grenzen gesetzt. Bei der Einkommenssteuer ist eine Zweckbindung zugunsten der Sozialversicherungen nicht sinnvoll: Sie bildet aber ein vorrangiges Substrat zur Aufbringung der Beiträge der öffentlichen Hand. Ergänzend könnte schliesslich einer neu einzuführenden Energiesteuer, ob zweckgebunden oder nicht, eine gewisse Rolle bei der Deckung des Mehrbedarfs zukommen.

6. Kapitel Überlegungen zur Finanzierung der einzelnen Sozialversicherungszweige

Wie sich in Teil 1 gezeigt hat, ist das System der Sozialversicherungen in der Schweiz ein sehr differenziertes System. Die einzelnen Sozialversicherungszweige sind auf unterschiedliche Ziele ausgerichtet, sie erfüllen unterschiedliche Funktionen und sie umfassen auch unterschiedliche Personengruppen. Aufgrund dieser unterschiedlichen Ausgestaltung sind je nach Sozialversicherungszweig auch unterschiedliche Finanzierungsarten sinnvoll.

Die Arbeitsgruppe hat sich vor diesem Hintergrund überlegt, welche Grundsätze einer sachgerechten Finanzierung der einzelnen Sozialversicherungszweige aufgestellt werden können. Die Herleitung der Grundsätze stützt sich auf allgemeine Überlegungen zu den spezifischen Zielen, Rahmenbedingungen und Funktionen der Sozialversicherungen ab (Ziffern 6.1. und 6.2.). Die Grundsätze werden in Ziffer 6.3. aufgeführt und in *Anhang A7* eingehender kommentiert. In Ziffer 6.4. werden die Grundsätze auf die vier Sozialversicherungszweige AHV, IV, Krankenversicherung und Arbeitslosenversicherung angewandt.

6.1. Funktionen der Sozialversicherungen

Den Sozialversicherungen lassen sich im wesentlichen drei Funktionen zuordnen, die mehr oder weniger ausgeprägt sein können¹³⁶.

6.1.1. Funktion der Versicherungen

Die Sozialversicherungen erfüllen eine *Versicherungsfunktion* im traditionellen Sinn des Wortes. Typisch für jede Versicherung ist die Ausgestaltung nach dem Äquivalenzprinzip. Das *Äquivalenzprinzip* bedeutet, dass sich die individuellen Beiträge der Beteiligten an den erwarteten Leistungen bemessen. Dies impliziert gleichzeitig auch, dass die Höhe der Leistungen von der Höhe der individuellen Beiträge abhängig ist. Wer keine Beiträge geleistet hat, bekommt keine Leistungen, wer keine Leistungen bekommt, hat nichts an Beiträgen zu leisten. Die Anwendung des Äquivalenzprinzips führt zu keiner Umverteilung zwischen unterschiedlich einkommensstarken Haushalten und zwischen der gesamten Gruppe der Beteiligten und der Nichtbeteiligten. Der Kern einer Versicherung besteht darin, dass einzelne Personen, die sich einem gleichen, individuell ungewissen Risiko gegenübersehen, zu einer Risikogemeinschaft zusammenschliessen. Dank dem Gesetz der grossen Zahl lassen sich für die ganze Risikogemeinschaft die Kosten der innerhalb eines Jahres eintretenden Schadensfälle relativ genau abschätzen. Durch die Risikostreuung der Versicherung können die einzelnen Versicherten die Risikovorsorge mit sehr viel geringeren Mitteln vornehmen, als wenn sie dafür individuell vorsorgen müssten. Insofern gibt es auch in jeder voll auf das Äquivalenzprinzip ausgerichteten Versicherung eine Solidarität zwischen den Versicherten, bei denen kein Schaden eintritt, und den Versicherten, die zu Schaden kommen. Die Versicherungsfunktion bei der Sozialen Sicherung ist - soweit das Äquivalenzprinzip erfüllt ist - vergleichbar mit jener der privaten Versicherungen.

¹³⁶ vgl. dazu auch Flückiger/Suarez Cordero (1995, 21ff.); Antille u.a. (1995, 1ff.).

6.1.2. Funktion der Vermeidung gesellschaftlicher Folgekosten

Bei diversen Risiken würden private Versicherungen aus gesellschaftlicher Sicht zu ungenügenden Lösungen führen. Dies kann zum einen darauf zurückgeführt werden, dass die Versicherungen von den Bürgerinnen und Bürgern zu wenig nachgefragt, zum anderen, dass die Versicherungen von privaten Versicherern nicht oder nicht zu vertretbaren Prämien angeboten würden.

- Verschiedene Sozialversicherungen zwingen die Bürger/innen zur Vorsorge, die gegen die zukünftigen Wechselfälle des Lebens absichert (welche im Alter gehäuft auftreten). Ohne diese „vormundschaftliche“ Rolle würde die private Vorsorge (aus Gründen ungenügender Information und zu ausgeprägter Jetzt-Ausrichtung) zu gering ausfallen, insbesondere für das Alter.
- Besonders infolge von Informationsproblemen kommt es bei diversen Risiken bei einer Marktlösung zu einem zu geringen Angebot (Übersicht bei Barr 1992). Keine private Versicherung, zumindest keine zu vertretbaren Prämien, wird angeboten, wenn die Risikowahrscheinlichkeiten nicht kalkulierbar sind (z.B. Inflation), wenn die Risikowahrscheinlichkeiten nicht unabhängig sind (z.B. Massenarbeitslosigkeit) oder wenn die Risikowahrscheinlichkeiten nahe 100% liegen (z.B. Pflege für Hochbetagte). Nur unvollständig kann eine private Versicherung das Risiko abdecken, wenn es zu adverser Selektion kommt, das heisst zu einer Aufteilung in gute und schlechte Risiken, wobei die schlechten Risiken nur zu kaum mehr tragbaren Prämien abgesichert werden können.

Aufgrund dieser ungenügenden Absicherung von Risiken bei einer reinen Marktlösung kommt es zu Folgekosten für die ganze Gesellschaft (ökonomisch gesprochen: externe Kosten). Dies ist beispielsweise der Fall, wenn mit Sozialhilfe Personen unterstützt werden müssen, die für das Alter zu wenig vorgesorgt haben, oder sich gegen Risiken nicht versichern können (z.B. Pflege bei Hochbetagten). Verzichtet der Staat auf eine Unterstützung durch Sozialhilfe, ergeben sich soziale Not und Spannungen, welche eine Gesellschaft, die sich als solidarisch und demokratisch versteht, nicht verkraften kann.

Mit dem Prinzip der Sozialversicherungen werden solche gesellschaftliche Folgekosten vermieden, ökonomisch gesprochen kommt es zu einer Internalisierung von externen Kosten. Um diese Internalisierung zu erreichen, bauen die Sozialversicherungen im allgemeinen auf **drei Prinzipien der Ausgestaltungen** auf. Erstens gibt es ein Obligatorium für die Versicherten, sodass die guten Risiken nicht abwandern können. Zweitens dürfen durch die Sozialversicherung keine schlechten Risiken abgewiesen werden. Drittens wird auf eine individuelle Risikoabstufung der Prämien verzichtet und somit verhindert, dass die Prämien für schlechte Risiken untragbar hoch werden.

Nicht jedes Marktversagen rechtfertigt von vornherein eine Sozialversicherungslösung. Zur Rechtfertigung einer Sozialversicherungslösung ist theoretisch der Nachweis nötig, dass der dadurch entstehende zusätzliche Nutzen die zusätzlichen Kosten übersteigt. Empirisch ist dies sehr schwierig nachzuprüfen. Insofern ist zur Begründung einer Sozialversicherungslösung vereinfachend zu fragen, ob es bei einem Fehlen einer Sozialversicherung zu wesentlichen Problemen für die Gesellschaft kommen würde.

6.1.3. Funktion der Umverteilung

Eine Sozialversicherung erfüllt alleine schon durch die obligatorische und umfassende Versicherung eine Umverteilungsfunktion zwischen schlechten und guten Risiken. Weitere Ebenen der *horizontalen Umverteilung* (Umverteilung zwischen Gruppen gleichen Einkommens) können hinzukommen: Umverteilungen zwischen Generationen, Geschlechtern, Regionen und Haushaltstypen (z.B. Haushalte mit Kindern und ohne Kinder).

Zusätzlich wird bei den Sozialversicherungen aber meistens explizit eine *vertikale Umverteilung* (von einkommensstärkeren zu einkommensschwächeren Haushalten) angestrebt. Das Äquivalenzprinzip wird dazu eingeschränkt und durch das Leistungsfähigkeitsprinzip ergänzt oder ersetzt. Das *Leistungsfähigkeitsprinzip* stellt bei der Finanzierung auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (sowohl der Beteiligten wie der Nichtbeteiligten) ab, ohne dass sich die Leistung an den in die Sozialwerke einbezahlten Abgaben ausrichten würde. Dies führt zu Umverteilungen von einkommensstärkeren zu einkommensschwächeren Haushalten und von Nichtbeteiligten zu Beteiligten.

Bei der AHV wird das Äquivalenzprinzip eingeschränkt, indem die Lohnprozente auf dem nach oben unbeschränkten Lohn entrichtet werden müssen, die Rente aber nach oben und unten plafoniert ist und somit nur in einem beschränkten Ausmass von der Einzahlung abhängt. Einzelne andere Zweige der Sozialen Sicherung enthalten keinerlei Aspekt der Äquivalenz mehr; im Extremfall wird das Sozialversicherungsprinzip durch das Versorgungsprinzip oder das Sozialhilfepnnzip abgelöst¹³⁷. Das *Versorgungsprinzip* begründet ganz allgemein Rechtsansprüche auf Transfers, sofern der Bedarf nach den gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt ist. Solche Voraussetzungen können beispielsweise in gewissen Lebenssituationen (Versorgungspflicht für Kinder) bestehen, oder auch darin, dass gewisse Einkommenslimiten nicht erreicht werden. Die Leistungsbemessung erfolgt ohne Berücksichtigung der Bedürftigkeit der Leistungsempfängerinnen und -empfänger. Die Finanzierung erfolgt meistens auf dem Weg der allgemeinen Besteuerung im Rahmen des öffentlichen Haushaltes. Das *Sozialhilfepnnzip* hat mit dem Versorgungsprinzip den Gedanken der kollektiven Verantwortung gemeinsam und somit erfolgt die Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln. Im Gegensatz zum Sozialversicherungs- und Versorgungsprinzip werden Leistungen aber nur nach einem vorgängigen Bedürfnisnachweis ausgerichtet. Die Sozialhilfe ist grundsätzlich auf individuelle und subsidiäre Hilfe ausgerichtet.

6.1.4. Verhältnis von Versicherungs- und Umverteilungsfunktion

Bei der Beurteilung der Funktionen ist vor allem das Verhältnis zwischen der Versicherungs- und Umverteilungsfunktion umstritten. Verschiedene Ökonomen treten dafür ein, die Funktionen der Versicherung und der vertikalen Umverteilung voneinander zu trennen. In diesem Zusammenhang wird etwa vorgeschlagen, eine Grundsicherung einzuführen, welche stark umverteilend wirkt. Dazu könnte eine Basisversicherung zur Abdeckung der Risiken Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Invalidität und Alter eingerichtet oder ein umfassendes System eines garantierten Mindesteinkommens (mittels einer negativen Einkommenssteuer oder einer Bürgerrente) eingeführt werden. Die Sicherung eines über den Mindeststandard hinausgehenden gewohnten Lebensstandards sollte in dieser Sicht der privaten Vorsorge überlassen werden¹³⁸.

¹³⁷ Für eine Darstellung der Prinzipien vgl. auch Wagner (1985, 164ff.).

¹³⁸ Diese Position wird ausgeprägt von Buomberger/Burgstaller (1995) vertreten. Bei den durch die IDA FiSo schriftlich befragten Expertinnen und Experten nimmt eine Mehrheit (Schips 1995, Müller 1995, Kirchgässner/Savioz 1995) ebenfalls tendenziell in diesem Sinne Stellung. Demgegenüber befürworten

Eine Stellungnahme zu solchen grossen Reformvorschlägen geht über die Aufgabenstellung der IDA FiSo hinaus, welche im Grundsatz vom heutigen Leistungssystem auszugehen hat. Es ist aber dennoch anzumerken, dass auch verschiedene ökonomische wie allgemein gesellschaftliche Argumente gegen ein allgemeines Auseinanderbrechen von Versicherung und Umverteilung angeführt werden können.

6.1.5. Charakterisierung der Sozialversicherungszweige im Überblick

Die in Teil 1 charakterisierten Zweige der Sozialversicherungen (inklusive Sozialhilfe) lassen sich gemäss der Funktionsausprägung grob in vier Gruppen unterteilen:

- Die **Berufliche Vorsorge**, die **Krankenversicherung** und die **Unfallversicherung** stellen Versicherungen dar, die an sich auch privat angeboten werden könnten. Die Begründung für die Sozialversicherungslösung liegt insbesondere im Aspekt der Zwangsvorsorge (als Teilaspekt der Vermeidung gesellschaftlicher Folgekosten). Es ergeben sich verschiedene horizontale Umverteilungen, besonders ausgeprägt bei der Krankenversicherung (Solidarität zwischen Geschlechtern, Altersgruppen). Die vertikale Umverteilung ist eher gering. Einzig bei der Krankenversicherung ist ein sozialer Ausgleich durch Prämienbeiträge der öffentlichen Hand vorgesehen.
- Bei der **Arbeitslosenversicherung**, der **Erwerbsersatzordnung** und der **Mutterschaftsversicherung** handelt es sich um Versicherungen, die privat nicht oder nur ungenügend angeboten würden. In allen drei Fällen ergibt sich eine wesentliche Vermeidung gesellschaftlicher Folgekosten (am gewichtigsten bei der Arbeitslosenversicherung). Die drei Versicherungen sind mit wichtigen horizontalen Umverteilungen verbunden. Die vertikale Umverteilung ist als gering bis mittel einzustufen. Im Fall der Arbeitslosenversicherung wird die vertikale Umverteilung durch den Beitragsplafonds beschränkt, im Fall der Mutterschaftsversicherung würde eine vertikale Umverteilung vor allem über ein ergänzende System der Bedarfsleistungen stattfinden (vgl. Ziffer 2.1 1.2).
- Die **AHV** und die **ZV** stellen Sozialversicherungen dar, die einen starken sozialen Ausgleich bewirken. In beiden Fällen ist der Aspekt der Vermeidung gesellschaftlicher Folgekosten sehr ausgeprägt (bei einem Fehlen dieser Sozialversicherungen würde es zu Armut und Not in grossem Ausmass kommen). Es ergeben sich wichtige horizontale Umverteilungen, insbesondere bei der AHV zwischen den Generationen. Relativ bedeutend ist infolge der Begrenzung der Renten bei gleichzeitig unbegrenztem beitragspflichtigem Lohn die vertikale Umverteilung.
- Die **Ergänzungsleistungen** und die **Sozialhilfe** sind keine Versicherungen im traditionellen Sinn, sondern stellen Bedarfsleistungen dar. Die Ergänzungsleistungen können als Mischung zwischen dem Versorgungs- und Sozialhilfepnzip angesehen werden, die Sozialhilfe entspricht dem Sozialhilfepnzip. In beiden Fällen ist die Vermeidung gesellschaftlicher Folgekosten und die vertikale Umverteilung sehr gewichtig.

die 1991 vom EDI publizierten fünf Expertenberichte zur Dreisäulenkonzeption eine Integration von Versicherungs- und Umverteilungsfunktion (EDI 1991). Ausgeprägt in diesem Sinn äussern sich bei der schriftlichen Expertenbefragung der IDA FiSo auch Antille u.a. (1995).

Zwei Zweige sind als Sonderfälle zu betrachten, die keiner der vier Gruppen zugeordnet werden können:

- Die **Militärversicherung** ist keine echte Sozialversicherung, sondern stellt eine Art Haftpflicht des Bundes dar, welche mit einer horizontalen Umverteilung zugunsten der Militärdienst Leistenden, aber keiner vertikalen Umverteilung verbunden ist.
- Die **Familienzulagen** sind in der heutigen Ausgestaltung als Grenzfall einer Versicherung einzustufen. Das Äquivalenzprinzip ist auf ein Minimum reduziert (keine individuell zuordnungsbaeren Beiträge, einheitliche Auszahlungen). Die Vermeidung gesellschaftlicher Folgekosten ist grundsätzlich als bedeutend einzustufen, realisiert sich bei der geringen Leistungshöhe heute aber nur in geringem Mass. Die horizontale Umverteilung (von Haushalten ohne Kinder zu Haushalten mit Kindern) ist ausgeprägt, während die vertikale Umverteilung wenig bedeutend ist.

6.2. Rahmenbedingungen für die Sozialversicherungen

Die Ausgestaltung der Finanzierung der Sozialversicherungen hat den Rahmenbedingungen der sozialen Gerechtigkeit, der Effizienz und Effektivität sowie der bundesstaatlichen Aufgabenteilung zu genügen.

6.2.1. Rahmenbedingungen der sozialen Gerechtigkeit

Zur Beurteilung der Frage, wie eine sozial gerechte Finanzierung auszugestalten sei, können unterschiedliche Gerechtigkeitsprinzipien angewendet werden.

Äquivalenzprinzip und Leistungsfähigkeitsprinzip

Die Finanzierung einer Sozialversicherung soll die daran Beteiligten wie Nichtbeteiligten gerecht behandeln. Dabei besteht ein Spannungsfeld zwischen dem Äquivalenzprinzip und dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Das Äquivalenzprinzip ist angebracht bei Sozialversicherungen, die auf die Sicherung der gewohnten Lebensstandards bei besonderen Risikosituationen ausgerichtet sind. Je stärker eine Sozialversicherung auch das Ziel der Verminderung der vertikalen Ungleichheit (zwischen einkommensstarken und einkommensschwachen Personen/Haushalten) beinhaltet und gesellschaftliche Folgekosten vermeidet, desto eher kommt in der Finanzierung das Leistungsfähigkeitsprinzip zur Anwendung.

Die Frage von Äquivalenz und Umverteilung stellt sich auch für das Verhältnis zwischen den Generationen. Bei Systemen der Alterssicherung nach dem Umlageverfahren ergibt sich in der Anfangsphase zwangsläufig eine Umverteilung zugunsten der ersten Rentnergenerationen (welche selber als Erwerbstätige nur unvollständig Beiträge geleistet haben). Von besonderer Bedeutung ist die Frage zudem im Fall einer demographischen Alterung. Entweder kann die Leistungsseite konstant gehalten werden, das heisst, dass die Renten real gleich bleiben. Dann wird die Belastung für nachfolgende Erwerbstätigengenerationen anwachsen, da die heutige aktive Generation im Verhältnis zu den Leistungen, die sie als Rentnergeneration erhalten wird,

zuwenig bezahlt. Wird hingegen die Belastung für die Erwerbstätigen konstant gehalten, so muss für zukünftige Rentnergenerationen das Leistungsniveau sinken.

Wenn die Leistungen trotz der demographischen Alterung konstant gehalten werden sollen, ist aus Gerechtigkeitsgründen danach zu fragen, ob es sinnvoll sei, dass die zusätzliche Belastung alleine von den Erwerbstätigen getragen wird. Alternativ könnte das **Leistungsfähigkeitsprinzip** verstärkt werden. Dies würde bedeuten, dass auch die wohlhabenden Altersrentner/innen an der Finanzierung beteiligt würden und die intergenerationelle Umverteilung somit mit einer die ganze Bevölkerung einbeziehenden vertikalen Umverteilung verbunden würde (World Bank 1994, 132ff.).

Verursachungsprinzip und Begünstigungsprinzip

Unter Gerechtigkeitsaspekten ist für jeden Sozialversicherungszweig zu fragen, wer letztlich für das abzudeckende Risiko verantwortlich ist und somit seine Mitverantwortung an die Sozialversicherung abtreten kann. Diese risikoverursachende Gruppe oder Instanz ist gemäss dem **Verursachungsprinzip** mit zur Finanzierung beizuziehen¹³⁹. Beispielsweise drängt es sich auf, die Arbeitgeber zur Finanzierung der Betriebsunfallversicherung beizuziehen, weil sie die Verminderung des Unfallrisikos am Arbeitsplatz zu einem guten Teil in der Hand haben.

Auf der anderen Seite ist ebenfalls danach zu fragen, wer von den Leistungen der Sozialversicherung profitiert. Nach dem **Begünstigungsprinzip** sind diese Personen und gesellschaftlichen Gruppen zur Finanzierung heranzuziehen¹⁴⁰. Dies ist zum einen die Gruppe der Leistungsberechtigten, zum anderen sind es alle Gruppen, die von einer Verpflichtung, beispielsweise jene der Lohnzahlung, entbunden werden. Die Begünstigung durch die Sozialversicherung beschränkt sich im allgemeinen aber nicht nur auf einzelne Gruppen. Vielmehr ergeben sich vielfach für die gesamte Gesellschaft oder Teile davon ebenfalls positive Wirkungen. Zu denken ist dabei beispielsweise in allgemeiner Weise an soziale und wirtschaftliche Stabilität. Zudem können durch die Sozialversicherungen auch Leistungen von gesellschaftlichem Interesse abgegolten werden (beispielsweise Erwerbsersatz bei Mutterschaft oder Militärdienst) (Mahon 1995, 24).

6.2.2. Rahmenbedingungen der Effizienz und Effektivität

Effizienz und Effektivität lassen sich wie folgt charakterisieren (Kirsch 1983, 10):

Unter **Effizienz** wird jenes dem ökonomischen Prinzip entsprechende Verhältnis von Kosten und Nutzen verstanden, das gewährleistet, dass ein gegebener Zweck mit minimalen Kosten, respektive mit gegebenen Kosten ein Zweck maximal erreicht wird. Als **Effektivität** ist das Verhältnis zwischen geplanten Soll-Werten und tatsächlich erreichten Ist-Werten zu verstehen: Als effektiv ist ein Handeln dann zu bezeichnen, wenn ex post erreicht wird, was ex ante angestrebt wurde.

Bei den Rahmenbedingungen der Effizienz können die volkswirtschaftliche Effizienz und die administrative Effizienz unterschieden werden.

¹³⁹

Mahon (1995, 24) spricht in diesem Zusammenhang von einer "logique de responsabilité".

¹⁴⁰

Mahon (1995, 24) verwendet die Begriffe "logique des profits et pertes" oder "logique de l'équité".

Volkswirtschaftliche Effizienz

Unter dem Aspekt der volkswirtschaftlichen Effizienz sollen die Systeme der Sozialversicherungen so ausgestaltet sein, dass die Differenz zwischen dem hervorgerufenen gesellschaftlichen Nutzen und den verursachten gesellschaftlichen Kosten maximiert wird. Dies bedeutet auf aggregierter Ebene, dass ein optimaler Teil des Bruttoinlandprodukts für die Soziale Sicherung eingesetzt werden soll (**Makroeffizienz**). Zudem sind die Mittel zwischen den verschiedenen Verwendungszwecken so aufzuteilen, dass ein zusätzlicher Franken in allen Verwendungsbereichen einen gleichen Nutzeneffekt verursacht (**Mikroeffizienz**). Obwohl diese Kriterien theoretisch klar sind, fehlen die empirischen Möglichkeiten, um ein entsprechendes effizientes Leistungsvolumen und dessen Struktur quantitativ festzulegen.

Zur volkswirtschaftlichen Effizienz gehört auch das Ziel der **minimalen Anreizverzerrung**, wonach die Sozialversicherungen zu möglichst geringen unerwünschten Verhaltensänderungen bei den wirtschaftlichen Akteurinnen und Akteuren führen sollen. Bei einer streng ökonomischen Betrachtung wird im allgemeinen jegliche Verzerrung der Anreizstruktur als unerwünscht betrachtet. Es ist aber auch zu berücksichtigen, dass das System der Sozialversicherungen eine Vielzahl von erwünschten Verhaltensänderungen nach sich zieht (vgl. auch die Ausführungen über den wirtschaftlichen Wert der Sozialen Sicherung in Ziffer 4.1.). Insofern kann es nur darum gehen, die Differenz zwischen positiven Effekten und **unerwünschten** Anreizverzerrungen bezüglich Konsum, Arbeit und Investition zu maximieren.

Als Teil der volkswirtschaftlichen Effizienz ist schliesslich auch die Anforderung der **wirtschaftsgerechten Anpassung** zu betrachten, wonach die Systeme der Sozialversicherungen möglichst wenig schockartig auf die Volkswirtschaft einwirken sollten. Die Systeme sollten sich möglichst flexibel an die Konjunkturentwicklung und an strukturelle Änderungen anpassen. Inbezug auf die Finanzierung bedeutet dies zweierlei. Erstens soll die Finanzierung **konjunkturneutral bis antizyklisch** ausgestaltet sein. Zweitens sollen die Finanzierungsquellen genügend **ergiebig** sein, um strukturelle Änderungen des Finanzierungsbedarfs (z.B. durch die demographische Alterung) auffangen zu können.

Die Ziele der volkswirtschaftlichen Effizienz beziehen sich im allgemeinen sowohl auf die Einnahmen- wie die Leistungsseite. Die Aspekte der Makro- und Mikroeffizienz lassen sich sinnvoll nur auf das Zusammenspiel von Finanzierungs- und Leistungsseite anwenden. Demgegenüber können die Aspekte der minimalen Anreizverzerrung und der wirtschaftsgerechten Anpassung auch isoliert auf die Finanzierungsseite bezogen werden und werden im folgenden bei den Finanzierungsgrundsätzen berücksichtigt.

Administrative Effizienz

Beim Ziel der administrativen Effizienz können verschiedene Aspekte unterschieden werden.

- Der **administrative Aufwand** soll so gering wie möglich sein. Dies bedeutet zum einen möglichst geringe Kosten für die Verwaltung der Sozialversicherung, zum anderen aber auch eine möglichst geringe administrative Belastung bei den Haushalten und Unternehmen.
- Das System soll den Forderungen von **Transparenz** und **Verständlichkeit** genügen. Insbesondere soll die Mittelherkunft und Mittelverwendung für alle Beteiligten klar ersichtlich werden.
- Das System soll möglichst wenig offen für **Missbrauch** sein. Dabei geht es zum einen um das Problem der Abgabenumgehung. In diesem Zusammenhang ist als Anforderung zu formulieren, dass das System ein Interesse schaffen soll, die Finanzierungspflichten korrekt zu erfüllen. Im weiteren gehört dazu auch das Problem von Moral Hazard. Darunter wird

das bei Versicherungen allgemein bestehende Phänomen verstanden, dass Versicherte zu einem Überkonsum der versicherten Leistung und zu geringeren Präventionsmassnahmen neigen. Bei Privatversicherungen kann dem unerwünschten Verhalten bis zu einem gewissen Grad mit Prämien, die nach dem Leistungsbezug abgestuft werden, begegnet werden. Bei den Sozialversicherungen sind solchen Abstufungen aus Gründen der sozialen Tragbarkeit Grenzen gesetzt. Entsprechende korrigierende Massnahmen müssen auf andere Instrumente der Kosteneindämmung (z.B. Globalbudgets in Gesundheitswesen) und Prävention (z.B. Umschulungs- und Weiterbildungsangebote bei Arbeitslosigkeit) zurückgreifen.

Effektivität

Das Ziel der Effektivität steht in enger Beziehung zum Ziel der Effizienz. Das auf effizienten Mitteleinsatz abzielende Kalkül hat nur einen Sinn, wenn davon ausgegangen werden kann, dass das Angestrebte auch tatsächlich erreicht wird. Von besonderer Bedeutung ist dabei eine Operationalisierung der angestrebten Wirkungen.

Fragen der Effektivität stellen sich in erster Linie auf der Leistungsseite der Sozialversicherungen: Erfüllt die IV das Ziel der Eingliederung vor Rente? Bewahren die Ergänzungsleistungen zur AHV die Altersrentner/innen vor Armut? Allerdings können sich auch auf der Finanzierungsseite Aspekte der Effektivität geprüft werden, wie zum Beispiel die Frage, ob eine bestimmte Belastung nach unterschiedlichen Einkommensklassen erreicht wird.

6.2.3. Rahmenbedingungen der bundesstaatlichen Aufgabenteilung

Die Sozialversicherungen sind wie andere staatliche Aufgaben in die bundesstaatliche Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden eingebunden. Die Projektgruppe des Eidgenössischen Finanzdepartementes und der Finanzdirektorenkonferenz zur „Neuordnung des Finanzausgleichs“ hat konkrete Grundsätze und Vorschläge für die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen Bund und Kantonen vorgelegt¹⁴¹. Im folgenden werden diese Grundsätze dargelegt.

Für die Zuteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen stehen zwei Prinzipien im Vordergrund.

- **Prinzip der Subsidiarität:** Nach diesem Prinzip ist die Zuständigkeit soweit wie möglich auf der Ebene der Kantone zu belassen und sind die Befugnisse nur dann dem Bund zu übertragen, wenn dafür eine ausgewiesene Notwendigkeit besteht.
- **Prinzip der Kongruenz:** Nach diesem Prinzip sollen Kompetenzen, Entscheide, Vollzug und Finanzierung in einer Hand liegen.

Die Regelung der Aufgabenteilung steht in Beziehung zu den Rahmenbedingungen des effizienten Funktionierens. Bei einer Einhaltung der genannten Prinzipien können sich gemäss der Arbeitsgruppe Finanzausgleich erhebliche Effizienzgewinne ergeben: „Bund und Kantone werden bei voller Zuständigkeit für einzelne Aufgaben in die Lage versetzt, gezielte Vorgaben bezüglich der Kosten pro Leistungseinheit und bezüglich der Leistungsqualität zu setzen und damit die Effizienz ihrer Politik- und Finanzierungsprogramme sowie ihrer Verwaltungen zu steigern“ (Arbeitsgruppe Finanzausgleich 1995, 2f.)

¹⁴¹

Arbeitsgruppe Finanzausgleich (1995). Der Bericht beschäftigt sich nicht mit der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, wo aber dieselben Prinzipien angewandt werden können.

Der Entscheid, in einem Aufgabengebiet eine materielle Steuerung durch den Bund zu befürworten, wird an folgenden Kriterien orientiert:

- es ist ein landesweit gleichmässiger Nutzen zu generieren;
- es sollen Disparitäten in der Wohlfahrtsverteilung abgebaut werden;
- es sind landesweit einheitliche Regeln und Standards geboten;
- es wird eine bundesstaatliche Kohäsion angestrebt;
- es bestehen internationale Verpflichtungen, die einzuhalten sind.

Dabei sind reine Bundesaufgaben (Typ 1) und Verbundaufgaben von Bund und Kantonen (Typ 2) zu unterscheiden. Lässt die Erfüllung einer Aufgabe keine räumliche Differenzierung zu und ist die Kongruenz von Zuständigkeit und Verantwortung erwünscht, wird sie als reine Bundesaufgabe eingestuft. Soll eine Aufgabe trotz materieller Steuerung durch den Bund räumlich differenziert gelöst werden, ist sie als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen mit geteilter Zuständigkeit und Verantwortung zu behandeln.

Der Entscheid, in einem Aufgabengebiet ohne materielle Steuerung durch den Bund die weitgehende Zuständigkeit der Kantone vorzusehen, wird auf folgende Kriterien abgestützt:

- es resultiert ein auf Kantonsgebiete begrenzter Nutzen;
- es besteht eine besondere Nähe der Kantone zur Aufgabe und die Eignung, sie eigenständig zu lösen;
- es liegen Vorteile der Vertrautheit gegenüber Personen und dem Raum vor;
- es ist erwünscht, die Betroffenen vor Ort in die Mitverantwortung einzubeziehen.

Dabei sind Gemeinschaftsaufgaben mehrerer Kantone (Typ 3) und reine Kantonsaufgaben (Typ 4) zu unterscheiden. Aufgaben sind gemeinsam von mehreren Kantonen zu tragen, wenn räumlich begrenzte Spillovers vorliegen und Skalenerträge zu erzielen sind. Fehlen diese Voraussetzungen für eine Gemeinschaftsaufgabe, ist auf reine Kantonsaufgaben zu schliessen.

6.3. Finanzierungsgrundsätze

Die im folgenden dargelegten Finanzierungsgrundsätze sind Aspekte, die zur Kenntnis zu nehmen sind, wenn die heutige Finanzierungsstruktur sowie Möglichkeiten zur Deckung des anstehenden Finanzierungsbedarfs beurteilt werden. Sie sind keinesfalls als Rezept für den Umbau der heutigen Finanzierungsstruktur oder für die Schliessung der Finanzierungslücken zu verstehen. Einen solchen Rezeptcharakter können sie aus verschiedenen Gründen nicht haben. Erstens kann die Tauglichkeit der aus allgemeinen Prämissen abgeleiteten Grundsätze erst bei deren Anwendung beurteilt werden. Zweitens können Konflikte zwischen den einzelnen Grundsätzen bestehen, die je nach Interessenabwägung zu unterschiedlichen Resultaten führen. Drittens sind gleichgewichtig zu diesen Grundsätzen weitere Kriterien, die sich aus den Überlegungen zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Belastung sowie zu den einzelnen Finanzierungsquellen ergeben, zu berücksichtigen. Die Finanzierungsgrundsätze bilden somit einen Teil aller Kriterien, die bei der Beurteilung der Ausgestaltung der heutigen Finanzierung und bei Entscheiden in bezug auf die Deckung des steigenden Finanzierungsbedarfs nützlich sein können. Ihre Berücksichtigung kann dazu beitragen, diese Entscheide in eine sachgerechte Finanzierungsstruktur einzuordnen. Die Finanzierungsgrundsätze werden in Anhang A7 ausführlicher kommentiert.

6.3.1. Allgemeine Grundsätze (A)

Finanzierungsgrundsatz A1

Die Finanzierung der Sozialversicherungen (inkl. Sozialhilfe) hat den Anforderungen der sozialen Gerechtigkeit zu genügen. Von besonderer Bedeutung ist dabei die dem jeweiligen Sozialversicherungszweig angepasste Belastung nach den Prinzipien von Äquivalenz und Leistungsfähigkeit sowie nach den Prinzipien von Verursachung und Begünstigung.

Finanzierungsgrundsatz A2.1

Die Finanzierung der Sozialversicherungen (inkl. Sozialhilfe) hat den Anforderungen der volkswirtschaftlichen Effizienz zu genügen, d.h. insbesondere, dass durch die Finanzierung kein ineffizientes Verhalten der Wirtschaftsakteure induziert wird.

Finanzierungsgrundsatz A2.2

Die Finanzierung der Sozialversicherungen (inkl. Sozialhilfe) soll insbesondere einfach zu verwalten und transparent im Ablauf sein.

Finanzierungsgrundsatz A2.3

Die Ausgestaltung der Finanzierung hat die Akzeptanz bei den Beteiligten wie Nichtbeteiligten der entsprechenden Sozialversicherung zu finden.

Finanzierungsgrundsatz A3

Wenn ein Leistungsauftrag an einen Zweig der Sozialen Sicherung erteilt wird, muss gleichzeitig auch die - möglichst langfristige - Finanzierung sichergestellt werden.

6.3.2. Grundsätze zur Mittelbeschaffung (B)

Finanzierungsgrundsatz B1

Individuelle Versicherungsleistungen sind primär mit individuellen Beiträgen zu finanzieren; dabei ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Versicherten angemessen zu berücksichtigen.

Finanzierungsgrundsatz B1.1

Leistungen für Erwerbsersatz sind primär mit Erwerbseinkommensprozenten zu finanzieren.

Finanzierungsgrundsatz B1.2

Kostenersetzende Leistungen und Sachleistungen sind primär mit einkommensunabhängigen Beiträgen zu finanzieren.

Finanzierungsgrundsatz B1.3

Zur angemessenen Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Versicherten können individuelle Beiträge mit Beiträgen der öffentlichen Hand ergänzt werden.

Finanzierungsgrundsatz B2

Individuelle Bedarfsleistungen (Leistungen nach dem Versorgungs- und Sozialhilfeprinzip) sind mit Beiträgen der öffentlichen Hand zu finanzieren.

Finanzierungsgrundsatz B3

Kollektive Leistungen sind mit Beiträgen der öffentlichen Hand zu finanzieren.

Finanzierungsgrundsatz B4

Die Finanzierung ist in der Weise zu gestalten, dass negative Auswirkungen kurzfristiger Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben auf den Finanzhaushalt mittels Reserven aufgefangen werden können und die Liquidität gesichert ist.

6.3.3. Grundsätze zur Finanzierungszuständigkeit (C)

Finanzierungsgrundsatz C1

Die Rechtsetzungs- und Steuerungskompetenz sowie die Finanzierungspflicht sollen auf der gleichen staatlichen Ebene liegen (Prinzip der Kongruenz).

Finanzierungsgrundsatz C2

Bei den individuellen Versicherungsleistungen liegt die Rechtsetzungs-/Steuerungskompetenz und die **Finanzierungszuständigkeit** beim Bund.

Finanzierungsgrundsatz C3

Bei den kollektiven Leistungen liegt die Rechtsetzung-/Steuerungskompetenz und die Finanzierungszuständigkeit bei den Kantonen.

Finanzierungsgrundsatz C4

Die individuellen Bedarfsleistungen sind je nach Charakter der Leistung als Kantons-, Bundes- oder Verbundaufgabe zu betrachten und dementsprechend zu finanzieren.

6.4. Anwendung der Finanzierungsgrundsätze

Im folgenden werden die Finanzierungsgrundsätze auf die vier Sozialversicherungen AHV, IV, Krankenversicherung und Arbeitslosenversicherung angewandt. Bei den ersten drei Sozialversicherungen handelt es sich um jene Bereiche, bei denen sich aufgrund der im ersten Berichtsteil dargelegten Entwicklungsperspektiven in allen Szenarien der grösste finanzielle Mehrbedarf abzeichnet. Für die Arbeitslosenversicherung ist aufgrund des Referenzszenarios zwar eine finanzielle Entlastung zu erwarten, im Fall des schwächeren Wachstums würde aber ein starker finanzieller Mehrbedarf resultieren.

Ausgaben und Einnahmen 1995	in Mrd. Franken	in % des Totals
Ausgaben		
Einkommensersatz	23.8	97
Kostenersatz	0.5	2
Kollektive Leistungen	0.2	1
Total	24.5	100
Einnahmen		
Erwerbseinkommensprozente	18.7	80
Einkommensiinabhängige Beiträge	-	-
Beitrag Bund	4.1	17
Beitrag Kantone	0.7	3
Total	23.5	100

Im Jahre 1995 richtete die AHV einkommenersetzende Leistungen, d.h. Renten, im Betrag von Fr. 23,8 Mrd. aus, was 97% ihrer Ausgaben ausmachte. Die einkommensabhängigen Beiträge betragen Fr. 18,7 Mrd. (80% der Einnahmen).

Die Ausgaben der AHV für kostenersetzende (Fr. 500 Mio.) und kollektive (Fr. 200 Mio.) Leistungen machten im gleichen Jahr etwa 3% der Ausgaben der AHV aus. Der Beitrag der öffentlichen Hand betrug Fr. 4,8 Mrd. (20% der Einnahmen der AHV).

Allgemeine Grundsätze (A)

Unter Gerechtigkeitsaspekten (Grundsatz A1) kann die AHV wie folgt charakterisiert werden:

- Die AHV stellt eine Versicherung mit starkem sozialem Ausgleich dar (eingeschränktes Äquivalenzprinzip).
- Die „Risiken“ Alter und Hinterlassenschaft werden nicht von einzelnen Gruppen verursacht, die zur Finanzierung beigezogen werden könnten.
- Durch die AHV werden neben den Leistungsbezüglern und -bezügerinnen unterschiedliche Gruppen indirekt begünstigt: einerseits die Erwerbstätigen (für welche in einem eingeschränkten Bereich Äquivalenz zwischen Rente und Erwerbseinkommen besteht), andererseits die Unternehmen (welche dadurch von allfälligen Lohnfortzahlungspflichten befreit werden), zudem die Nichterwerbstätigen (welche zumindest auf eine Minimalrente Anspruch haben, resp. über Betreuungsgutschriften auch darüber hinausgehende Ansprüche erwerben können) und schliesslich die gesamte Gesellschaft, da durch die AHV grosse soziale Folgekosten vermieden werden. Insofern kann der Beizug der Nichterwerbseinkommen (Vermögenseinkommen) zur Finanzierung der AHV in Erwägung gezogen werden.
- Was die Gerechtigkeit zwischen den Generationen angeht, spricht einiges dafür, im Fall der demographischen Alterung die intergenerative Umverteilung mit einer die ganze Bevölkerung einbeziehenden vertikalen Umverteilung zu verbinden.

Bezüglich der volkswirtschaftlichen Effizienz (Grundsatz A2.1) ist zu vermuten, dass die Starke Ausrichtung auf die Finanzierung über Erwerbseinkommensprozente auf der Seite der

Haushalte wie der Unternehmen zumindest kurzfristig tendenziell zu unerwünschten Ausweichwirkungen führt.

Was die Verwaltungseffizienz (Grundsatz A2.2) angeht, so schneidet die AHV mit einem Anteil der Verwaltungskosten von knapp 0,4% an den gesamten Ausgaben gut ab. Die Transparenz wird dadurch eingeschränkt, dass im gleichen System Versicherungs- und Umverteilungsaspekte vereinigt werden. Somit ist es schwierig, die genauen Umverteilungswirkungen zu ersehen.

Die AHV stösst generell auf grosse Akzeptanz; dies trifft auch auf die Finanzierung zu (Grundsatz A2.3). Die Finanzierung wird weitgehend als gerecht empfunden, die paritätische Finanzierung über Lohnprozente ist bei den Sozialpartnern stark verankert und die (teilweise) Äquivalenz führt dazu, dass ein Ausweichen in die Schwarzarbeit in einem eng begrenzten Rahmen bleibt.

Die langfristige Finanzierung (Grundsatz A3) der demographischen Zusatzbelastungen ist derzeit noch nicht gesichert.

Grundsätze zur Mittelbeschaffung (B)

Einkommenersetzende Leistungen

Die Renten stellen zum einen Versicherungsleistungen für den Einkommensersatz dar (der Erwerbstätigkeit gleichgestellt ist Erziehungs- und Betreuungsarbeit). Diese sind primär mit paritätischen Abgaben der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden zu finanzieren (Grundsatz B1.1). In diesem Bereich findet eine Umverteilung statt, indem die Beiträge unplafoniert erhoben werden, die Höhe der Renten jedoch durch einen Minimal- und einen Höchstbetrag begrenzt ist. Zur weitergehenden Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist eine Ergänzung mit Beiträgen der öffentlichen Hand möglich (Grundsatz B1.3). Aus diesen Erwägungen kommen als Finanzierungsquellen zur Deckung des finanziellen Mehrbedarfs sowohl eine Erhöhung der Erwerbseinkommensprozente als auch zusätzliche Beiträge der öffentlichen Hand (insbesondere finanziert durch die Mehrwertsteuer) in Frage.

Nicht einkommenersetzende Leistungen

Hilflosenentschädigungen und Hilfsmittel sind individuelle Versicherungsleistungen, die mit individuellen Beiträgen zu finanzieren sind (Grundsatz B1). Die Hilflosenentschädigungen sind zur Abgeltung der Kosten eines Mindestmasses an Dritthilfe konzipiert und können als kostenersetzende Leistungen bezeichnet werden; Hilfsmittel sind Sachleistungen. Sowohl kostenersetzende als auch Sachleistungen sollen primär mit einkommensunabhängigen Prämien finanziert werden (Grundsatz B1.2). Eine Finanzierung mit einkommensunabhängigen Prämien würde die Erhebung eines einkommensunabhängigen Grundbeitrages an die AHV bedeuten; er würde im Gesamtsystem mit Beiträgen der öffentlichen Hand (Grundsatz B1.3) ergänzt. Wegen dieser ohnehin gemischten Finanzierung kann auf die Erhebung eines einkommensunabhängigen Beitrags auch verzichtet und die Hilfsmittel sowie Hilflosenentschädigungen direkt mit Mitteln der öffentlichen Hand finanziert werden - dies umso mehr, als der Anteil der beiden Leistungsarten an den Gesamtausgaben gering ist (ca. 1,3% resp. 0,2%).

Die kollektiven Leistungen der AHV (Beiträge an Spitex/Institutionen der Altershilfe) sind von der öffentlichen Hand zu finanzieren (Grundsatz B2). Die kollektiven Leistungen der AHV machen 1995 Fr. 228 Mio. aus.

Schwankungsreserven

Der heute bestehende AHV/IV-Fonds entspricht in seinem Grundsatz der Absorption kurzfristiger Schwankungen (Grundsatz B4). Der Fondsstand hat jedoch auch langfristigen Liquiditätsünforderungen zu genügen.

Grundsätze zur Finanzierungszuständigkeit (C)

Regelungskompetenz und **Finanzierungszuständigkeit** haben auf der gleichen staatlichen Ebene zu liegen (Grundsatz C1). Bei den individuellen Versicherungsleistungen liegt die Regelungskompetenz beim Bund (Grundsatz C2). Dies entspricht dem Vorschlag der Arbeitsgruppe zur Neuordnung des Finanzausgleichs, welche die Verantwortung für die individuellen Versicherungsleistungen der AHV dem Bund zuordnet. Nach dem Vorschlag dieser Arbeitsgruppe fallen die Beteiligungen der Kantone an die AHV weg. In Übereinstimmung mit der Arbeitsgruppe zur Neuordnung des Finanzausgleichs liegen Regelungskompetenz und Finanzierungszuständigkeit für die kollektiven Leistungen der AHV bei den Kantonen (Grundsatz C3). Die Arbeitsgruppe „Neuordnung des Finanzausgleichs“ schlägt vor, dass die Finanzhilfen der AHV an Spitex/Altershilfe entfallen. Im Jahre 1995 betrug der Beitrag der Kantone an die AHV Fr. 700 Mio., was die Ausgaben der AHV für kollektive Leistungen (Spitex/Altershilfe) um Fr. 472 Mio. übertraf.

Fazit

Von Ausnahmen bei den Grundsätzen zur **Finanzierungszuständigkeit** abgesehen, entspricht die heutige Finanzierungsstruktur der AHV den Finanzierungsgrundsätzen. Insbesondere ist die schwergewichtige Finanzierung mit Erwerbseinkommensprozenten sachgerecht. Im Rahmen einer sachgerechten Finanzierung kann die Finanzierung des zu erwartenden Mehrbedarfs sowohl mit Lohnprozenten als auch mit Beiträgen der öffentlichen Hand erfolgen. Im zweitgenannten Fall würde die gesamte Bevölkerung zur Finanzierung beigezogen.

6.4.2. Invalidenversicherung

Ausgaben und Einnahmen 1995	in Mrd. Franken	in % des Totals
Ausgaben		
Einkommensersatz	3.8	56
Kostenersatz	1.8	26
Kollektive Leistungen	1.2	18
Total	6.8	100
Einnahmen		
Erwerbseinkommensprozente	3.2	49
Einkommensunabhängige Beiträge	-	-
Beitrag Bund	2.4	38
Beitrag Kantone	0.8	13
Total	6.5	100

Die Invalidenversicherung richtete 1995 einkommensersetzende Leistungen (Renten, Taggelder) im Betrag von Fr. 3,8 Mrd. aus, was 56% ihrer Ausgaben entsprach. Die einkommensabhängigen Einnahmen machten Fr. 3,2 Mrd. (49% der Einnahmen) aus.

Die Ausgaben der Invalidenversicherung für kostenersetzende Leistungen und kollektive Leistungen machten 1995 Fr. 1,8 Mrd. (26%) resp. Fr. 1,2 Mrd. (18%) aus.

Allgemeine Grundsätze (A)

Unter Gerechtigkeitsaspekten (Grundsatz A1) kann die IV in den wesentlichen Zügen wie die AHV charakterisiert werden. Dabei sind drei Unterschiede zu beachten. Die IV ist zuerst auf Wiedereingliederung ausgerichtet, erwerbseinkommensersetzende Renten kommen erst danach zum Zug. Bei der IV ergeben sich geringe demographiebedingten Zusatzbelastungen. Die Zahl der IV-Rentenbezüger steht jedoch im Zusammenhang mit der Wirtschaftslage, indem in wirtschaftlich schwierigen Zeiten von Seiten der Arbeitgeber eine geringere Bereitschaft zur Einstellung resp. Beschäftigung Behinderter festgestellt werden muss.

Für die Beurteilung der Grundsätze A2.1 bis A2.3 gelten die gleichen Ueberlegungen wie bei der AHV.

Bezüglich der Sicherung der langfristigen Finanzierung (Grundsatz A3) sind begrenzte demographischen Zusatzbelastungen zu erwarten, hingegen ergeben sich besondere Probleme bei einem schlechtem Wirtschaftsverlauf.

Grundsätze zur Mittelbeschaffung (B)

er einkommensersetzende Leistungen

Die IV zahlt Kostenersatzleistungen in Form von Leistungen sowie Leistungen aus. Diese sind primär mit tatsächlichen Einkommenssprüngen zu vergleichen. B1.1) Die personelle Einkommensverteilung in diesem Bereich ist durch die AHV durch den Verlauf und das Leistungssystem. Die individuellen Beiträge werden mit Beiträgen der öffentlichen Hand verglichen. Grundsatz B1.3 Der Vergleich von Einnahmen und Ausgaben der IV zeigt, dass die einkommensersetzenden Leistungen der IV für 3,8 Mrd. Fr. nicht vollständig durch die einkommensabhängigen Beiträge für 3,2 Mrd. Fr. gedeckt werden, dass somit andere Leistungen, d.h. die Beiträge der öffentlichen Hand zur Finanzierung der einkommensersetzenden Leistungen beigezogen wurden.

Nicht erwerbseinkommensersetzende Leistungen

Hilflosenentschädigungen und Pflegebeiträge an hilflose Minderjährige, Hilfsmittel sowie berufliche und medizinische Massnahmen und Beiträge an die Sonderschulung sind entweder kostenersetzende individuelle Leistungen zur Abgeltung eines invaliditätsbedingten Mehraufwands oder aber Sachleistungen; alle diese Leistungsarten sind primär durch einkommensunabhängige Beiträge zu finanzieren (Grundsatz B1.2). Analog zur Finanzierung der entsprechenden Leistungen der AHV würde dies die Erhebung einkommensunabhängiger Beiträge bedeuten, welche im Gesamtsystem mit Beiträgen der öffentlichen Hand ergänzt würden (Grundsatz B1.3) – und deshalb direkt durch Mittel der öffentlichen Hand finanziert werden können. 1995 betragen die Ausgaben der IV für die individuellen nicht einkommensersetzenden Leistungen rund Fr. 1,8 Mrd.

Die kollektiven Leistungen der IV (Restfinanzierung von Institutionen, welche im Auftrag der Versicherung individuelle Eingliederungsmassnahmen vornehmen sowie Beiträge an Organisationen und Institutionen, welche sich den Behinderten annehmen) sind mit Beiträgen der öffentlichen Hand zu finanzieren (Grundsatz B3). 1995 betragen die Ausgaben der IV für kollektive Leistungen Fr. 1,2 Mrd.

Die nicht einkommensersetzenden Leistungen der IV betragen 1995 somit insgesamt Fr. 3 Mrd.; dem standen Einnahmen der IV aus Beiträgen der öffentlichen Hand von Fr. 3,2 Mrd. gegenüber.

Reservefonds

Damit in der Invalidenversicherung negative Auswirkungen von Schwankungen bei den Einnahmen und Ausgaben absorbiert werden können, wäre ein Reservefonds aufzubauen (Grundsatz B4) und die Entschuldung voranzutreiben.

Grundsätze zur Finanzierungszuständigkeit (C)

Regelungskompetenz und **Finanzierungszuständigkeit** haben auf der gleichen staatlichen Ebene zu liegen (Grundsatz C1). Bei den individuellen Versicherungsleistungen der IV liegt die Regelungskompetenz beim Bund (Grundsatz C2). Dies entspricht dem Vorschlag der Arbeitsgruppe zur Neuordnung des Finanzausgleichs, der die Verantwortung für die individuellen Versicherungsleistungen vollständig dem Bund zuordnet. Gemäss Vorschlag dieser Arbeitsgruppe entfallen die Beitragsleistungen der Kantone an die IV. Ebenfalls in Uebereinstimmung mit der Arbeitsgruppe zur Neuordnung des Finanzausgleichs liegen Regelungskompetenz und Finanzierungszuständigkeit für die kollektiven Leistungen zur Förderung der Invalidenhilfe bei den Kantonen (Grundsatz C3). Die Arbeitsgruppe „Neuordnung des Finanzausgleichs“ schlägt vor, dass die Finanzhilfen des Bundes an Sonderschulen und Behindertenheime entfallen.

Im Jahre 1995 betrug der Beitrag der Kantone an die IV Fr. 846 Mio.; dieser Betrag war um ca. Fr. 350 Mio. tiefer als die Ausgaben der IV für kollektive Leistungen (Fr. 1,2 Mrd.).

Fazit

In den grossen Zügen entspricht die heutige Finanzierungsstruktur der IV den Finanzierungsgrundsätzen. Insbesondere ist die etwa hälftige Finanzierung mit Erwerbseinkommensprozenten und Beiträgen der öffentlichen Hand sachgerecht. Ausgehend von den Finanzierungsgrundsätzen kann die Finanzierung des zu erwartenden Mehrbedarfs der IV mit erwerbseinkommensabhängigen Beiträgen und/oder mit Mitteln der öffentlichen Hand erfolgen.

6.4.3. Krankenversicherung

Ausgaben und Einnahmen 1995	in Mrd. Franken	in % des Totals
Ausgaben		
Einkommensersatz	-	
Kostenersatz	13.9	100
Kollektive Leistungen	-	-
Total	13.9	100
Einnahmen		
Erwerbseinkommensprozente	-	
Einkommensunabhängige Beiträge	11.9	86
Beitrag Bund	1.3	9
Beitrag Kantone	0.7	5
Total	13.9	100

Im Jahre 1995 betragen die Ausgaben der Krankenversicherung für kostenersetzende Leistungen Fr. 13,9 Mrd.; die Einnahmen setzen sich aus Kopfprämien der Versicherten (Fr. 11,9 Mrd.) und Beiträgen des Bundes (Fr. 1,3 Mrd.) und der Kantone (Fr. 0,7 Mrd.) zusammen. Mit der 1996 in Kraft getretenen Revision des **Krankenversicherungsgesetzes** änderte das Finanzierungssystem. Die Versicherung wird ausschliesslich mit einkommensunabhängigen Beiträgen der Versicherten finanziert; die Beiträge der öffentlichen Hand gehen nicht mehr an die Krankenkassen, sondern sie werden als Prämienverbilligungen direkt an Versicherte in wirtschaftlich schwierigen Verhältnissen ausgerichtet. Mit den einkommensunabhängigen Beiträgen der Versicherten welche zudem auch Leistungen der Krankenkassen an eine nach Art. 19 KVG noch zu errichtende Institution der Gesundheitsförderung finanziert.

Anwendung der allgemeinen Grundsätze (A)

Unter Gerechtigkeitsaspekten (Grundsatz A1) ergeben sich bei der Krankenversicherung folgende Überlegungen: Grundsätzlich erwerben sich alle Versicherten den gleichen Anspruch auf Leistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung; das Äquivalenzprinzip spricht somit für eine einheitliche Prämie für alle. Unterschiedliche Bevölkerungsgruppen stellen jedoch unterschiedliche Risiken dar. Aus Gründen der Gerechtigkeit wird keine Differenzierung nach Geschlecht und Alter vorgenommen. Weil die einkommensunabhängigen Beiträge regressiv wirken und einkommensschwache Haushalte relativ stark belasten, kommt mit dem ergänzenden System der Prämienverbilligungen an Versicherte in wirtschaftlich schwierigen Verhältnissen auch das **Leistungsfähigkeitsprinzip** zum Einsatz. Das Verursachungsprinzip findet nur insofern Anwendung, als besondere Versicherungsformen gewählt werden können, bei denen sich bei geringerer Inanspruchnahme der Versicherung oder bei höherer Selbstbeteiligung die Prämie reduziert.

Bezüglich der volkswirtschaftlichen Effizienz (Grundsatz A2.1) ist zu vermuten, dass die einkommensunabhängigen Beiträge auf der Seite der Haushalte wie der Unternehmen nicht zu unerwünschten Ausweichwirkungen **führt**.

Was die Verwaltungseffizienz (Grundsatz A2.2) angeht, so stellt sich insbesondere die Frage, ob ein Umverteilungsmechanismus, welcher 26 verschiedene Zusatzsysteme zur Krankenversicherung umfasst, den Anforderungen der einfachen Verwaltung entsprechen kann. Die Transparenz ist in diesem Bereich ebenfalls beeinträchtigt.

Die Finanzierung der Krankenversicherung steht in einem Spannungsfeld von Forderungen (von der Forderung nach einkommensabhängiger Belastung bis zur Forderung nach strikten Risikoprämien); die Akzeptanz der Finanzierung (Grundsatz A2.3) ist derzeit nicht durchwegs gegeben.

Die langfristige Finanzierung (Grundsatz A3) ist insofern gesichert, als systembedingt die Prämien an die Kostenentwicklung angepasst werden. Dabei können für die Versicherten stark steigende Prämien und, für die öffentliche Hand stark erhöhte Finanzbedürfnisse für die Prämienverbilligung entstehen.

Grundsätze zur Mittelbeschaffung (B)

Kostenersetzende Leistungen

Die Krankenversicherung richtet grundsätzlich individuelle Leistungen aus. Diese sind primär mit individuellen Beiträgen zu finanzieren (Grundsatz B1). Bei den von der Krankenversicherung vergüteten Leistungen handelt es sich um kostenersetzende sowie Sachleistungen; deren Finanzierung erfolgt mit einkommensunabhängigen Beiträgen (Grundsatz B1.2). Die individuellen Beiträge können mit Beiträgen der Öffentlichen Hand ergänzt werden (Grundsatz B1.3).

Die Ausrichtung der Beiträge der öffentlichen Hand erfolgt nach kantonalen Regelungen in Zusatzsystemen zur Krankenversicherung. Mittels eines Verteilungsschlüssels werden die Ansprüche der Kantone auf Bundesgelder berechnet; die Kantone rufen die ihnen zustehenden Bundesbeiträge ab und stocken die Gelder des Bundes auf. Für 1996 wird damit gerechnet, dass die Prämienverbilligungen insgesamt Fr. 1,822 Mrd. ausmachen werden, wovon Fr. 1,370 Mrd. zu Lasten des Bundes und Fr. 452 Mio. zu Lasten der Kantone gehen.

Kollektive Leistungen

Die Ausrichtung eines Beitrags an eine Institution der Gesundheitsförderung stellt eine kollektive Leistung der Krankenkassen dar; kollektive Leistungen sind mit Beiträgen der Öffentlichen Hand zu finanzieren (Grundsatz B3). Die Ausgaben der Krankenkassen an diese Institution dürfte 1996 schätzungsweise Fr. 14 Mio. betragen, was knapp 1% aller Ausgaben der Krankenversicherung ausmacht.

Reserven

Die Reserven der Krankenkassen dienen zur Ueberbrückung kurzfristiger Kostenschwankungen und bezwecken die Sicherung der Liquidität (Grundsatz B4).

Grundsätze zur Finanzierungszuständigkeit(C)

Die Rechtsetzungskompetenz für die Krankenversicherung befindet sich beim Bund, deshalb liegt die **Finanzierungszuständigkeit** grundsätzlich ebenfalls beim Bund (Grundsatz C1). Im Bereich der Prämienverbilligungen besteht eine Rahmengesetzgebung des Bundes; die Ausführungsgesetzgebung liegt in der Kompetenz der Kantone. Entsprechend werden die Prämienverbilligungen im Verbund zwischen Bund und Kantonen finanziert. Dies stimmt überein mit dem Grundsatz, dass Bedarfsleistungen je nach deren Charakter als Kantons-, Bundes- oder Verbundaufgabe zu betrachten und entsprechend zu finanzieren sind (Grundsatz C4).

Die Rechtsetzungs-/Steuerungskompetenz und **Finanzierungszuständigkeit** bei den kollektiven Leistungen liegt bei den Kantonen (Grundsatz C3); dies betrifft den Beitrag der Krankenkassen an eine zu errichtende Institution der Gesundheitsförderung.

Die Arbeitsgruppe zur Neuordnung des Finanzausgleichs weist die ungeteilte Verantwortung für die Krankenversicherung - einschliesslich der Prämienverbilligungen - dem Bund zu. Die gänzliche Regelung und Finanzierung der Krankenversicherung durch den Bund ist nach Grundsatz C4 möglich. Im übrigen ist zu beachten, dass die Kompetenz zur Regelung des Gesundheitswesens bei den Kantonen liegt.

Fazit

Die heutige Finanzierungsstruktur der Krankenversicherung entspricht den Finanzierungsgrundsätzen weitgehend. Mit Ausnahme der kollektiven Leistung ist die ausschliessliche Finanzierung durch einkommensunabhängige Beiträge sachgerecht. Für die Abdeckung des Finanzierungsmehrbedarfs sind den einkommensunabhängigen Beiträgen Grenzen gesetzt, weil sie die einkommensschwachen Haushalte überproportional belasten.

6.4.4. Arbeitslosenversicherung

Ausgaben und Einnahmen 1995	in Mrd. Franken	in % des Totals
Ausgaben		
Einkommensersatz, Kostensatz	4.9	91
Kollektive Leistungen	0.5	9
Total	5.4	100
Einnahmen		
Erwerbseinkommensprozente	5.4	100
Einkommensunabhängige Beiträge		
Beitrag Bund		
Beitrag Kantone		
Total	5.4	100

Die Arbeitslosenversicherung richtete 1995 erwerbseinkommensersatzende- und kostenersetzende Leistungen im Betrag von Fr. 4,9 Mrd. aus (91% der Ausgaben), für kollektive Leistungen wurden Fr. 500 Mio. (9%) ausgegeben. Die Versicherung wurde gänzlich mit Erwerbseinkommensprozente finanziert.

Anwendung der allgemeinen Grundsätze (A)

Unter Gerechtigkeitsaspekten (Grundsatz A1) kann die Arbeitslosenversicherung wie folgt charakterisiert werden:

Die ALV stellt eine stark nach dem Äquivalenzprinzip organisierte Versicherung dar. Durch die Plafonierung der Beiträge (versicherungspflichtiger Lohn) und der Leistungen wird eine starke vertikale Umverteilung eingeschränkt. Allerdings findet eine gewisse Umverteilung statt, da alle Versicherten prozentual zum versicherten Lohn die gleichen Beiträge leisten, während aber gewisse Bezügergruppen ein ex ante feststellbares höheres Risiko der Arbeitslosigkeit aufweisen. Weiter wurde mit der Uebergangslösung zum Abbau der Schulden, welche bis Ende 1995 aufgelaufen sind, ein weiteres Element der Solidarität eingebaut, welches vom strengen Äquivalenzprinzip abweicht.

Was die volkswirtschaftliche Effizienz (Grundsatz A2.1) anbelangt, so kann vermutet werden, dass die ausschliessliche Finanzierung über Lohnprozente den Faktor Arbeit stark belastet und somit tendenziell zu unerwünschten Auswirkungen führen kann. Allerdings wurde die heutige Höhe der Belastung von allen Teilnehmern am Hearing der Sozialpartner als verkraftbar bezeichnet.

Was die Verwaltungseffizienz angeht (Grundsatz A2.2), so schneidet die ALV mit einem Verwaltungskostenanteil von rund 3% an den gesamten Ausgaben gut ab. Die Transparenz wird dadurch eingeschränkt, dass mit den Einnahmen aus den Erwerbseinkommensprozente nicht nur ein Erwerbseinsatz, sondern auch die aktive Arbeitsmarktpolitik finanziert wird.

Die Akzeptanz der Ausgestaltung der Finanzierung, insbesondere die paritätische Finanzierung über Lohnprozente ist bei den Sozialpartnern stark verankert (Grundsatz A2.3).

Die langfristige Finanzierung der ALV (Grundsatz A3) kann durch die Begrenzung des Reservefonds eingeschränkt sein. Beim vergangenen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit wurde den Anforderungen einer antizyklischen Politik über Defizitfinanzierung durch Schuldenausnahme teilweise Rechnung getragen. Um allerdings eine längerfristige Finanzierung aus eigener Kraft garantieren zu können, müsste die obere Grenze des Reservefonds auf das Vier- bis Achtfache der durchschnittlichen Einnahmen erhöht werden.

Fazit

In grossen Zügen entspricht die heutige Finanzierungsstruktur der AlV den Finanzierungsgrundsätzen. Insbesondere ist eine weitgehende Finanzierung über Erwerbseinkommensprozente solange gerechtfertigt, als dass der Anteil der nicht erwerbseinkommensersetzenden Leistungen noch relativ gering ist. Bei einem Ausbau der Sach- und Kollektivleistungen müsste die Finanzierung dieser Teile jedoch gemäss den oben genannten Grundsätzen neu überdacht werden.

Zusammenfassung des Berichts und Ausblick

1 Die Entwicklung des Finanzierungsbedarfs (Zusammenfassung von Teil 1)

Im ersten Teil des Berichts wurde für alle Zweige der Sozialversicherungen und für die Sozialhilfe die Entwicklung in der Vergangenheit nachgezeichnet und die zukünftige Entwicklung anhand von unterschiedlichen Szenarien ausgeleuchtet:

11 Die vergangene Entwicklung des Finanzierungsbedarfs

Die **Gesamteinnahmen** der Sozialversicherungen (ohne Sozialhilfe) betragen 1992 knapp Fr. 100 Mrd. (97,5 Mrd.). 43% dieser Einnahmen entfielen dabei auf die berufliche Vorsorge, 24% auf die AHV und 15% auf die Krankenversicherung. Der Anteil der anderen Versicherungszweige an den Einnahmen liegt um 5% oder darunter. Damit wird deutlich, dass die Altersvorsorge eine zentrale Stellung im System der Sozialversicherungen einnimmt. Aufgebracht werden diese Einnahmen zu rund 2/3 durch die Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber, zu 1/9 durch die Beiträge der öffentlichen Hand und zu 1/5 durch Zinsen und übrige Einnahmen. Es zeigt sich, dass die Finanzierung schwergewichtig über Beiträge erfolgt, die vom Erwerbseinkommen abhängig sind, auch wenn man berücksichtigt, dass die Krankenversicherung durch Einheitsbeiträge finanziert wird. Die Beiträge der öffentlichen Hand fallen bei den Ergänzungsleistungen und der Militärversicherung (die vollständig durch die öffentliche Hand finanziert werden) sowie bei der IV stark ins Gewicht, etwas weniger bei der AHV und der Krankenversicherung.

Von 1983 bis 1992 haben sich die Gesamteinnahmen der Sozialversicherungen in nominalen Werten von Fr. 45,0 Mrd. auf Fr. 97,5 Mrd. erhöht. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 9%, während das Bruttoinlandprodukt nominal im Durchschnitt jährlich um knapp 6% gestiegen ist. Die Belastung der verschiedenen Finanzierungsquellen hat sich unterschiedlich entwickelt. Die Zinseinnahmen stiegen deutlich stärker als die Gesamteinnahmen an. Die Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber legten leicht unterdurchschnittlich zu. Bei den Beiträgen der öffentlichen Hand lag das Wachstum der Beiträge von Kantonen und Gemeinden im Rahmen der Zunahme aller Einnahmen, hingegen nahmen die Beiträge des Bundes weniger stark zu.

Die **Gesamtausgaben** der Sozialversicherungen beliefen sich 1992 auf Fr. 72,6 Mrd. Die Ausgabenstruktur der Sozialversicherungen weicht im jetzigen Zeitpunkt deshalb stark von der Einnahmenstruktur ab, weil die nach dem Kapitaldeckungsverfahren funktionierende berufliche Vorsorge noch in der Aufbauphase steckt, in der die Einnahmen die Ausgaben massiv übersteigen. Dies erklärt den für 1992 über 30-prozentigen Einnahmenüberschuss. Ohne Einbezug der beruflichen Vorsorge entsprechen sich Einnahmen und Ausgaben für das Jahr 1992 ungefähr.

12 Die zukünftige Entwicklung des Finanzierungsbedarfs

121 Szenarien

Die Entwicklung von Sozialversicherungseinnahmen und -ausgaben wurde für fünf unterschiedliche Szenarien berechnet:

- Dem **Referenzszenario** werden vorsichtige Wachstumsannahmen (durchschnittliches BIP-Wachstum pro Jahr von 1,3% bis 2010 und von 0,5% zwischen 2010 bis 2025) zugrundege-

- legt. Dieses BIP-Wachstum resultiert bei der Annahme eines durchschnittlichen Reallohnwachstums von 1,0% über den gesamten Zeitraum von 1995 bis 2025. Für die demographische Entwicklung wird das Bevölkerungsszenario „Integration“ des Bundesamtes für Statistik verwendet, welches zugleich die Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials bestimmt.
- Die *Szenarien „höheres Wachstum“ und „tieferes Wachstum“* gehen von veränderten Annahmen über das BIP-Wachstum aus: So unterstellt das Szenario „höheres Wachstum“ ein jährliches Wachstum von 1,8% bis ins Jahr 2010 bzw. 1,0% bis ins Jahr 2025, während das Szenario „tieferes Wachstum“ von einem Wachstum von 0,8% bis ins Jahr 2010 und danach von einem Nullwachstum ausgeht.
 - Den *Szenarien „mehr Erwerbstätige“ und „weniger Erwerbstätige“* liegen andere demographische Szenarien zugrunde, die im Vergleich mit dem Referenzszenario mit einer leicht höheren bzw. tieferen Zahl von Erwerbstätigen verbunden sind.

Bei allen Szenarien werden für einzelne Zweige der Sozialversicherungen bis 2010 spezifische Annahmen über die Ausgabenentwicklung getroffen. So wird bei der Krankenversicherung ein Kostenanstieg angenommen, der im Referenzszenario um 2 Prozentpunkte über dem Reallohnwachstum liegt. Bei der IV wird für die Rentenausgaben ein Wachstum zugrundegelegt, das im Referenzszenario 1,5 Prozentpunkte mehr als das demographiebedingte Wachstum beträgt. Bei den Berechnungen über die zukünftigen Einnahmen und Ausgaben wird die Mutterschaftsversicherung jeweils separat ausgewiesen, da der Zeitpunkt ihrer Einführung nicht genau angegeben werden kann.

Szenarien sind keine Prognosen. Sie können lediglich dazu dienen, denkbare zukünftige Entwicklungspfade auszuleuchten. Die Szenarien sind stark von den zugrundegelegten Annahmen abhängig, die ihrerseits wieder umstritten sein können. Je länger der gewählte Szenariozeitraum ist, desto stärker kann die effektive Entwicklung aus der Spannweite der unterschiedlichen Szenarien herausfallen.

122 Die Konzepte der Finanzierungslücke und des (absoluten und relativen) finanziellen Mehrbedarfs

Für die zukünftige Entwicklung wurde der Fokus eingeschränkt: Zum einen wurde die in ihrer Entwicklung schwer abschätzbare Sozialhilfe nicht berücksichtigt, zum andern wurden die nicht obligatorischen Teile der Sozialversicherungen (Vor- und Überobligatorium, Zusatzversicherungen) ausgeklammert. Insgesamt belaufen sich die Einnahmen der obligatorischen Sozialversicherungen für 1992 auf ungefähr Fr. 65 Mrd. Zur Beurteilung der künftigen finanziellen Entwicklung wurden zwei Grössen herangezogen:

- Die *Finanzierungslücke*: Die Finanzierungslücke bildet die Differenz zwischen den erwarteten zukünftigen Ausgaben und den Einnahmen, die sich gemäss den geltenden gesetzlichen Grundlagen ergeben. In dieser Definition wird davon ausgegangen, dass bei allen Versicherungszweigen ausser AHV, IV und EO die Einnahmen in Zukunft den Ausgaben entsprechen, da Mehrausgaben automatisch über entsprechende Beitragserhöhungen finanziert werden. Bei den Versicherungszweigen AHV, IV und EO wird sich demgegenüber eine Finanzierungslücke öffnen, weil die steigenden Ausgaben bei gleichbleibenden Beitragssätzen nicht vollständig gedeckt werden können.
- Der finanzielle Mehrbedarf: Der *absolute finanzielle Mehrbedarf* entspricht demgegenüber der Differenz zwischen den zukünftigen und den aktuellen Ausgaben, wobei diese Ausgaben jeweils deflationiert, zu Preisen von 1995, erfasst werden. Der *relative finanzielle Mehrbedarf* ergibt sich, wenn der Mehrbedarf in Beziehung zu gesamtwirtschaftlichen Grössen gesetzt wird, die im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Wachstums ansteigen (Bruttoinland-

produkt, Lohnsumme, Verbrauchsausgaben etc.). Er stellt die geeignete Grösse dar, um die Veränderung der volkswirtschaftlichen Belastung zu messen. Der Ausweis des relativen Mehrbedarfs erfolgt aus Gründen der Anschaulichkeit primär in AHV-Lohnprozenten oder Mehrwertsteuerprozenten¹⁴². Damit wird aber kein Entscheid präjudiziert, wie die zusätzlichen Mittel zu beschaffen wären.

123 Die Entwicklung der Finanzierungslücke

Die Finanzierungslücke beträgt 1995 Fr. 1,3 Mrd. für alle Sozialversicherungen, was 0,6 AHV-Lohnprozenten (resp. 0,8 Mehrwertsteuerprozenten) entspricht. Diese Lücke ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, dass in der AHV die Zinseinnahmen des AHV-Fonds nicht berücksichtigt werden, weil diese langfristig der Öffnung des AHV-Fonds dienen. Im Referenzszenario wächst die Finanzierungslücke bis zum Jahr 2010 auf rund Fr. 5 Mrd. (1,8 AHV-Lohnprozent bzw. 2,4 Mehrwertsteuerprozent) an. Dabei wird das in der Verfassung vorgesehene Mehrwertsteuerprozent zugunsten der AHV schon als Einnahme mitberücksichtigt. Bis zum Jahr 2025 vergrössert sich die Finanzierungslücke im Referenzszenario auf rund Fr. 13 Mrd. (4,5 AHV-Lohnprozent bzw. 5,9 Mehrwertsteuerprozent).

124 Die Entwicklung des Mehrbedarfs

Im Referenzszenario wird erwartet, dass der absolute Mehrbedarf bis ins Jahr 2010 knapp Fr. 30 Mrd., bis ins Jahr 2025 weitere rund Fr. 22 Mrd. betragen dürfte. Diese Angaben sind allerdings nur dann aussagekräftig, wenn sie zu anderen wirtschaftlichen Grössen in Beziehung gesetzt werden: In Tabelle 1 findet sich deshalb der *relative Mehrbedarf*, gemessen in AHV-Lohnprozenten, gemäss dem Referenzszenario für die einzelnen Zweige der Sozialversicherung bis zum Jahr 2010 in 5-Jahres-Schritten und von 2010 bis 2025 in einem Schritt dargestellt. Der gesamte Mehrbedarf dürfte von 1995 bis 2010 um 5,2 AHV-Lohnprozent, resp. 6,8 Mehrwertsteuerprozent ansteigen. Dieser Mehrbedarf konzentriert sich auf die drei Zweige AHV, IV und Krankenversicherung. Der geringe Mehrbedarf der übrigen Zweige wird durch den Minderbedarf, der sich aufgrund des angenommenen Rückgangs der Arbeitslosigkeit bei der Arbeitslosenversicherung ergibt, kompensiert. Der Mehrbedarf bei der Krankenversicherung und der IV ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass von einem zusätzlichen (über das Reallohnwachstum hinausgehender) Kostenanstieg bis 2010 ausgegangen wird - dies deshalb, weil diese Entwicklung dem in der Vergangenheit beobachteten Kostenanstieg entspricht. Für die AHV ergibt sich der Mehrbedarf hingegen in erster Linie aus dem Prozess der demographischen Alterung.

Das Ausmass der Mehrbelastung ist allerdings stark von den gewählten Szenarien abhängig: Bis ins Jahr 2010 ergibt sich im Szenario „höheres Wachstum“ ein Mehrbedarf von 3,8 AHV-Lohnprozenten (resp. 4,9 Mehrwertsteuerprozent), im Szenario „tieferes Wachstum“ ein Mehrbedarf von 8,6 AHV-Lohnprozenten (resp. 11,2 Mehrwertsteuerprozent). Die Szenarien mit unterschiedlichen Entwicklungen der Erwerbstätigen sind mit geringeren Abweichungen des Mehrbedarfs verbunden. Im Szenario „mehr Erwerbstätige“ wird die Zahl der Erwerbstätigen bis 2010 nur unwesentlich variieren, der Mehrbedarf von 5,3 AHV-Lohnprozenten (resp. 6,9 Mehrwertsteuerprozent) weicht kaum vom Referenzszenario ab. Im Szenario „weniger Erwerbstätige“ resultiert ein Mehrbedarf von 6,5 AHV-Lohnprozenten (resp. 8,5 Mehrwertsteuerprozent).

¹⁴² Im Rahmen der angewendeten Szenarien bleibt die Relation zwischen den AHV-Lohnprozenten, Mehrwertsteuerprozenten und BIP-Prozenten konstant (1 BIP-Prozent entspricht 1,6 AHV-Lohnprozent und 2,1 Mehrwertsteuerprozent).

Tabelle: Relativer Mehrbedarf der obligatorischen Sozialversicherungen gemäss Referenzszenario (in Prozent der Vergleichsgrösse der AHV-Lohnsumme)

	Bedarf 1995	Relativer Mehrbedarf					
		1995-2000	2000-2005	2005-2010	1995-2010	2010-2025	1995-2025
AHV	10,9	0,2	0,8	0,9	1,9	3,2	5,1
IV	3,0	0,2	0,4	0,4	1,0	0,2	1,2
EL	1,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4
EO	0,3	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
BVG	5,2	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
KV	5,9	0,7	0,9	1,0	2,6	1,3	3,9
UV	2,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FZ	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
ALV	2,4	-0,8	0,0	0,0	-0,8	0,0	-0,8
MV	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	32,7	0,4	2,3	2,5	5,2	4,7	9,9

Für die Mutterschaftsversicherung ergibt sich ein Bedarf von 0,3 AHV-Lohnprozenten, der nach der Einführung konstant bleibt (keine relative Mehrbelastung).

125 *Relativer Mehrbedarf und öffentliche Haushalte*

Der aufgezeigte Finanzierungsbedarf wird zu einem erheblichen Teil auf die öffentlichen Haushalte entfallen: Die Mehrausgaben für den Bund - 1,6 MWSt-Prozente bis ins Jahr 2010 und weitere 1,2 MWSt-Prozente bis 2025 - und für die Kantone - 0,8 bzw. 0,6 MWSt-Prozente für die Periode 1995-2010 und 2010-2025 - müssten entweder durch entsprechenden Verzicht auf andere Ausgaben (und) oder durch Steuererhöhungen gedeckt werden. Für Kantone und Gemeinden würden zusätzlich die nicht quantifizierten Mehrbelastungen aus der Sozialhilfe anfallen.

Da einer stärkeren Belastung durch Erwerbseinkommensprozente oder einkommensabhängige Beiträge aus volkswirtschaftlichen und politischen Gründen Widerstand erwächst, könnten sich für die öffentliche Hand die Finanzperspektiven noch ungünstiger entwickeln.

Ohne Gegenmassnahmen besteht die Gefahr, dass die öffentliche Hand nicht nur den Mehrbedarf gemäss heutigem Finanzierungssystem zu übernehmen hätte, sondern auch einen bedeutenden Teil der sich abzeichnenden Finanzierungslücke. Dies könnte zur Folge haben, dass ein Grossteil des Mehrbedarfs auf die öffentlichen Haushalte fallen könnte.

Damit wird die Lösung der Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungen zu einem zentralen Schlüsselement der zeitlich und sachlich dringenden Sanierung der öffentlichen Finanzen.

2 **Elemente für eine Entscheidungsgrundlage (Zusammenfassung von Teil 2)**

Gestützt auf die aus den Szenarioberechnungen hervorgehenden Grössenordnungen der notwendigen Mittel wurden in Teil 2 Elemente für eine Entscheidungsgrundlage zusammengetragen, wie diese Mittel aufgebracht werden könnten. Dabei wurden verschiedene Ansätze verfolgt:

21 *Finanzierungsbelastung im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontext*

In einem ersten Schritt wurde die Finanzierungsbelastung im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontext diskutiert. Dabei ist zwischen der Höhe der Belastung und ihrem zukünftigen Anstieg zu unterscheiden. Das optimale Niveau der Sozialen Sicherung, welche gleichzeitig gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen nach sich zieht, lässt sich zwar theoretisch angeben, nicht aber empirisch bestimmen. Auch die Frage, wann Grenzen der Belastung erreicht seien, kann nicht quantitativ beantwortet werden. Aus dem zeitlichen und internationalen Vergleich der Sozialbelastung, gemessen mit der Quote von Sozialleistungen zu Bruttoinlandprodukt (Sozialleistungsquote), können aber gewisse Hinweise auf kritische Konstellationen gewonnen werden. Indizien ergeben sich auch aus der Überprüfung, ob negative Folgewirkungen zu beobachten sind, die auf die Sozialbelastung zurückgeführt werden können. Im zeitlichen Vergleich zeigt sich, dass der im Referenzszenario zwischen 1995 und 2010 zu erwartende Anstieg der Sozialleistungsquote um 3,3 Prozentpunkte einem Anstieg in den letzten 15 Jahren von 1979 bis 1994 um 4,8 Prozentpunkte gegenübersteht. Im internationalen Vergleich liegt die Schweiz hinter den EU-Ländern zurück, näherte sich in den letzten Jahren aber stärker an. Solche Vergleiche sind aber nur beschränkt aussagekräftig: So müssten in bezug auf die wirtschaftlichen Folgewirkungen und die gesellschaftliche Akzeptanz der Sozialbelastung eingehendere Analysen vorgenommen werden, um Rückschlüsse ziehen zu können. Die Aussagekraft der erhaltenen Hinweise ist vor allem auch darum beschränkt, weil aus einer Vergangenheitsbetrachtung nur sehr bedingt auf die Zukunft geschlossen werden kann. Schliesslich war es nicht möglich, die wirtschaftlichen Auswirkungen der erwarteten Mehrbelastung (auf Wachstum, Arbeitsmarkt, Wettbewerbsfähigkeit und Preise) quantitativ abzuschätzen unter der Voraussetzung, dass die Steuern und Abgaben in dem in Teil 1 dargelegten Ausmass und Rhythmus erhöht werden müssen. Für eine solche Analyse der Veränderungsprozesse sollten nach Ansicht der Arbeitsgruppe empirische Studien durchgeführt werden (vgl. Anhang A4).

22 *Finanzierungsalternativen*

In einem zweiten Schritt wurden Finanzierungsalternativen diskutiert, wobei zunächst ein Ansatz verfolgt worden ist, der steuerwirtschaftliche und finanzpolitische Überlegungen (wie z.B. die Ergiebigkeit einer Abgabe) an den Anfang stellt. Die so gewonnen Erkenntnisse wurden anschliessend um Überlegungen ergänzt, in welcher Art sich die Struktur der wirtschaftlichen Belastung je nach Finanzierungsalternative unterscheidet.

Im Lichte dieser Kriterien hat die Arbeitsgruppe als Abgaben der Unternehmen eine **Wertschöpfungsabgabe**¹⁴³ und eine **Maschinensteuer**¹⁴⁴ als neue möglichen Quellen geprüft und insbesondere wegen der Belastung der Investitionstätigkeit als wenig geeignet beurteilt. Als Quellen auf der Seite der Haushalte wurde eine **allgemeine Sozialabgabe**¹⁴⁵ als nicht sinnvoll erachtet. Eine allgemeine Sozialabgabe weist zu grosse Gemeinsamkeiten mit der Einkommenssteuer auf, als dass sich die Einführung einer solchen Abgabe rechtfertigen liesse.

¹⁴³ Die Wertschöpfungsabgabe belastet die gesamte Bruttowertschöpfung der Unternehmen mit einer prozentualen Abgabe. Im Gegensatz zur Mehrwertsteuer umfasst sie neben den Gütern für den einheimischen Konsum auch die Exporte und die Investitionen, vgl. Anhang 5.

¹⁴⁴ Die Maschinensteuer besteht in der Erhebung eines bestimmten Prozentsatzes auf die Abschreibungssumme, vgl. Anhang 5.

¹⁴⁵ Die allgemeine Sozialabgabe besteht in einer prozentualen Abgabe auf sämtlichen Einkommen der natürlichen Personen, vgl. Anhang 5.

Die Einführung einer *eidgenössischen Vermögens- oder Erbschaftsbesteuerung*¹⁴⁶ wurde verworfen, weil damit das Einnahmensubstitut der Kantone unzulässig beschnitten würden.

Somit verbleibt einzig eine *Energiesteuer*¹⁴⁷ als potentielle neue Einnahmenquelle. Diese Finanzierungsquelle - die in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen (vgl. Anhang A 10) erwähnt wird, auf die der Auftrag der Arbeitsgruppe u.a. zurückgeht - ist mit einer Vielzahl von Fragen bezüglich Ausgestaltung und Folgewirkungen verbunden, die im Rahmen des vorliegenden Berichts nicht eingehend abgeklärt werden konnten. Die mögliche Einführung einer Energiesteuer ist nach Auffassung der Arbeitsgruppe vertiefter zu prüfen. Eine Energiesteuer weist jedoch in jedem Fall eine unsichere Ergiebigkeit auf, womit ihr bei der Deckung des Mehrbedarfs lediglich die Rolle einer ergänzenden Finanzierungsquelle zukommen kann.

Auch in Zukunft wird sich die Finanzierung somit primär auf die bekannten Quellen zu stützen haben. Dies sind einerseits die Beiträge der Versicherten: Erwerbseinkommensprozente („Lohnprozente“) und einkommensunabhängige Beiträge (Bsp. Krankenkassenprämien). Andererseits sind dies fiskalische Mittel. Dabei handelt es sich zum einen um die Mehrwertsteuer, bei der eine teilweise Zweckbindung bei einer Übernahme von langfristigen wesentlichen Finanzierungsanteilen geprüft werden kann (wie dies mit dem in der Verfassung vorgesehenen Prozent zur Deckung der demographiebedingten Mehrbelastung der AHV in einem Einzelbereich vorgesehen ist). Neben der Mehrwertsteuer stellen alle Steuern von Bund und Kantonen Quellen zur Finanzierung der Beiträge der öffentlichen Hand dar. Von besonderer quantitativer Bedeutung sind dabei die Einkommenssteuern.

Bei sämtlichen Quellen sind bei einer vermehrten Ausschöpfung problematische Wirkungen absehbar. Von besonderem Gewicht sind die Verzerrungen im Wirtschaftsprozess, die sich aus der Verteuerung der Arbeit infolge der Erwerbseinkommensprozente ergeben. Bei einer langfristigen Betrachtung verwischen sich zwar die Grenzen zwischen den Wirkungen der einzelnen Finanzierungsalternativen aufgrund der vielfältigen Überwälzungsprozesse. Trotzdem scheinen den Erwerbseinkommensprozentsen aus Gründen der kurz- bis mittelfristig starken Wirkung auf die Arbeitskosten besonders enge Grenzen bei der Deckung des Mehrbedarfs gesetzt. Bei den einkommensunabhängigen Beiträgen ergeben sich Grenzen sozialer Art (Belastung der einkommensschwachen Haushalte). Die Beiträge der öffentlichen Hand stehen in Konkurrenz zu den anderen Staatsaufgaben, und das Potential für Steuererhöhungen ist beschränkt. Am ehesten scheint ein gewisses Potential bei der Mehrwertsteuer vorhanden. Diese weist im Quervergleich Vorteile der Ergiebigkeit und der zumindest kurzfristig geringen verzerrenden Wirkungen (insbesondere Aussenhandelsneutralität) auf. In bezug auf die Belastung der Haushalte nach Einkommensstärke ist die Mehrwertsteuer mit den Erwerbseinkommensprozentsen vergleichbar.

23 *Finanzierungsgrundsätze*

In einem letzten Schritt wurden Überlegungen zur sachgerechten Finanzierung der einzelnen Sozialversicherungszweige angestellt. Dabei handelt es sich um Grundsätze, die sich einerseits auf die unterschiedlichen Funktionen, welche die Sozialversicherungen erfüllen, abstützen (Versicherung, Vermeidung gesellschaftlicher Folgekosten, Umverteilung). Andererseits beziehen sich die Grundsätze auch auf die Rahmenbedingungen einer gerechten und effizienten Ausgestaltung der Sozialversicherungen. Bei der Frage der gerechten Ausgestaltung sind die Prinzipien von Äquivalenz, Leistungsfähigkeit, Verursachung und Begünstigung zu prüfen. Bei der Frage der Effizienz geht es insbesondere um eine möglichst geringe Verzerrung der Anreize

¹⁴⁶ Vgl. Anhang 5.

¹⁴⁷ Die Energiesteuer betrifft sowohl die Unternehmen (Besteuerung der Energie als Vorleistung im Produktionsprozess) als auch die Haushalte (Konsum von Energie bei den Haushalten), vgl. Anhang 5.

(bei den Haushalten und Unternehmen). Je stärker eine Sozialversicherung auf den Versicherungsaspekt ausgerichtet ist, umso stärker kommen individuelle Beiträge nach dem Äquivalenzprinzip zur Anwendung. Je stärker der Aspekt der Grundsicherung und der Vermeidung gesellschaftlicher Folgekosten betont wird, desto mehr sollte sich die Finanzierung auf Steuern stützen, die die ganze Bevölkerung umfassen und zu einer vertikalen Umverteilung beitragen. Beiträge der Unternehmen (Arbeitgeber) sind vor allem dann angezeigt, wenn diese einen Anteil an der Verursachung des Risikos haben und dank der Sozialversicherung von Pflichten entlastet werden.

Diese Grundsätze wurden auf die vier Zweige AHV, IV, Krankenversicherung und Arbeitslosenversicherung angewandt, weil diese Bereiche auch in Zukunft im Zentrum der finanziellen Diskussion stehen dürften. Dabei zeigte sich, dass die heutigen Finanzierungsstrukturen in den grossen Zügen als sachgerecht beurteilt werden können. Insbesondere ist die starke Abstützung auf Beiträge der Versicherten bei Sozialversicherungen mit (teilweiser) Äquivalenz angebracht. Tendenziell ist aber doch ein gewisser Spielraum in Richtung auf einen vermehrten Einsatz von allgemeinen fiskalischen Mitteln zu erkennen. Denn einerseits entspricht es Überlegungen der Gerechtigkeit, zur Finanzierung von Volksversicherungen (wie der AHV) nicht nur die Erwerbseinkommen beizuziehen. Andererseits sind zusätzliche Erwerbseinkommensprozente nicht von vornherein auszuschliessen, sondern im Einzelfall zu diskutieren; Überlegungen der volkswirtschaftlichen Effizienz sprechen allerdings dagegen, die Erwerbseinkommensprozente weiterhin in hohem Masse auszubauen. In einzelnen Bereichen sind Abweichungen von den Grundsätzen einer sachgerechten Finanzierung zu erkennen. So wird beispielsweise die aktive Arbeitsmarktpolitik der Arbeitslosenversicherung heute mit den Beiträgen der Versicherten finanziert, obwohl dafür - gemäss diesen Grundsätzen - grundsätzlich Beiträge der öffentlichen Hand in Betracht gezogen werden könnten.

3 Handlungsbefund und weiteres Vorgehen

31 *Finanzielle Perspektiven der Sozialversicherungen bis 2010 bzw. 2025*

In Erfüllung des bundesrätlichen Auftrags vom 21. Dezember 1994 analysiert der vorliegende Bericht zunächst den Ist-Zustand in qualitativer (Darstellung der geltenden Finanzierungsordnung) wie auch in quantitativer Hinsicht (Aufzeigen der vergangenen finanziellen Entwicklung). Der Bericht zeigt sodann mit der Abschätzung des künftigen Mehrbedarfs auch die finanziellen Perspektiven der Sozialversicherungen auf, wobei diese nach Zeithorizont und Sozialversicherungszweig zu differenzieren sind:

311 *Perspektiven der wichtigsten Sozialversicherungszweige bis 2010*

Der Handlungsbedarf konzentriert sich bis zum Jahr 2010 (vgl. Tabelle) auf wenige Zweige. Im Referenzszenario ist der grösste Mehrbedarf bei der Krankenversicherung zu erwarten (2,6 AHV-Lohnprozente, resp. 3,4 Mehrwertsteuerprozente). Bei der AHV beträgt der mutmassliche Mehrbedarf 1,9 AHV-Lohnprozente (resp. 2,5 Mehrwertsteuerprozente) und bei der IV 1,0 AHV-Lohnprozente (resp. 1,3 Mehrwertsteuerprozente). Für die Arbeitslosenversicherung ergibt sich im Referenzszenario zwar gar eine finanzielle Entlastung, bei Annahme eines tieferen Wachstums kann aber auch in diesem Versicherungszweig ein nicht unbedeutender Mehrbedarf entstehen:

- **Alters- und Hinterlassenenversicherung:** In den drei Fünfjahres-Perioden bis 2010 wächst der zusätzliche Mehrbedarf gemäss dem Referenzszenario kontinuierlich an. Bis zum Jahr

2005 könnte die Deckung des Mehrbedarfs von 1,0 AHV-Lohnprozenten (resp. 1,3 Mehrwertsteuerprozenten) als knapp gesichert betrachtet werden, falls das in der Verfassung vorgesehene Mehrwertsteuerprozent eingesetzt werden kann. Der 2005 verbleibende Fehlbetrag würde etwa dem heutigen entsprechen. Von 2005 bis 2010 ergibt sich ein weiterer Mehrbedarf von einem AHV-Lohnprozent. Für dessen Abdeckung dürfte letztlich nur eine Erhöhung der Enverbeinkommensprozente oder ein Beizug fiskalischer Mittel in Frage kommen. Die Entwicklung des Mehrbedarfs reagiert verhältnismässig stark auf die unterschiedlichen Szenarioannahmen.

- **Invalidenversicherung:** Im Referenzszenario wird der zusätzliche Mehrbedarf über die drei Fünfjahres-Perioden bis 2010 gleichmässig verteilt und beträgt 0,3-0,4 AHV-Lohnprozente (resp. 0,4-0,5 Mehrwertsteuerprozent) pro Periode. Dieser Anstieg wird vor allem durch die Annahme eines um 1,5 Prozentpunkte über dem demographiebedingten Anstieg liegenden Ausgabenwachstums verursacht (besondere Kostenentwicklung). Die Entwicklung des Mehrbedarfs reagiert deutlich auf die Szenarien mit unterschiedlichen Wachstumsannahmen, weil die besondere Kostenentwicklung ebenfalls gestuft wird. Hingegen führen die unterschiedlichen Szenarien bezüglich Erwerbstätigkeit nur zu geringen Änderungen. Für die Abdeckung des Mehrbedarfs kommen wie bei der AHV insbesondere eine Erhöhung der Erwerbseinkommensprozente oder ein Beizug fiskalischer Mittel in Frage. Wenn die Entlastung bei der Arbeitslosenversicherung in dem im Referenzszenario angenommenen Ausmass zustandekommt, könnte die Senkung der ALV-Lohnprozente die Erhöhung der IV-Lohnprozente weitgehend kompensieren.
- **Krankenversicherung:** Im Referenzszenario steigt der zusätzliche Mehrbedarf in den drei Fünfjahres-Perioden bis 2010 kontinuierlich an. Der grosse Mehrbedarf von gesamthaft 2,6 AHV-Lohnprozenten (resp. 3,4 Mehrwertsteuerprozenten) ist entscheidend von der Annahme abhängig, dass die Zunahme der Kosten - wie dies in den letzten Jahren der Fall war - 2 Prozentpunkte über dem Reallohnwachstum liegt. Da eine solche Entwicklung zu einer starken Belastung der prämienzahlenden Haushalte führen würde, muss alles daran gesetzt werden, dass die **krankenversicherungsrechtlich** eingeführten kostendämpfenden Massnahmen im Gesundheitswesen in den nächsten Jahren tatsächlich greifen und diese Annahme somit nicht eintritt. In diesem Fall könnte der unterstellte Mehrbedarf in bedeutendem Mass verringert werden.
Der aus den anderen Szenarien resultierende Mehrbedarf weicht nur in geringfügigem Mass vom Mehrbedarf des Referenzszenarios ab. Die Abdeckung des Mehrbedarfs wird sich primär auf die bestehende Hauptquelle der einkommensunabhängigen Beiträge stützen.
- **Arbeitslosenversicherung:** Im Referenzszenario sinkt der Bedarf bis ins Jahr 2000 um 0,8 AHV-Lohnprozente (resp. 1,0 Mehrwertsteuerprozent). Ab 2000 resultiert eine konstante Belastung (weder Mehr- noch Minderbedarf). Dabei ist zu beachten, dass die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung auf eigenen Modellannahmen **beruht**¹⁴⁸.
Falls die Entlastung der Erwerbseinkommensprozente eintritt, könnte bei gesamthaft gleichbleibender Belastung der Erwerbseinkommen eine Finanzierung des Mehrbedarfs bis zu 0,8 AHV-Lohnprozenten in anderen Bereichen (beispielsweise bei der IV) vorgenommen werden. Die Entwicklung des Mehrbedarfs bei der Arbeitslosenversicherung reagiert wenig auf die unterschiedlichen Erwerbstätigenszenarien, hingegen sehr stark auf die unterschiedlichen Wachstumsszenarien. Im Szenario „tieferes Wachstum“ ergibt sich bis zum Jahr 2005 ein Mehrbedarf von 1,6 AHV-Lohnprozenten (resp. 2,1 Mehrwertsteuerprozenten).

Über die betrachteten Zweige hinweg zeigt sich, dass die **wirtschaftliche Entwicklung einen wesentlichen Einfluss** auf die Entwicklung der relativen Mehrbelastung hat. Ein Wachstum, das auf eine höhere Zunahme der Produktivität zurückzuführen ist, führt insbesondere bei

¹⁴⁸

Vgl. hierzu Ziffer 1.2.1.

AHV und IV über den Mischindex zu einer relativen Entlastung. So ist es auch nicht erstaunlich, dass Studien, die mit einem deutlich höheren BIP-Wachstum rechnen, nur einen geringen zukünftigen Mehrbedarf der AHV ausweisen. Wachstum, das auf eine erhöhte Erwerbstätigkeit zurückgeht, entlastet AHV und IV in besonderem Mass, da der erhöhten AHV-Lohnsumme (zumindest kurzfristig) keine erhöhten Rentenzahlungen gegenüberstehen. Auf der andern Seite erschwert eine schlechte Wirtschaftsentwicklung die Finanzierung der Sozialversicherungen generell und lässt im besonderen die Arbeitslosigkeit und deren direkte und indirekte Kosten ansteigen.

312 *Finanzielle Perspektiven über 2010 hinaus*

Die Resultate der Szenarien über das Jahr 2010 hinaus sind nur noch als grobe Indikationen zu betrachten. Die demographische Entwicklung lässt sich zwar mit relativ grosser Sicherheit vorausschätzen. Die Bandbreite der wirtschaftlichen Entwicklungen wird hingegen so gross, dass nicht mehr unterstellt werden kann, dass die Entwicklung noch innerhalb der von den unterschiedlichen Szenarien abgesteckten Werte verläuft.

Für das Total aller Sozialversicherungen ergibt sich gemäss den Szenarien nach 2010 ein gebremster Zuwachs (Tabelle 1). Im Referenzszenario beträgt der Mehrbedarf von 2010 bis 2025 4,7 AHV-Lohnprozente (resp. 6,1 Mehrwertsteuerprozente) gegenüber einem Mehrbedarf von 5,2 AHV-Lohnprozente (resp. 6,8 Mehrwertsteuerprozente) zwischen 1995 bis 2010.

Bei der Invalidenversicherung und der Krankenversicherung wird der Anstieg gebremst, weil im Gegensatz zur Periode 1995-2010 in der Periode 2010-2025 kein zusätzlicher Kostenanstieg mehr zugrundegelegt wird¹⁴⁹. Hingegen nimmt der Mehrbedarf bei der AHV nochmals weiter zu. Der Grund dafür liegt vor allem in der beschleunigten demographischen Alterung. Bei der Arbeitslosenversicherung wird über 2010 hinaus eine weiterhin konstante Belastung unterstellt. Der Einfluss der unterschiedlichen Szenarien in der Periode 2010-2025 auf den Mehrbedarf ist vergleichbar mit der Periode 1995-2010.

Für die Entwicklung über das Jahr 2025 hinaus lassen sich lediglich Aussagen über die demographische Entwicklung machen. Gemäss dem Bevölkerungsszenario, das dem Referenzszenario zugrundeliegt, geht der Prozess der demographischen Alterung bis etwa ins Jahr 2035 weiter. Danach stabilisiert sich das Verhältnis der über 64-jährigen zur Erwerbsbevölkerung.

32 *Zum weiteren Vorgehen*

Mit Mandat vom 21. Dezember 1994 forderte der Bundesrat die Arbeitsgruppe auf, mögliche Lösungswege für die mittel- und langfristige Finanzierung der Sozialversicherungen aufzuzeigen, d.h. insbesondere Antwortelemente auf die Frage zu entwickeln, wie der erwartete finanzielle Mehrbedarf abgedeckt werden könnte. Aus den in Teil 2 angestellten ökonomischen Überlegungen ist abzuleiten, dass der heute dominierenden Finanzierungsquelle der Erwerbseinkommensprozente für die Abdeckung des Mehrbedarfs enge Grenzen gesetzt sind, obwohl diese nicht von vornherein von einer Diskussion im Einzelfall auszuschliessen sind. Die unter dem Aspekt der sachgerechten Finanzierung entwickelten Finanzierungsgrundsätze lassen zum einen auf das weitgehende Festhalten an Finanzierungsquellen, die bereits im geltenden System im Vordergrund gestanden sind, zum anderen auf einen verstärkten Beizug fiskalischer Mittel

¹⁴⁹ So wird in der Krankenversicherung damit gerechnet, dass die mit dem neuen Krankenversicherungsgesetz eingeführten kostendämpfenden Massnahmen ihre Wirkung entfalten. In der Invalidenversicherung dürfte bis dahin mit der 4. IV-Revision und anderen Massnahmen das zusätzliche Kostenwachstum einzudämmen sein.

zur Deckung des finanziellen Mehrbedarfs schliessen. Dabei steht die Mehrwertsteuer im Vordergrund, wobei aber auch andere fiskalische Mittel, wie zum Beispiel die Einführung einer Energiesteuer, zu prüfen sind. Es darf indessen nicht verkannt werden, dass Bund und Kantone bereits für ihre heute gesetzlich vorgesehenen Beiträge auf zusätzliche Mittel angewiesen sein werden. Der Spielraum für allfällige Umlagerungen von Finanzierungslasten dürfte damit sehr eng begrenzt sein.

Diese Ausgangslage spricht in jedem Fall dafür, konkrete finanzielle Lösungsvorschläge für einzelne Sozialwerke in einen *sozial- und finanzpolitischen Gesamtzusammenhang* zu stellen. Die Erarbeitung von Diskussions- und Entscheidungsgrundlagen muss sich deshalb nicht nur auf die Finanzierungsseite - wozu der vorliegende Bericht einen nicht unbedeutenden Beitrag leistet -, sondern auch auf die Leistungsseite erstrecken. Das bundesrätliche Mandat hätte zwar eine ausnahmsweise Mitüberprüfung der Leistungsseite zugelassen; die Arbeitsgruppe hat von dieser Möglichkeit allerdings keinen Gebrauch gemacht, da die Definition von Leistungsparameter im Sozialversicherungsbereich nicht Aufgabe einer interdepartementalen Arbeitsgruppe sein kann.

Der Bundesrat sieht vor, dass eine Folgearbeitsgruppe Vorschläge zur Konkretisierung der Ergebnisse der IDA FiSo entwickelt. Er hat deshalb am 21. Februar 1996 das EDI - in Zusammenarbeit mit dem EFD und dem EVD - beauftragt, einen Mandatsentwurf für die Folgearbeitsgruppe vorzulegen. Diese Folgearbeitsgruppe sollte „in (...) Kenntnis des Berichts über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen, alternative Szenarien für die gegebenenfalls verbindliche Festlegung eines Finanzierungsrahmens und allfälliger Anpassungen auf der Leistungsseite erarbeiten. Im Vordergrund stehen dabei die AHV, die IV, die KV und die ALV.“ Eine detaillierte Konkretisierung dieses Mandats für eine Folgearbeitsgruppe der **IDA FiSo** setzt allerdings - gerade auf der Leistungsseite - bundesrätliche Vorgaben voraus. Mit der Erfüllung dieses zusätzlichen Mandats sollten dem Bundesrat die erforderlichen Entscheidungsgrundlagen vorliegen, um eine *mittelfristige Gesamtplanung* über die anstehenden Revisionsvorlagen im Sozialversicherungsbereich (inkl. finanzpolitische Vorlagen zur Finanzierung der Sozialversicherungen) zu erstellen. Allfällige bundesrätliche Entscheide, die zu bereits im Revisionsprozess stehenden Vorlagen kurzfristig zu fällen sind, wären aus Sicht der Arbeitsgruppe insofern als bedingt zu betrachten, als Erkenntnisse aus dem Auftrag der Folgearbeitsgruppe nachträglich auch in diese Vorlagen einfließen zu lassen wären. Als solche *kurzfristigen Revisionsprojekte* sind diejenigen Vorlagen zu betrachten, für die der Bundesrat die Botschaftserstellung für die laufende Legislaturperiode vorgesehen hat, d.h. die in die Legislaturplanung 1995-1999 aufgenommen worden sind. Solche Vorlagen finden sich sowohl innerhalb (z.B. die 11. AHV-Revision, 1. BVG-Revision oder 3. EL-Revision) wie ausserhalb (z.B. die Mutterschaftsversicherung) des Drei-Säulen-Bereichs.

Die Arbeitsgruppe schlägt zudem die Erteilung eines Auftrages an externe Experten vor: In der Tat sind zwar insbesondere die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Prüfungsergebnisses der IDA FiSo - nämlich das weitgehende Festhalten an Finanzierungsquellen, die bereits im geltenden System im Vordergrund gestanden sind - soweit möglich untersucht worden. Der Abklärungsbedarf in dieser Frage ist aber derart gross, dass dessen vertiefte und vollumfängliche Befriedigung ohne Zweifel den zeitlichen Rahmen der Arbeitsgruppe gesprengt hätte. Deshalb schlägt die Arbeitsgruppe den Beizug externer Experten vor; ein Entwurf für ein Mandat ist in Anhang A4 formuliert worden.

Anhang

A1 Eckwerte für die Schätzung der zukünftigen Entwicklung

A1 Eckwerte für die Schätzung der zukünftigen Entwicklung

Veränderungsraten	1965-1980	1980-1995	Referenzszenario	Höheres Wachstum	Tieferes Wachstum	Zusätzliche Erwerbstätige	Weniger Erwerbstätige
Bevölkerungsszenario	—	—	Integration	Integration	Integration	Kontinuität	Stabilisierung
Erwerbsbevölkerung (1)	0.3%	1.2%	0.3%/0.5%	0.3%/-0.5%	0.3%/-0.5%	0.3%/0.2%	0.1%/0.5%
Preis (LIKPI)	4.5%	3.3%	3.5%	3.5%	3.5%	3.5%	3.5%
Nominallohn	7.0%	3.9%	4.5%	5.0%	4.0%	4.5%	4.5%
Reallohn; Differenz Nominallohn zu Preis	2.5%	0.6%	1.0%	1.5%	0.5%	1.0%	1.0%
AHV-Lohnsumme real (2)	3.1%	1.9%	1.3%/0.5%	1.8%/1.0%	0.8%/0%	1.3%/0.8%	0.9%/0.5%
BIP real (3)	2.3%	1.4%	1.3%/0.5%	1.8%/1.0%	0.8%/0%	1.3%/0.8%	0.9%/0.5%
Arbeitslosenquote (AIV)	—	—	2.5%	2.0%	1.5%	2.3%	2.7%
Invalidität (4; IV, SoHi)	—	—	1.5%/0%	1.0%/0%	2.0%/0%	1.5%/0%	1.5%/0%
Zusätzliche Kostenentwicklung <V (5)	—	—	2.0%/0%	2.0%/0%	2.0%/0%	2.0%/0%	2.0%/0%

(1) Entwicklung potentielle Erwerbsbevölkerung gemäss Bevölkerungsszenarien; ø 1995-2010/ø 2010-2025

(2) Bei konstanten Erwerbsquoten und Teilleistungsbeschäftigung für Männer und Frauen nach Alter der potentiellen Erwerbsbevölkerung; ø 1995-2010/ø 2010-2025

(3) ø 1995-2010/ø 2010-2025; bei konstanter Lohnquote ist die Entwicklung gleich der AHV-Lohnsumme

(4) Zusätzliche Leistungen für Invalide; ø 1995-2010/ø 2010-2025

(5) ø 1995-2010/ø 2010-2025; der jährliche Zuwachs 1985-1994 ohne Demographie war 2,0%

A2 Zu den Ursachen und Auswirkungen des Bevölkerungswandels

Ausgehend vom Bevölkerungsszenario „Integration“ des Bundesamtes für Statistik hat der Perspektivstab der Bundesverwaltung in einem Bericht zHd. des Bundesrates die Auswirkungen des demographischen Wandels auf verschiedene Politikbereiche dargestellt. Im Kapitel „Form und Bedeutung der demographischen Veränderungen“ werden Ursachen und Auswirkungen des Bevölkerungswandels folgendermassen zusammengefasst:

„Die folgenden mittel- und längerfristigen Veränderungen sind für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft besonders bedeutsam:

- Bildungsexpansion, Gleichstellung von Mann und Frau und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung sind verbunden mit einer starken Individualisierung und grundlegenden Veränderungen in den Lebens- und Familienformen.
- Die durchschnittliche Kinderzahl liegt heute weit unter dem Wert, welcher für die Erneuerung der Generationen notwendig ist. Jede nachfolgende Generation ist ca. 30% kleiner als die Generation der Eltern.
- Die individuelle Lebenserwartung nimmt weiter zu. Der Anstieg erfolgt vor allem bei den älteren Menschen.
- Die in der Schweiz lebende Bevölkerung wächst nur noch langsam. In den nächsten zehn bis zwanzig Jahren dürfte das Bevölkerungswachstum zu einem Ende kommen. Anschliessend könnte die Bevölkerungszahl sogar zurückgehen.
- Da die Bevölkerung schweizerischer Nationalität bereits heute nicht mehr wächst, hängt das künftige Bevölkerungswachstum weitgehend von der Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung und den internationalen Migrationen ab.
- Die demographische Alterung wird sich nach 2005 stark beschleunigen. Sie wird sich während mindestens 30 Jahren weiter verstärken, bevor erneut mit einer Stabilisierung der Altersstruktur zu rechnen ist. Das Verhältnis der Personen im erwerbsfähigen Alter zu den Personen im Rentenalter verändert sich von heute ungefähr 4:1 auf gegen 2:1.

Die direkten Auswirkungen des demographischen Wandels sind:

- mehr alte Menschen (insbesondere Frauen), mehr ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen;
- kleinere Familien, mehr kinderlose Paare;
- weniger Jugendliche und junge Erwachsene;
- weniger Personen im erwerbsfähigen Alter;
- mehr Migranten und Migrantinnen, die dauerhaft in der Schweiz leben;
- mehr Alleinstehende, mehr Ein- und Zweipersonenhaushalte;
- Bildungs-, Sozial- und Freizeit nehmen sowohl gesamtgesellschaftlich wie im Lebenslauf des einzelnen gegenüber der Arbeitszeit mehr Raum ein¹⁵⁰

¹⁵⁰ Vgl. Perspektivstab der Bundesverwaltung (1996): Herausforderung Bevölkerungswandel - Perspektiven für die Schweiz.

Sozialversicherungsausgaben bzw. -einnahmen insgesamt

zu Preisen von 1995

Referenzszenario

Beträge in Millionen Franken

1995	AHV	IV	EL	EO	BVG'	KV	UV*	FZ	AIV	MV	Total	In AHV-Lohnprozenten	In MWST-Prozenten
Ausgaben													
Einkommensersatz	23'821	3'816	-	621	11'608	-	4'729	-	4'920	-	49'515	22.1	28.7
Kostenersatz	454	1'758	-	-	-	13'264	-	4'000	-	253	19'729	0.8	11.4
Kollektive Leistungen	228	1'196	-	-	-	-	-	-	500	-	1'924	0.9	1.1
Bedarfsleistungen	-	-	2'158	-	-	-	-	-	-	-	2'158	1.0	1.2
Total Ausgaben	24'503	6'770	2'158	621	11'608	13'264	4'729	4'000	5'420	253	73'325	32.7	42.5
Einnahmen													
Beiträge: Lohnprocente	18'657	3'198	-	669	11'608	-	4'729	3'860	5'448	-	48'169	21.5	27.9
Kopfbeiträge	-	-	-	-	-	10'774	-	-	-	-	10'774	4.8	6.2
Bund	4'074	2'412	496	-	-	1'797	-	93	-	253	9'125	4.1	5.3
Kantone	735	846	1'662	-	-	693	-	47	-	-	3'983	1.8	2.3
Total Einnahmen	23'466	6'456	2'158	669	11'608	13'264	4'729	4'000	5'448	253	72'050	32.1	41.7

2005	AHV	IV	EL	EO	BVG*	KV	UV*	FZ	ALV	MV	Total	In AHV-Lohnprozenten	In MWST-Prozenten
Ausgaben													
Einkommensersatz	29'956	5'219	-	890	13'770	-	5'472	-	2'976	-	58'283	22.4	29.2
Kostenersatz	587	2'532	-	-	-	19'406	-	4'730	-	267	27'522	10.6	13.8
Kollektive Leistungen	295	1'723	-	-	-	-	-	-	1'216	-	3'234	1.2	1.6
Bedarfsleistungen	-	-	2'788	-	-	-	-	-	-	-	2'708	1.1	1.4
Total Ausgaben	30'8381	9'474	2'788	890	13'770	19'406	5'472	4'730	4'192	267	91'827	35.4	46.0
Einnahmen													
Beiträge: Lohnprocente	21'571	3'688	-	776	13'770	-	5'472	4'564	4'192	-	54'033	20.8	27.0
Kopfbeiträge	-	-	-	-	-	15'278	-	-	-	-	15'278	5.9	7.6
Bund	5'365	3'553	641	-	-	2'718	-	110	-	267	12'654	4.9	6.3
Kantone	925	1'184	2'147	-	-	1'410	-	55	-	-	5'721	2.2	2.9
MWST	1'990	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1'990	0.8	1.0
Total Einnahmen	29'851	8'425	2'788	776	13'770	19'406	5'472	4'730	4'192	267	89'676	34.5	44.9

* Die Beiträge sind zu finanzieren (Kapitalertrag nicht berücksichtigt)

Sozialversicherungsausgaben bzw. -einnahmen insgesamt

zu Preisen von 1995

2010	AHV	IV	EL	EO	BVG*	KV	UV*	FZ	AIV	MV	Total	In AHV-Lohnprozenten	In MWST-Prozenten
Ausgaben													
Einkommensersatz	33'862	5'932	-	987	14'499	-	5'722	-	3'113	-	64'115	23.6	30.7
Kostenersatz	680	2'943	-	-	-	23'220	-	4'875	-	275	31'993	11.8	15.3
Kollektive Leistungen	341	2'002	-	-	-	-	-	-	1'271	-	3'614	1.3	1.7
Bedarfsleistungen	-	-	3'168	-	-	-	-	-	-	-	3'168	1.2	1.5
Total Ausgaben	34'883	10'877	3'168	987	14'499	23'220	5'722	4'875	4'384	275	102'891	37.9	49.2
Einnahmen													
Beiträge: Lohnprocente	22'554	3'855	-	814	14'499	-	5'722	4'705	4'384	-	56'532	20.8	27.1
Kopfbeiträge	-	-	-	-	-	18'438	-	-	-	-	18'438	6.8	8.8
Bund	6'032	4'079	729	-	-	3'149	-	114	-	275	14'377	5.3	6.9
Kantone	1'046	1'360	2'439	-	-	1'633	-	57	-	-	6'535	2.4	3.1
MWST	2'078	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2'078	0.8	1.0
Total Einnahmen	31'710	9'294	3'168	814	14'499	23'220	5'722	4'875	4'384	275	97'961	36.1	46.9

2025	AHV	IV	EL	EO	BVG*	KV	UV*	FZ	ALV	MV	Total	In AHV-Lohnprozenten	In MWST-Prozenten
Ausgaben													
Einkommensersatz	45'561	6'483	-	1'257	15'410	-	6'183	-	3'363	-	78'257	26.7	34.7
Kostenersatz	931	3'409	-	-	-	28'809	-	5'114	-	301	38'564	13.1	17.1
Kollektive Leistungen	468	2'320	-	-	-	-	-	-	1'374	-	4'162	1.4	1.8
Bedarfsleistungen	-	-	4'056	-	-	-	-	-	-	-	4'056	1.4	1.8
Total Ausgaben	46'960	12'212	4'056	1'257	15'410	28'809	6'183	5'114	4'737	301	125'039	42.6	55.4
Einnahmen													
Beiträge: Lohnprocente	24'371	4'166	-	883	15'410	-	6'183	4'935	4'737	-	60'685	20.7	26.9
Kopfbeiträge	-	-	-	-	-	22'382	-	-	-	-	22'382	7.6	9.9
Bund	7'983	4'580	933	-	-	4'232	-	119	-	301	18'148	6.2	8.0
Kantone	1'409	1'526	3'123	-	-	2'195	-	60	-	-	8'313	2.8	3.7
MWST	2'246	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2'246	0.8	1.0
Total Einnahmen	36'009	10'272	4'056	883	15'410	28'809	6'183	5'114	4'737	301	111'774	38.1	49.5

Finanzierungsbedarf der Sozialversicherungen

Beträge in Millionen Franken

zu Preisen von 1995

1995	AHV	IV	EL	EO	BVG *	KV	wV *	FZ	AIV	MV	Total	AHV-Lohnsumme
Finanzierungsbedarf	24'503	6'770	2'158	621	11'608	13'264	4'729	4'000	5'420	253	73'325	224'475

2005

Referenzszenario	30'838	9'474	2'788	890	13'770	19'406	5'472	4'730	4'192	267	91'827	259'727
Höheres Wachstum	31'549	9'326	2'821	933	14'301	20'337	5'739	4'961	3'298	277	93'542	272'426
Tieferes Wachstum	30'155	9'624	2'758	856	13'247	18'514	5'215	4'508	9'989	256	95'122	247'564
Zusätzliche Erwerbstätige	30'934	9'425	2'790	889	13'703	19'329	5'418	4'661	4'151	265	91'564	257'166
Weniger Erwerbstätige	30'827	9'167	2'761	891	13'046	18'778	5'208	4'362	4'988	267	90'296	247'216

2010

Referenzszenario	34'883	10'877	3'168	987	14'499	23'220	5'722	4'875	4'384	275	102'891	271'610
Höheres Wachstum	36'190	10'642	3'231	1'051	15'355	24'910	6'147	5'237	3'532	291	106'586	291'770
Tieferes Wachstum	33'657	11'121	3'110	921	13'682	21'638	5'325	4'537	10'199	259	104'448	252'756
Zusätzliche Erwerbstätige	35'034	10'836	3'174	990	14'461	23'231	5'698	4'844	4'365	274	102'907	270'457
Weniger Erwerbstätige	34'856	10'437	3'128	988	13'539	22'396	5'408	4'453	5'179	275	100'660	256'717

2025

Referenzszenario	46'960	12'212	4'056	1'257	15'410	28'809	6'183	5'114	4'737	301	125'039	293'488
Höheres Wachstum	51'031	12'669	4'356	1'441	17'213	33'200	7'135	5'901	4'100	337	137'384	338'673
Tieferes Wachstum	43'393	11'801	3'792	1'095	13'737	24'982	5'354	4'428	10'255	265	119'103	254'157
Zusätzliche Erwerbstätige	47'149	12'405	4'084	1'277	16'001	29'505	6'429	5'428	4'187	307	126'773	305'168
Weniger Erwerbstätige	46'438	11'560	3'966	1'238	14'310	27'866	5'868	4'790	4'496	296	120'829	278'564

* Beiträge

3.5.1998

1995	AHV	IV	EL	EO	BVG	KV	UV	FZ	AIV	MV	Total
Finanzierungsbedarf	10.9	3.0	1.0	0.3	5.2	5.9	2.1	1.8	2.4	0.1	32.7

Referenzszenario	11.9	3.6	1.1	0.3	5.3	7.5	2.1	1.8	1.6	0.1	35.4
Höheres Wachstum	11.6	3.4	1.0	0.3	5.2	7.5	2.1	1.8	1.2	0.1	34.3
Tieferes Wachstum	12.2	3.9	1.1	0.3	5.4	7.5	2.1	1.8	4.0	0.1	38.4
Zusätzliche Erwerbstätige	12.0	3.7	1.1	0.3	5.3	7.5	2.1	1.8	1.6	0.1	35.6
Weniger Erwerbstätige	12.5	3.7	1.1	0.4	5.3	7.6	2.1	1.8	2.0	0.1	36.5

2010

Referenzszenario	12.8	4.0	1.2	0.4	5.3	8.5	2.1	1.8	1.6	0.1	37.9
Höheres Wachstum	12.4	3.6	1.1	0.4	5.3	8.5	2.1	1.8	1.2	0.1	36.5
Tieferes Wachstum	13.3	4.4	1.2	0.4	5.4	8.6	2.1	1.8	4.0	0.1	41.3
Zusätzliche Erwerbstätige	13.0	4.0	1.2	0.4	5.3	8.6	2.1	1.8	1.6	0.1	38.0
Weniger Erwerbstätige	13.6	4.1	1.2	0.4	5.3	8.7	2.1	1.7	2.0	0.1	39.2

Referenzszenario	16.0	4.2	1.4	0.4	5.3	9.8	2.1	1.7	1.6	0.1	42.6
Höheres Wachstum	15.1	3.7	1.3	0.4	5.1	9.8	2.1	1.7	1.2	0.1	40.6
Tieferes Wachstum	17.1	4.6	1.5	0.4	5.4	9.8	2.1	1.7	4.0	0.1	46.9
Zusätzliche Erwerbstätige	15.5	4.1	1.3	0.4	5.2	9.7	2.1	1.8	1.4	0.1	41.5
Weniger Erwerbstätige	16.7	4.2	1.4	0.4	5.1	10.0	2.1	1.7	1.6	0.1	43.4

Entwicklungsperspektiven der Alters- und Hinterlassenenversicherung AHV

zu Preisen von 1995/ Beträge in Millionen Franken

Jahr	Höheres Wachstum					Tieferes Wachstum				
	Ausgaben	Beiträge *	Deckungsgrad in % **	Ausgabensatz in % ***	Ersatzquote in %	Ausgaben	Beiträge *	Deckungsgrad in % **	Ausgabensatz in % ***	Ersatzquote in %
2015	24'503	23'466	95.8	10.9	95.1	24'503	23'466	95.8	10.9	95.1
	27'264	27'291	100.1	10.9	91.5	26'758	26'202	97.9	11.2	93.3
	31'549	31'115	98.6	11.6	88.6	30'155	28'639	95.0	12.2	92.3
	36'190	33'766	93.3	12.4	85.9	33'657	29'781	88.5	13.3	91.3
	41'360	36'126	87.3	13.5	83.3	37'372	30'534	81.7	14.7	90.3
	45'982	38'509	83.7	14.2	81.0	40'328	31'197	77.4	15.8	89.3
2025	51'031	40'884	80.1	15.1	78.7	43'393	31'758	73.2	17.1	88.3

Jahr	Referenzszenario				
	Ausgaben	Beiträge *	Deckungsgrad in % **	Ausgabensatz in % ***	Ersatzquote in %
1995	24'503	23'466	95.8	10.9	95.1
2000	27'011	26'743	99.0	11.1	92.4
2005	30'838	29'851	96.8	11.9	90.4
2010	34'883	31'710	90.9	12.8	88.5
2015	39'282	33'204	84.5	14.1	86.6
2020	43'001	34'646	80.6	15.0	84.9
2025	46'960	36'009	76.7	16.0	83.2

Jahr	Zusätzliche Erwerbstätige					Weniger Erwerbstätige				
	Ausgaben	Beiträge *	Deckungsgrad in % **	Ausgabensatz in % ***	Ersatzquote in %	Ausgaben	Beiträge *	Deckungsgrad in % **	Ausgabensatz in % ***	Ersatzquote in %
1995	24'503	23'466	95.8	10.9	95.1	24'503	23'466	95.8	10.9	95.1
2000	27'051	26'540	98.1	11.2	92.4	27'006	26'105	96.7	11.4	92.4
2005	30'934	29'646	95.8	12.0	90.4	30'827	28'746	93.2	12.5	90.4
2010	35'034	31'648	90.3	13.0	88.5	34'856	30'388	87.2	13.6	88.5
2015	39'474	33'546	85.0	14.0	86.6	39'198	31'903	81.4	14.8	86.6
2020	43'202	35'378	81.9	14.7	84.9	42'772	33'316	77.9	15.7	84.9
	47'149	37'111	78.7	15.5	83.2	46'438	34'589	74.5	16.7	83.2

Beiträge Arbeitnehmer/Arbeitgeber und öffentliche Hand (inkl. MWST, ohne Zins)

26.4.1996

** Deckung der Ausgaben durch Beiträge in %

*** Ausgaben gemessen an der AHV-Lohnsumme

Entwicklungsperspektiven der Invalidenversicherung

IV

zu Preisen von 1995 / Beträge in Millionen Franken

Jahr	Höheres Wachstum					(Tieferes Wachstum)				
	Ausgaben (ohne Zins)	Beiträge *	Deckungs- grad n % **	Ausga- bensatz in % ***	Ersatz- quote n %	Ausgaben (ohne Zins)	Beiträge *	Deckungs- grad n % **	Ausga- bensatz in % ***	Ersatz- quote n %
1995	6'770	6'456	95.4	3.0	95.1	6'770	6'456	95.4	3.0	95.1
2000	7'716	7'408	96.0	3.1	91.5	7'854	7'313	93.1	3.3	93.4
2005	9'326	8'530	91.5	3.4	88.6	9'624	8'329	86.5	3.9	92.3
2010	10'642	9'460	88.9	3.6	85.9	11'121	9'151	82.3	4.4	91.3
2015	11'285	10'004	88.6	3.7	83.3	11'357	9'286	81.8	4.5	90.3
2020	12'075	10'627	88.0	3.7	81.0	11'696	9'468	81.0	4.6	89.3
2025	12'669	11'137	87.9	3.7	78.8	11'801	9'513	80.6	4.6	88.4

Jahr	Referenzszenario				
	Ausgaben ohne Zins:	Beiträge *	Deckungs- grad n % **	Ausga- bensatz n % ***	Ersatzquote n %
1995	6'770	6'456	95.4	3.0	95.1
2000	7'786	7'360	94.5	3.2	92.4
2005	9'474	8'425	88.9	3.6	90.4
2010	10'877	9'294	85.4	4.0	88.5
2015	11'316	9'625	85.1	4.0	86.6
2020	11'873	10'013	84.3	4.1	84.9
2025	12'212	10'272	84.1	4.2	83.2

Jahr	Zusätzliche Erwerbstätige					Weniger Erwerbstätige				
	Ausgaben (ohne Zins)	Beiträge *	Deckungs- grad n % **	Ausga- bensatz n % ***	Ersatz- quote n %	Ausgaben ohne Zins)	Beiträge *	Deckungs- grad n % **	Ausga- bensatz n % ***	Ersatz- quote n %
1995	6'770	6'456	95.4	3.0	95.1	6'770	6'456	95.4	3.0	95.1
2000	7'747	7'307	94.3	3.2	92.4	7'625	7'176	94.1	3.2	92.4
2005	9'425	8'366	88.8	3.7	90.4	9'167	8'098	88.3	3.7	90.4
2010	10'836	9'257	85.4	4.0	88.5	10'437	8'867	85.0	4.1	88.5
2015	11'332	9'678	85.4	4.0	86.6	10'802	9'165	84.8	4.1	86.6
2020	11'964	10'163	84.9	4.1	84.9	11'286	9'516	84.3	4.1	84.9
2025	12'405	10'532	84.9	4.1	83.2	11'560	9'738	84.2	4.2	83.2

- * Beiträge Arbeitnehmer/Arbeitgeber und öffentliche Hand
- ** Deckung der Ausgaben durch Beiträge in %
- *** Ausgaben gemessen an der AHV-Lohnsumme

Entwicklungsperspektiven der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV

EL

zu Preisen von 1995/ Beträge in Millionen Franken

Jahr	Höheres Wachstum	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	2'158	1.2
2000	2'408	1.3
2005	2'821	1.3
2010	3'231	1.4
2015	3'618	1.5
2020	3'981	1.6
2025	4'356	1.7

Jahr	Tieferes Wachstum	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	2'158	1.2
2000	2'388	1.3
2005	2'758	1.4
2010	3'110	1.6
2015	3'369	1.7
2020	3'587	1.8
2025	3'792	1.9

Jahr	Referenzszenario	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	2158	1.2
2000	2398	1.3
2005	2788	1.4
2010	3168	1.5
2015	3487	1.6
2020	3773	1.7
2025	4056	1.8

Jahr	[Zusätzliche Erwerbstätige]	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	2'158	1.2
2000	2'398	1.3
2005	2'790	1.4
2010	3'174	1.5
2015	3'501	1.6
2020	3'794	1.7
2025	4'084	1.7

Jahr	Neniger Erwerbstätige	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	2'158	1.2
2000	2'384	1.3
2005	2'761	1.5
2010	3'128	1.6
2015	3'438	1.7
2020	3'708	1.8
2025	3'966	1.9

* Ausgaben gemessen in Mehrwertsteuerprozenten

3.5.1996

Entwicklungsperspektiven **der** obligatorischen beruflichen Vorsorge BVG

zu Preisen von 1995 / Beträge in Millionen Franken

Jahr	Höheres Wachstum					Tieferes Wachstum				
	Ausgaben	Beiträge	Zinsen	Beitragsquote in %		Ausgaben	Beiträge	Zinsen	Beitragsquote in %	
				AHV *	BVG **				AHV *	BVG **
1995	1'139	11'608	3'827	6.6	12.9	1'139	11'608	3'827	6.6	12.9
2000	2'296	13'013	6'088	6.5	13.1	2'288	12'529	6'053	6.6	13.1
2005	3'888	14'301	8'319	6.6	13.3	3'847	13'247	8'152	6.7	13.5
2010	5'917	15'355	10'522	6.6	13.6	5'790	13'682	10'113	6.8	13.7
2015	8'101	16'115	12'521	6.6	13.7	7'817	13'838	11'766	6.9	13.9
2020	10'299	16'790	14'271	6.6	13.8	9'772	13'898	13'078	6.9	14.0
2025	12'650	17'213	15'748	6.5	13.7	11'762	13'737	14'040	6.9	14.0

Jahr	Referenzszenario				
	Ausgaben	Beiträge	Zinsen	Beitragsquote in %	
				AHV *	BVG **
1995	1'139	11'608	3'827	6.6	12.9
2000	2'292	12'771	6'071	6.6	13.1
2005	3'868	13'770	8'235	6.7	13.4
2010	5'853	14'499	10'316	6.7	13.7
2015	7'957	14'945	12'137	6.8	13.8
2020	10'031	15'301	13'663	6.7	13.9
2025	12'196	15'410	14'873	6.7	13.8

Jahr	Zusätzliche Erwerbstätige					Weniger Erwerbstätige				
	Ausgaben	Beiträge	Zinsen	Beitragsquote in %		Ausgaben	Beiträge	Zinsen	Beitragsquote in %	
				AHV *	BVG **				AHV *	BVG **
1995	1'139	11'608	3'827	6.6	12.9	1'139	11'608	3'827	6.6	12.9
2000	2'293	12'694	6'066	6.6	13.2	2'288	12'377	6'039	6.7	13.3
2005	3'872	13'703	8'219	6.7	13.5	3'852	13'046	8'107	6.8	13.7
2010	5'863	14'461	10'286	6.8	13.7	5'812	13'539	10'034	6.8	13.9
2015	7'970	15'079	12'109	6.8	13.8	7'868	13'903	11'671	6.8	13.9
2020	10'038	15'654	13'669	6.7	13.8	9'853	14'217	13'003	6.7	13.9
2025	12'193	16'001	14'959	6.6	13.7	11'871	14'024	14'024	6.6	13.8

* Beiträge gemessen an der AHV-Lohnsumme der BVG-Versicherten

** Beiträge gemessen an der versicherten Lohnsumme **der** BVG-Versicherten

Entwicklungsperspektiven der Erwerbsersatzordnung

EO

1998: 6. EO-Revision

zu Preisen von 1995/ Beträge in Millionen Franken

Jahr				Tieferes Wachstum		
	Ausgaben	Beiträge	Ausgabensatz in % *	Ausgaben	Beiträge	Ausgabensatz in % *
1995	621	669	0.3	621	669	0.3
2000	849	745	0.3	820	710	0.3
2005	933	814	0.3	856	739	0.3
2010	1'051	874	0.4	921	757	0.4
2015	1'200			999	762	0.4
2020	1'341			1'069	765	0.4
2025	1'441			1'095	765	0.4

Jahr	Referenzszenario		
	Ausgaben	Beiträge	Ausgabensatz in % *
1995	621	669	0.3
2000	837	727	0.3
2005	890	776	0.3
2010	987	814	0.4
2015	1'095	839	0.4
2020	1'200	863	0.4
2025	1'257	883	0.4

Jahr	Zusätzliche Erwerbstätige			Weniger Erwerbstätige		
	Ausgaben	Beiträge	Ausgabensatz in % *	Ausgaben	Beiträge	Ausgabensatz in % *
1995	621	669	0.3	621	669	0.3
2000	834	716	0.3	837	690	0.4
2005	889	761	0.3	891	721	0.4
2010	990	805	0.4	988	753	0.4
2015	1'105	845	0.4	1'094	781	0.4
2020	1'214	883	0.4	1'191	805	0.4
2025	1'277	916	0.4	1'238	824	0.4

26.4.1996

* Ausgaben gemessen an der AHV-Lohnsumme

Entwicklungsperspektiven der Arbeitslosenversicherung

AIV

zu Preisen von 1995/ Beträge in Millionen Franken

Jahr	Höheres Wachstum	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	5'420	3.0
2000	3'024	1.5
2005	3'298	1.5
2010	3'532	1.5
2015	3'722	1.5
2020	3'917	1.5
2025	4'100	1.5

Jahr	Tieferes Wachstum	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	5'420	3.0
2000	9'609	5.0
2005	9'989	5.0
2010	10'199	5.0
2015	10'246	5.0
2020	10'279	5.0
2025	10'255	5.0

Jahr	Referenzszenario	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	5420	3.0
2000	3937	2.0
2005	4192	2.0
2010	4384	2.0
2015	4511	2.0
2020	4635	2.0
2025	4737	2.0

Jahr	Zusätzliche Erwerbstätige	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	5'420	3.0
2000	3'897	2.0
2005	4'151	2.0
2010	4'365	2.0
2015	3'879	1.7
2020	4'043	1.7
2025	4'187	1.7

Jahr	Weniger Erwerbstätige	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	5'420	
2000	4'770	
2005	4'988	2.5
2010	5'179	2.5
2015	4'276	2.0
2020	4'400	2.0
2025	4'496	

* Ausgaben gemessen an der AIV-versicherten Lohnsumme

Entwicklungsperspektiven der Krankenversicherung

KV

Bis ins Jahr 2005 sind zusätzliche Kostensteigerungen über der Lohnentwicklung von jährlich 2 % berücksichtigt

zu Preisen von 1995/ Beträge in Millionen Franken

Jahr	Höheres Wachstum	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	13'264	5.9
2000	16'507	6.6
2005	20'337	7.5
2010	24'910	8.5
2015	27'533	9.0
2020	30'310	9.4
2025	33'200	9.8

Jahr	Tieferes Wachstum	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	13'264	5.9
2000	15'750	6.6
2005	18'514	7.5
2010	21'638	8.6
2015	22'799	9.0
2020	23'925	9.4
2025	24'982	9.8

Jahr	Referenzszenario	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	13'264	5.9
2000	16'125	6.6
2005	19'406	7.5
2010	23'220	8.5
2015	25'060	9.0
2020	26'937	9.4
2025	28'809	9.8

Jahr	Zusätzliche Erwerbstätige	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	13'264	5.9
2000	16'056	6.7
2005	19'329	7.5
2010	23'231	8.6
2015	25'303	8.9
2020	27'411	9.3
2025	29'505	9.7

Jahr	Weniger Erwerbstätige	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	13'264	5.9
2000	15'796	6.7
2005	18'778	7.6
2010	22'396	8.7
2015	24'228	9.1
2020	26'070	9.6
2025	27'866	10.0

* Ausgaben gemessen an der AHV-Lohnsumme

26.4.1996

Entwicklungsperspektiven der Unfallversicherung

UV

zu Preisen von 1995/ Beträge in Millionen Franken

Jahr	Höheres Wachstum				Jahr	Tieferes Wachstum			
	Ausgaben	Beiträge	Zinsen	Beitrags- satz in % *		Ausgaben	Beiträge	Zinsen	Beitrags- satz in % *
1995	6'016	4'729	1'287	2.6	1995	6'016	4'729	1'287	2.6
2000	6'695	5'263	1'432	2.6	2000	6'382	5'017	1'365	2.6
2005	7'301	5'739	1'562	2.6	2005	6'635	5'215	1'419	2.6
2010	7'820	6'147	1'673	2.6	2010	6'774	5'325	1'449	2.6
2015	8'241	6'478	1'763	2.6	2015	6'806	5'350	1'456	2.6
2020	8'673	6'817	1'855	2.6	2020	6'827	5'367	1'461	2.6
2025	9'077	7'135	1'942	2.6	2025	6'811	5'354	1'457	2.6

Jahr	Referenzszenario			
	Ausgaben	Beiträge	Zinsen	Beitrags- satz in % *
1995	6'016	4'729	1'287	2.6
2000	6'537	5'139	1'398	2.6
2005	6'961	5'472	1'489	2.6
2010	7'279	5'722	1'557	2.6
2015	7'491	5'888	1'602	2.6
2020	7'697	6'050	1'647	2.6
2025	7'866	6'183	1'683	2.6

Jahr	Zusätzliche Erwerbstätige				Jahr	Weniger Erwerbstätige			
	Ausgaben	Beiträge	Zinsen	Beitrags- satz in % *		Ausgaben	Beiträge	Zinsen	Beitrags- satz in % *
1995	6'016	4'729	1'287	2.6	1995	6'016	4'729	1'287	2.6
2000	6'47	5'086	1'384	2.6	2000	6'336	4'980	1'355	2.6
2005	6'892	5'418	1'474	2.6	2005	6'625	5'208	1'417	2.6
2010	7'248	5'698	1'551	2.6	2010	6'880	5'408	1'472	2.6
2015	7'577	5'956	1'621	2.6	2015	7'100	5'581	1'519	2.6
2020	7'898	6'208	1'690	2.6	2020	7'306	5'743	1'563	2.6
2025	8'179	6'429	1'750	2.6	2025	7'466	5'868	1'597	2.6

26.4.1996

* Beiträge gemessen an der UV-versicherten Lohnsumme

Entwicklungsperspektiven der Militärversicherung

MV

zu Preisen von 1995/ Beträge in Millionen Franken

Jahr	Höheres Wachstum	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	253	0.1
2000	265	0.1
2005	277	0.1
2010	291	0.1
2015	304	0.1
2020	320	0.1
2025	337	0.1

Jahr	Tieferes Wachstum	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	253	0.1
2000	255	0.1
2005	256	0.1
2010	259	0.1
2015	261	0.1
2020	263	0.1
2025	265	0.1

Jahr	Referenzszenario	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	253	0.1
2000	260	0.1
2005	267	0.1
2010	275	0.1
2015	282	0.1
2020	291	0.1
2025	301	0.1

Jahr	Zusätzliche Erwerbstätige	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	253	0.1
2000	259	0.1
2005	265	0.1
2010	274	0.1
2015	284	0.1
2020	295	0.1
2025	307	0.1

Jahr	Weniger Erwerbstätige	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	253	0.1
2000	260	0.1
2005	267	0.1
2010	275	0.1
2015	282	0.1
2020	289	0.1
2025	296	0.1

Entwicklungsperspektiven der Familienzulagen

FZ

zu Preisen von 1995 / Beträge in Millionen Franken

Jahr	Höheres Wachstum	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	4'000	1.8
2000	4'539	1.8
2005	4'961	1.8
2010	5'237	1.8
2015	5'390	1.8
2020	5'592	1.7
2025	5'901	1.7

Jahr	Tieferes Wachstum	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	4'000	1.8
2000	4'327	1.8
2005	4'508	1.8
2010	4'537	1.8
2015	4'451	1.8
2020	4'402	1.7
2025	4'428	1.7

Jahr	Referenzszenario	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	4'000	1.8
2000	4'432	1.8
2005	4'730	1.8
2010	4'875	1.8
2015	4'899	1.8
2020	4'963	1.7
2025	5'114	1.7

Jahr	Zusätzliche Erwerbstätige	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	4'000	1.8
2000	4'380	1.8
2005	4'661	1.8
2010	4'844	1.8
2015	4'966	1.8
2020	5'139	1.7
2025	5'428	1.8

Jahr		
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	4'000	1.8
2000	4'213	1.8
2005	4'362	1.8
2010	4'453	1.7
2015	4'500	1.7
2020	4'599	1.7
2025	4'790	1.7

Entwicklungsperspektiven der Mutterschaftsversicherung

MSV

zu Preisen von 1995 / Beträge in Millionen Franken

Jahr	Höheres Wachstum	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	680	0.3
2000	731	0.3
2005	761	0.3
2010	799	0.3
2015	832	0.3
2020	882	0.3
2025	928	0.3

Jahr	Tieferes Wachstum	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	680	0.3
2000	697	0.3
2005	691	0.3
2010	692	0.3
2015	687	0.3
2020	694	0.3
2025	696	0.3

Jahr	Referenzszenario	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	680	0.3
2000	714	0.3
2005	725	0.3
2010	744	0.3
2015	756	0.3
2020	783	0.3
2025	804	0.3

Jahr		
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	680	0.3
2000	683	0.3
2005	681	0.3
2010	710	0.3
2015	764	0.3
2020	822	0.3
2025	865	0.3

	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	680	0.3
2000	645	0.3
2005	631	0.3
2010	657	0.3
2015	699	0.3
2020	740	0.3
2025	762	0.3

* Ausgaben gemessen an der AHV-Lohnsumme

26.4.1996

Entwicklungsperspektiven der Sozialhilfe

Sohi

zu Preisen von 1995/ Beträge in Millionen Franken

	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	4'465	2.6
2000	5'089	2.6
2005	6'151	2.9
2010	7'019	3.1
2015	7'443	3.1
2020	7'964	3.2
2025	8'356	3.2

Jahr	Tieferes Wachstum	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	4'465	2.6
2000	5'180	2.8
2005	6'347	3.3
2010	7'335	3.8
2015	7'490	3.8
2020	7'714	3.9
2025	7'783	4.0

Jahr	Referenzszenario	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	4'465	2.6
2000	5'135	2.7
2005	6'248	3.1
2010	7'174	3.4
2015	7'463	3.5
2020	7'831	3.5
2025	8'054	3.6

Jahr	Zusätzliche Erwerbstätige	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	4'465	2.6
2000	5'109	2.8
2005	6'216	3.1
2010	7'147	3.4
2015	7'474	3.4
2020	7'891	3.5
2025	8'181	3.5

Jahr	Weniger Erwerbstätige	
	Ausgaben	Ausgabensatz in % *
1995	4'465	2.6
2000	5'029	2.8
2005	6'046	3.2
2010	6'884	3.5
2015	7'124	3.5
2020	7'443	3.5
2025	7'624	3.6

* Ausgaben gemessen in Mehrwertsteuerprozenten

3.5.1996

AHV-Lohnsumme zu den verschiedenen Szenarien

zu Preisen von 1995/ in Millionen Franken

Jahr	Referenz-szenario	Höheres Wachstum	Tieferes Wachstum	Zusätzliche Erwerbstätige	Weniger Erwerbstätige
1995	224'475	224'475	224'475	224'475	224'475
2000	243'916	249'808	238'137	241'442	236'411
2005	259'727	272'426	247'564	257'166	247'216
2010	271'610	291'770	252'756	270'457	256'717
2015	279'502	307'499	253'936	282'728	264'940
2020	287'202	323'603	254'750	294'703	272'620
2025	293'488	338'673	254'157	305'168	278'564

28.4.1996

A3 **Entwicklungsperspektiven für die Sozialversicherungen bei verschiedenen Szenarien**

AHV-Lohnsumme zu den verschiedenen Szenarien

zu Preisen von 1995/ in Millionen Franken

Jahr	Referenz-szenario	Höheres Nachstum	Tieferes Wachstum	Zusätzliche Erwerbstätige	Weniger Erwerbstätige
1995	224'475	224'475	224'475	224'475	224'475
2000	243'916	249'808	238'137	241'442	236'411
2005	259'727	272'426	247'564	257'166	247'216
2010	271'610	291'770	252'756	270'457	256'717
2015	279'502	307'499	253'936	282'728	264'940
2020	287'202	323'603	254'750	294'703	272'620
2025	293'488	338'673	254'157	305'168	278'564

A4 **Wirtschaftliche Auswirkungen der Finanzierung der Sozialversicherungen**

Ausschreibung von empirischen Untersuchungen

Die interdepartementale Arbeitsgruppe Finanzierung der Sozialversicherungen hat den mutmasslichen Finanzierungsbedarf der Sozialversicherungen in den kommenden Jahren beziffert. Gemäss dem ursprünglichen Mandat des Bundesrates ist die Arbeitsgruppe davon ausgegangen, dass das heutige Leistungsniveau aufrechterhalten werden soll (Ausnahme: Aufbau einer Mutterschaftsversicherung). In diesem Fall - d.h. bei unveränderten Leistungen - wird die sich öffnende Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben wegen der demographischen Alterung der Wohnbevölkerung im nächsten Jahrzehnt eine erhöhte Mittelbeschaffung notwendig machen. Um die Entscheidungsgrundlagen zu vervollständigen, werden empirische Studien ausgeschrieben, welche die wirtschaftlichen Auswirkungen der Finanzierung zum Gegenstand haben.

Der Auftrag

Es soll ermittelt werden, welche Auswirkungen die Mehrbelastung auf die wirtschaftliche Entwicklung hat. Konkret geht es darum, dass bei unveränderten Leistungen über die nächsten 15 Jahre hinweg in mehreren Schritten Mittel in der Grössenordnung von 6,8 Mehrwertsteuer bzw. 5,2 Lohnprozenten zur Deckung des Finanzierungsbedarfs beschafft werden müssen. Die Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, die Beschäftigung, die Löhne, die Preise, die Zinssätze, die Wettbewerbsfähigkeit - z.B. gemessen an der Entwicklung unserer Exporte -, den Kapitalstock, das Auslandvermögen und die Ertragsbilanz stehen im Vordergrund. Erwünscht sind sowohl Aussagen mit Bezug auf alternative Finanzierungsmöglichkeiten bei

- unveränderten Leistungen
- einem gezielten Ausbau der Sozialversicherungen gemäss der Legislaturplanung des Bundesrates für die Jahre 1995-1999
- einem Zurücknehmen ausgewählter Leistungen der Sozialversicherungen.

Bei der Abfassung der Studie sind folgende Vorgaben zu beachten:

Die Untersuchung hat anhand eines ausformulierten quantitativen Modells der Gesamtwirtschaft zu erfolgen.

- Die wirtschaftlichen Szenarien im Bericht der Arbeitsgruppe sind als Ausgangspunkt zu verwenden. „Als Ausgangspunkt“ ist in dem Sinn zu verstehen, dass es nicht primär darum geht, alternative Szenarien herzuleiten und in deren Rahmen die anstehenden Probleme zu modellieren.
- Die Bezifferung des Finanzierungsbedarfs selber ist vom Schlussbericht der Arbeitsgruppe vorgegeben und bildet nicht Bestandteil der Untersuchung.
- Grosses Gewicht soll den kurzfristigen Wirkungen der schrittweisen Erhöhung der Mittelbeschaffung beigemessen werden. Es ist ein besonderes Anliegen des Auftraggebers, dass bei der Analyse der Überwälzung zwischen kurzfristigen und langfristigen Effekten unterschieden wird.

Als Finanzierungsalternativen sind in erster Linie die Mehrwertsteuer und Erwerbseinkommensprozent zu berücksichtigen. Sofern das Modell dies zulässt, können aber auch andere Möglichkeiten wie allgemeine Bundesmittel, die Einkommenssteuer oder Sondersteuern (*Energiesteuern*) analysiert werden.

Modalitäten der Vergabe

Zur Finanzierung der obenenvähnten Studien steht insgesamt ein Kreditrahmen von Fr. 600'000.-- zur Verfügung. Die Studien sollen bis spätesten Ende März 1997 abgeliefert werden.

Entsprechende Projektangebote mit Angaben über das Projektteam, den gewählten Modellsatz und die Kosten sind dem ... bis zum ... einzureichen. Jene werden von einem Begleitzgremium beurteilt werden, dem auch die Begleitung und Koordination während der Durchführung der Studien obliegen wird.

A5 Charakterisierung der einzelnen Finanzierungsquellen

Im folgenden werden die einzelnen in Kapitel 5 eingeführten Finanzierungsquellen etwas ausführlicher skizziert. Dabei wird für jede Finanzierungsquelle demselben Aufbau gefolgt. (1) Abgrenzung und Bezifferung des Substrats (für 1995), (2) bisherige Bedeutung in der Schweiz, (3) wichtigste Vorteile der Finanzierungsquelle, (4) wichtigste Nachteile der Finanzierungsquelle.

A5.1 Erwerbseinkommensprozente

- (1) Was sich unter dem Begriff Lohnprozent eingebürgert hat, stellt eine Abgabe auf dem Entgelt für den Faktor Arbeit dar. Da damit die Erwerbseinkommen sowohl der lohnabhängig Beschäftigten wie der Selbständigerwerbenden erfasst werden, ist genauer von Erwerbseinkommensprozente zu sprechen. Das entsprechende Substrat der AHV-Einkommen beträgt rund Fr. 225 Mrd. Formal wird bei den lohnabhängig Beschäftigten im allgemeinen zwischen einem Arbeitgeber- und einem Arbeitnehmerbeitrag unterschieden. Die Ausgestaltung kann sich je nachdem durch die Festsetzung von Freibeträgen, Plafonds für den beitragspflichtigen Lohn und Differenzierung von Beitragssätzen unterscheiden.
- (2) Die Erwerbseinkommensprozente stellen die heute vorherrschende Finanzierungsart dar. Mehr als die Hälfte des gesamten Finanzierungsvolumens wird über diese Quelle beschafft. Von besonderer Bedeutung sind die Erwerbseinkommensprozente bei allen Sozialversicherungen, die auf einen Ersatz von Erwerbseinkommen ausgerichtet sind. Die Erwerbseinkommensprozente stehen heute im Zentrum der Kritik. Ihnen wird eine besonders starke Belastung für die wirtschaftliche Entwicklung zugeschrieben.
- (3) Ein Vorteil der Erwerbseinkommensprozente besteht darin, dass sie an der gleichen Grösse anknüpfen, auf die sich auch die Leistungen der meisten Sozialversicherungen beziehen (Erwerbseinkommen). Dies erleichtert die Anwendung des Versicherungsprinzips und garantiert eine gewisse Parallelentwicklung zwischen Finanzierung und Ausgaben. Die Finanzierung durch paritätisch aufgeteilte Erwerbseinkommensprozente entspricht einem weit verbreiteten Gerechtigkeitsgefühl und stösst auf breite Akzeptanz bei den Sozialpartnern. Die Erhebung der Erwerbseinkommensprozente ist administrativ zudem gut eingespielt.
- (4) Als Nachteile der Erwerbseinkommensprozente sind die unerwünschten Lenkungswirkungen zu nennen. Diese sind zwar generell schwierig zu beurteilen, weil die langfristigen Überwälzungswirkungen nur wenig bekannt sind. Auf Seiten der Unternehmen führt die relative Verteuerung des Faktors Arbeit tendenziell zu einer Substituierung von Arbeit durch andere Produktionsinputs (Realkapital und Energie). Zudem werden arbeitsintensive Unternehmen und Branchen relativ stärker belastet und im Wettbewerb benachteiligt. Aus diesen Gründen kann die Nachfrage nach Arbeit langfristig abnehmen und mit einer strukturellen Arbeitslosigkeit verbunden sein. Auf der Seite der Haushalte führen die Abgaben tendenziell zu einer Verminderung der Attraktivität von Erwerbsarbeit und einer Verminderung des Arbeitsangebots (Substituierung durch Freizeit oder Schwarzarbeit). Bei einem Ausweichen in Schwarzarbeit können sich Probleme der mangelnden Ergiebigkeit ergeben, da auf nicht deklarierten Einkommen keine Abgaben erhoben werden. Solche Probleme entstehen ebenfalls, wenn langfristig die Erwerbseinkommen in geringerem Mass zunehmen sollten als das Bruttoinlandprodukt (sinkende Lohnquote). Schliesslich ist der Nichteinbezug der anderen Faktoreinkommen (Vermögenseinkommen) bei jenen Sozial-

Versicherungen als ungerecht zu beurteilen, welche die ganze Bevölkerung abdecken (wie z.B. die AHV).

A5.2 Einkommensunabhängige Beiträge

- (1) Die einkommensunabhängigen Beiträge werden vielfach auch als Kopfprämien bezeichnet. Es handelt sich um Beiträge der Versicherten, die nicht in Abhängigkeit des Einkommens variieren, sondern im Grundsatz als gleiche Pauschale pro Kopf erhoben werden (wobei auch eine Abstufung für einzelne Gruppen unterschiedlicher Risiken möglich ist). Das Substrat lässt sich nicht sinnvoll angeben. An sich entspricht es den gesamten Primär- und Transfereinkommen der Haushalte. Hohe Kopfprämien stossen bei den unteren Einkommensklassen an die Grenzen der Belastbarkeit.
- (2) Die einkommensunabhängigen Beiträge sind heute im Bereich der Krankenversicherung verankert. Zur sozialen Abfederung der überproportionalen Belastung der unteren Einkommen kommt ergänzend ein System der haushaltsbezogenen Prämienbeihilfe zur Anwendung.
- (3) Die einkommensunabhängigen Beiträge weisen Vorteile der Transparenz auf (die Versicherten werden mit den Kosten direkt konfrontiert). Sie lassen kaum Ausweichmöglichkeiten, entfalten wenig Verzerrungswirkungen und stellen kurzfristig keine Belastung der Unternehmen dar. Zudem lassen sie sich administrativ einfach abwickeln (solange sie nicht mit einem ausgleichenden System der haushaltsbezogenen Prämienbeiträge verbunden sind).
- (4) Die einkommensunabhängigen Beiträge sind in ihrer Belastungswirkung stark regressiv. Dadurch wird auch die Ergiebigkeit beschränkt, da die Beiträge bei tiefen Einkommensklassen mit der Zeit an Grenzen der Belastbarkeit stossen. Wenn die regressive Wirkung mit einem System von haushaltsbezogenen Prämienbeiträgen korrigiert wird, verliert die Finanzierungsquelle die Vorteile der administrativen Einfachheit.

A5.3 Mehrwertsteuer

- (1) Die Mehrwertsteuer belastet die Verkäufe der Unternehmen für den einheimischen Konsum mit einem bestimmten prozentualen Satz (der für einzelne Gütergruppen ermässigt ist). Das Substrat des einheimischen Endkonsums beträgt rund Fr. 260 Mrd. Ein Mehrwertsteuerprozent entspricht allerdings nur einem Ertrag von rund Fr. 1,7 Mrd., da ein Teil der Güter steuerfrei ist und ein Teil einem reduzierten Satz unterliegt.
- (2) Die Mehrwertsteuer wird in der Schweiz bis jetzt nicht zweckgebunden zur Finanzierung der Sozialversicherungen beigezogen, bildet aber eine wichtige Quelle für die Finanzierung der Bundesbeiträge. Das Schweizer Volk hat grundsätzlich einer Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt für die Finanzierung der AHV zugestimmt, was als Zweckbindung zu erachten ist. Die Mehrwertsteuer steht bei den Diskussionen über Alternativen zur heutigen Ausrichtung auf Erwerbseinkommensprozente im Vordergrund.
- (3) Die Mehrwertsteuer weist gegenüber den anderen Finanzierungsquellen insbesondere den Vorteil auf, dass sie **zu** geringen unmittelbaren Verzerrungen auf Seiten der Unternehmen wie der Haushalte führt. Für die Unternehmen bleiben die relativen Preise der Produktions-

faktoren gleich, bei einer erfolgreichen Abwälzung der Mehrwertsteuer auf die Konsumenten ergibt sich unmittelbar keine Belastung der Produktion (bei nicht erfolgreicher Abwälzung und bei Berücksichtigung von weiteren Überwälzungsvorgängen kann das Bild allerdings anders aussehen). Die Mehrwertsteuer ist investitionsfreundlich (keine Belastung der Investitionen) und aussenhandelsneutral (keine Belastung der Exporte). Für die Haushalte ist die Mehrwertsteuer eine relativ unmerkliche Steuer, welche deren Arbeitsverhalten nur wenig beeinflusst. Insbesondere lässt sie relativ wenig **Vermeidungsmöglichkeiten** (minime Verstärkung der Schwarzarbeit). Aufgrund der geringen Verzerrungen und Ausweichmöglichkeiten ist die Mehrwertsteuer eine sehr ergiebige Finanzierungsmöglichkeit. Wird die Mehrwertsteuer zugunsten einer Finanzierung der Sozialversicherungen angehoben, ergibt sich kaum zusätzlicher administrativer Aufwand. Über die Mehrwertsteuer werden alle Einkommen an der Finanzierung der Sozialen Sicherung mitbeteiligt. Damit trägt eine Finanzierung über Mehrwertsteuer der Forderung Rechnung, dass (bei der AHV) auch die vermögenden Altersrentner/innen zur Finanzierung beitragen sollen. Der Mechanismus des Teuerungsausgleiches gewährleistet dabei, dass jene Personen, die ausschliesslich auf die Rente angewiesen sind, die aufgrund der Mehrwertsteuer entstehende Mehrbelastung mit einer Rentenanpassung ausgeglichen erhalten, während die Rentnerinnen und Rentner mit zusätzlichen Vermögenseinkommen an die Finanzierung der AHV netto beitragen.

- (4) Je stärker die Mehrwertsteuer erhöht wird, desto eher resultieren auch hier Umgehungsverhalten, insbesondere von Selbständigen, die in die Schattenwirtschaft ausweichen. Infolge der unterschiedlichen Sätze ergeben sich auch bei der Mehrwertsteuer tendenziell Verzerrungen zwischen einzelnen Produktionsfaktoren und einzelnen Branchen. Problematisch ist der mit einer Mehrwertsteuer verbundene Anstieg des Preisniveaus, der mit einer Preis-Lohn-Spirale verbunden sein kann. Als Nachteil der Mehrwertsteuer wird zudem die regressive Wirkung angeführt, die im allgemeinen allerdings eher überschätzt wird.

A5.4 Energiesteuer

- (1) Die Energiesteuer betrifft sowohl die Entstehungsseite (Besteuerung der Energie als Vorleistung im Produktionsprozess) als auch die Verwendungsseite (Konsum von Energie bei den Haushalten). Das Substrat beträgt rund Fr. 20 Mrd., rund Fr. 11 Mrd. bei den Haushalten und rund Fr. 9 Mrd. bei den Unternehmen¹⁵¹. Unter der Annahme, dass die Energiepreise jährlich um 5% angehoben werden (und die Erhöhung als Steuer abgeführt wird) ergibt sich nach 16 Jahren ein den heutigen Energiekosten entsprechender Steuerertrag (von somit rund Fr. 20 Mrd.). Dabei wird angenommen, dass der Energieverbrauch infolge des gestiegenen Preises um rund einen Fünftel zurückgeht. Statt als Steuer ist auch eine Ausgestaltung als reine Lenkungsabgabe möglich. Eine solche Energieabgabe dient keinen Finanzierungszwecken, sondern wird vollumfänglich wiederum an die Haushalte und Unternehmen rückerstattet. Von Bedeutung für die Soziale Sicherung ist hier die Idee, die Abgaben den Unternehmen proportional zur Lohnsumme rückzuerstatten, womit die Lohnkosten gesenkt und die Belastungen durch die Lohnprozentfinanzierung der Sozialen Sicherung teilweise kompensiert werden können.
- (2) In der Schweiz existiert keine umfassende Energiebesteuerung (allerdings ergibt sich heute schon eine Abgabebelastung im Rahmen der Mehrwertsteuer und der Mineralölsteuer). Die Energiesteuer wird von verschiedenen Seiten als Alternative zur Erwerbseinkom-

¹⁵¹ Die Angaben über Stand und Entwicklung des Substrats folgen Mauch u.a. (1995).

mensprozentfinanzierung propagiert (z.B. Vorschlag für eine ökologische Steuerreform von Mauch u.a. 1992). Die Grüne Partei der Schweiz hat eine Volksinitiative „Für eine gesicherte AHV - Energie statt Arbeit besteuern“ eingereicht.

- (3) Der gewichtigste Vorteil der Energiesteuer besteht im gewünschten Lenkungseffekt bei den Unternehmen und den Haushalten zugunsten eines sparsamen Energieverbrauchs. Sie kann zudem die unerwünschten Lenkungseffekte der Erwerbseinkommensprozente im Produktionsprozess (Verteuerung der Arbeit) teilweise kompensieren. Zudem handelt es sich um ein Substrat, das tendenziell ansteigt.
- (4) Bei einer Finanzierung von Sozialversicherungen durch Energiesteuern kann sich ein Problem der Ergiebigkeit ergeben. Das Substrat ist mit rund Fr. 20 Mrd. relativ bescheiden. In welchem Umfang die Verteuerung der Energie zu einer gewünschten Einschränkung des Verbrauches führt (welche ihrerseits wiederum den Steuerertrag mindert) ist ungewiss. Zwar gibt es gute Gründe, dass die Steuerbasis in absehbarer Zeit nicht erodieren würde (Kirchgässner/Savioz 1995, 536f.). Einerseits ist die Energienachfrage in bezug auf den Preis unelastisch, andererseits sind verschiedene Energieträger superiore Güter (die bei steigenden Einkommen relativ stärker nachgefragt werden). Trotzdem lässt es die Unwägbarkeit der verschiedenen Entwicklungen ratsam erscheinen, Energiesteuern nur dann zweckgebunden für die Finanzierung der Sozialversicherungen einzusetzen, wenn sie in eine breitere Finanzierungsalternative eingebettet sind, welche allfällige unerwartete Ertragseinbussen bei der Energiesteuer kompensieren könnte. Konkret ist vor allem daran zu denken, dass eine Energiesteuer durch die Mehrwertsteuer „umhüllt“ würde. In einem ersten Schritt wäre eine Finanzierung durch die Mehrwertsteuer einzurichten, in einem zweiten Schritt die Möglichkeit zu schaffen, Teile der Mehrwertsteuerfinanzierung durch die Energiesteuer abzudecken (vgl. Rechsteiner 1995, 10). Problematisch ist auch die regressive Wirkung.

Die Probleme der mangelnden Ergiebigkeit und der Regressivität sind weniger gewichtig bei einer Ausgestaltung als Lenkungsabgabe, deren Ertrag rückerstattet wird. In diesem Zusammenhang ergibt sich aber ein erheblicher administrativer Aufwand für die Abwicklung der Rückerstattung.

A5.5 Einkommenssteuer

- (1) Mit der Einkommenssteuer werden die Einkommen der Haushalte (inklusive Faktoreinkommen aus dem Ausland) belastet. Dabei sind verschiedene Freibeträge und Abzüge möglich. Auf dem verbleibenden steuerbaren Einkommen wird ein progressiver Steuertarif angewendet. Das Substrat der Reineinkommen (bei der direkten Bundessteuer) kann aufgrund der Entwicklung in den letzten Jahren auf etwa die Hälfte des Bruttoinlandprodukts, also rund Fr. 180 Mrd., geschätzt werden.
- (2) Die Einkommenssteuer trägt heute schon indirekt über die Beiträge von Bund und Kantonen an die Finanzierung der Sozialen Sicherung bei. Aus vorwiegend gewerblichen Kreisen wird eine Reduktion der direkten Einkommenssteuern (mit einem gewissen Abtausch durch Verbrauchssteuern) gefordert (Initiative zu Abschaffung der direkten Bundessteuer). Eine Zweckbindung von Teilen der Einkommenssteuer zugunsten der Sozialen Sicherung steht nicht zur Diskussion.
- (3) Für die Zweige der Sozialen Sicherung, die auf das Leistungsfähigkeitsprinzip ausgerichtet sind, hat die Einkommenssteuer den Vorteil der ausgeprägten progressiven Ausgestaltung.

Diesem Argument wird allerdings auch entgegengehalten, dass die Umverteilung bei der Sozialen Sicherung primär auf der Leistungsseite stattfindet. Der progressive Steuertarif führt zu einer Stärkung der Konsumnachfrage, weil die unteren Einkommensklassen eine höhere Konsumneigung haben.

- (4) Die Einkommenssteuer kann unerwünschte Verzerrungen des ökonomischen Verhaltens der Haushalte nach sich ziehen. Insbesondere ist zu befürchten, dass ein Anstieg der Belastung tendenziell zu einem verstärkten Ausweichen in die Schattenwirtschaft führt. Zudem kann durch Erhöhungen der Einkommenssteuer die Spar- und Investitionstätigkeit behindert und das allgemeine Steuerklima beeinflusst werden. Die komplizierten Steuertarife erschweren die Transparenz.

A5.6 Abgabe auf der Wertschöpfung

- (1) Die Bruttowertschöpfung umfasst das gesamte Bruttoinlandprodukt von rund Fr. 360 Mrd. Sie widerspiegelt sämtliche Bestandteile der Wertschöpfung: Einsatz von Arbeit, Kapital und Unternehmerleistung. Die Nettowertschöpfung ist gleich der Bruttowertschöpfung abzüglich den Abschreibungen und beläuft sich auf rund Fr. 320 Mrd. Eine Wertschöpfungsabgabe bezieht von der Verwendung her gesehen alle Bereiche mit ein, also neben dem einheimischen Konsum auch die Exporte und die Investitionen (inkl. Lagerbildung). Einzelne Vorschläge für eine Wertschöpfungsabgabe nehmen eine Beschränkung nach unterliegenden Wirtschaftsbranchen sowie branchenabhängige Freibeträge vor.
- (2) In der Schweiz sind keine Wertschöpfungsabgaben eingeführt. Gestützt auf einzelne ausländische Erfahrungen wurde ein entsprechender Vorschlag von Flückiger/Suarez Cordero (1995) in die Diskussion eingebracht.
- (3) Als Vorteil einer Wertschöpfungsabgabe wird angeführt, dass sie neutral ist in bezug auf den Faktoreinsatz (Verhältnis zwischen Arbeit und Realkapital) und in der Folge kapital- und arbeitsintensive Unternehmen gleich behandelt werden. Über die aus einer Wertschöpfungsabgabe resultierende Belastung der Haushalte lässt sich allerdings nichts genaues aussagen, da die Überwälzungseffekte zu wenig bekannt sind. Unter der stark vereinfachenden Annahme, dass die Abgabe proportional zum Wertschöpfungsbeitrag der einzelnen Produktionsfaktoren auf deren Entschädigung überwältigt wird, ergäbe sich eine proportionale Belastung der primären Haushaltseinkommen. Die Abdeckung der gesamten Wertschöpfung führt zudem zu einem maximal hohen Substrat (gesamtes Bruttoinlandprodukt).
- (4) Problematisch ist einerseits die Belastung der Exporte, die zu einer Aussenhandelsverzerrung führt, da die Importe der Besteuerung entgehen. Andererseits werden die Investitionen zweimal belastet: zuerst als Output der Investitionsgüterindustrie, dann als Produktionsfaktor (Realkapital) in der Konsumgüterindustrie. In der Folge kann der Prozess der Erneuerung des Produktivkapitals verlangsamt werden, mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Schliesslich kann die Ergiebigkeit infolge von Erfassungsproblemen (Manipulierbarkeit der ausgewiesenen Wertschöpfung) eingeschränkt werden. Der administrative Aufwand wäre beträchtlich.

A5.7 Abgaben auf dem Faktor Realkapital (Maschinenbeitrag)

- (1) Der Produktionsbeitrag des Realkapitals wird durch die Abschreibungen gemessen. In Anlehnung an die Lohnprozente kann von einem „Maschinenbeitrag“ gesprochen werden, wenn ein bestimmter Prozentsatz der Abschreibungssumme als Sozialabgabe geleistet werden muss. Das entsprechende Substrat der Abschreibungen liegt bei rund Fr. 40 Mrd.
- (2) In der Schweiz sind keine Abgaben auf dem Faktor Realkapital eingeführt. Der Maschinenbeitrag wurde in den 80er Jahren vor allem in Deutschland intensiv diskutiert, wird aber heute von niemandem mehr ernsthaft gefordert.
- (3) Als Vorteile eines Maschinenbeitrags werden primär die Substitutionswirkung zugunsten des Faktors Arbeit und (bei einer ergänzenden Erhebung zu Erwerbseinkommensprozenten) die Korrektur der alleinigen Belastung des Faktors Arbeit genannt. Über die aus einer Abgabe auf dem Faktor Realkapital resultierende Belastung der Haushalte lässt sich nichts genaues sagen, da die Überwälzungseffekte zuwenig bekannt sind. Unter der vereinfachten Annahme, dass der Maschinenbeitrag auf die Vermögens- und Gewinneinkommen überwälzt werde, ist eine progressive Wirkung auf die Einkommensverteilung anzunehmen, da diese Einkommen mit der Einkommenshöhe positiv korreliert sind.
- (4) Dem stehen verschiedene Nachteile gegenüber. Abgaben auf dem Faktor Realkapital verteuern die Investitionen. In der Folge werden Investitionen, Wirtschaftswachstum und internationale Konkurrenzfähigkeit beschränkt. Zudem ist das Substrat von beschränktem Umfang und bei der Erhebung ist mit grossen administrativen Schwierigkeiten (Manipulierbarkeit der Abschreibungssumme) zu rechnen.

A5.8 Allgemeine Sozialabgabe

- (1) Bei der Allgemeinen Sozialabgabe handelt es sich um eine prozentuale Abgabe auf sämtlichen Einkommen der natürlichen Personen. Da keine Abzugsmöglichkeiten zugelassen werden, unterliegen auch Transfereinkommen (z.B. Renten) der Abgabe. Eine solche „contribution sociale généralisée“ wurde 1991 in Frankreich zur Finanzierung der Familienzulagen eingeführt (wobei dort allerdings eine Differenzierung von Abgabesätzen vorgenommen wurde). Bei dieser Verknüpfung mit einem bestimmten Zweig der Sozialen Sicherung stellt die Allgemeine Sozialabgabe eine zweckgebundene Steuer dar. Die Allgemeine Sozialabgabe ist völlig proportional zum Bruttoeinkommen. Das Substrat würde dem gesamten Volkseinkommen von rund Fr. 320 Mrd. entsprechen.
- (2) In der Schweiz ist keine Allgemeine Sozialabgabe eingeführt. Ein entsprechender Vorschlag wurde von Flückiger/Suarez Cordero (1995) in die Diskussion eingebracht.
- (3) Als Vorteile der Allgemeinen Sozialabgabe werden die Transparenz und die grosse Ergiebigkeit (vergleichbar mit der Abgabe auf der Bruttowertschöpfung) genannt. Insbesondere für Zweige der Sozialen Sicherung mit starkem externen Nutzen für die gesamte Bevölkerung scheint der proportionale Beizug aller Bevölkerungsgruppen (inkl. Altersrentner/-innen) angemessen. Die Unternehmen werden dabei unmittelbar nicht belastet.
- (4) Die Einführung einer Allgemeinen Sozialabgabe wäre mit erheblichen administrativen Problemen verbunden. Falls sämtliche Einkommen erfasst würden, könnte es zu einer problematischen Senkung von Transfereinkommen kommen. Wenn einzelne Einkommen ausgenommen würden, ergeben sich bedeutende Abgrenzungsprobleme - der Unterschied

zur Einkommenssteuer wäre letztlich nicht mehr sehr gross. Ähnlich wie bei einer direkten Einkommenssteuer sind Ausweichverhalten der Besteueren zu erwarten (Schwarzarbeit). Zudem würde durch eine Allgemeine Sozialabgabe die Einkommensbesteuerung (bei Bund, Kantonen und Gemeinden) konkurrenziert.

A5.9 Vermögenssteuer

- (1) Mit der Vermögenssteuer werden die Vermögen der Haushalte belastet. Dabei sind verschiedene Freibeträge und Abzüge möglich. Auf dem verbleibenden steuerbaren Vermögen wird ein progressiver Steuertarif angewendet. Das Substrat der versteuerten Reinvermögen kann auf rund Fr. 600 - 700 Mrd. veranschlagt werden¹⁵².
- (2) Die Vermögenssteuer ist in allen Kantonen verankert (und trägt über die Beiträge der Kantone indirekt zur Finanzierung der Sozialen Sicherung bei). Eine eidgenössische Vermögenssteuer gibt es nicht. Die Einführung einer eidgenössischen Vermögenssteuer wird von Zeit zu Zeit diskutiert, kaum jedoch eine Zweckbindung zugunsten der Sozialen Sicherung.
- (3) Als Vorteil der Vermögenssteuer kann angeführt werden, dass sich bei Volksversicherungen eine Ergänzung der erwerbseinkommensorientierten Finanzierung durch die Vermögen aus Gerechtigkeitsgründen aufdränge. Damit können insbesondere auch die wohlhabenden Rentner/innen zur Finanzierung beigezogen werden. Zudem handelt es sich bei den Vermögen um ein überdurchschnittlich anwachsendes Substrat. Die Unternehmen werden dabei unmittelbar nicht belastet.
- (4) Ein expliziter Beizug der Vermögen zur Finanzierung der Sozialwerke über eine eidgenössische Vermögenssteuer würde das Substrat der Kantone schmälern. Zudem wären unerwünschte Ausweichverhalten und Lenkungswirkungen bei den Haushalten (Ausweichen in Konsum und Hinterziehung) zu erwarten.

A5.10 Erbschaftssteuer

- (1) Mit der Erbschaftssteuer werden die Erbenden belastet, wobei je nach Verwandtschaftsverhältnis zum Erblasser/zur Erblasserin unterschiedliche Tarife zur Anwendung kommen können. In ähnlicher Weise können auch Schenkungen (Vor-Erbschaften) besteuert werden. Das Substrat der jährlichen Vermögensübergänge (Erbschaften und Schenkungen) beträgt rund Fr. 25 Mrd. (Füglister/Pedernana 1996, 151).
- (2) In der Schweiz gibt es keine Erbschaftssteuer auf eidgenössischer Ebene. In den Kantonen sind die Erbschafts- und Schenkungssteuern sehr unterschiedlich ausgestaltet. Die Idee einer neu einzuführenden bundesstaatlichen Erbschaftssteuer, deren Einnahmen zweckgebunden für die Finanzierung der AHV und der öffentlichen Sozialhilfe zu verwenden wäre, wurde insbesondere von Füglister/Pedernana (1996) in die Diskussion gebracht.
- (3) Zur Begründung einer zweckgebundenen Erbschaftssteuer für die AHV wird angeführt, dass die AHV-Renten vielfach zu einer Vermögensbildung bei den Rentner/innen führe. Diese Vermögensbildung im frühen Rentenalter kann unter anderem auch durch die stei-

¹⁵² Das Total der versteuerten Reinvermögen betrug 1981 Fr. 311 Mrd. und 1991 Fr. 530 Mrd. (Eidgenössische Steuerverwaltung 1993).

gende Lebenserwartung und dem vielfach gewünschten, hohen und teuren Pflegestandard bei einer dauerhaften stationären Betreuung erklärt werden. Wird mit Sozialversicherungsleistungen Vermögen gebildet, das durch den 'vorzeitigen' Todesfall nicht konsumiert wird, sei es angezeigt, einen Teil an den Staat zur Finanzierung der sozialen Sicherung zurückfliessen zu lassen. Durch die steigende Lebenserwartung fallen die Erbschaften immer öfter bei den über 50jährigen an, die die hauptsächlichen Lebensaufwendungen weitgehend geleistet und selten existentiell auf das Erbe angewiesen sind. Bei den Erbschaften handelt es sich zudem um ein stark überdurchschnittlich anwachsendes Substrat. Die Unternehmen werden dabei nicht unmittelbar belastet.

- (4) Eine starke Anhebung von Erbschaftssteuern könnte schwer kontrollierbare Ausweichverhalten auslösen (Hinterziehung, Scheingeschäfte anstelle von Schenkungen, Konsum). Ein expliziter Beizug der Erbschaften zur Finanzierung der Sozialwerke über eine eidgenössische Erbschaftsteuer würde zudem das Substrat der Kantone schmälern.

A6 Berechnung der Belastung der Haushalte nach Einkommensstärke durch verschiedene Finanzierungsalternativen

Die Berechnung der Belastung der Haushalte nach Einkommensstärke erfolgt gestützt auf die Angaben aus der Verbrauchserhebung 1990 (BFS 1992 und BFS 1995). Diese Quellen weisen für die Gruppe der Unselbständigerwerbenden die Einkommen (nach Einkommensarten: Erwerbseinkommen, Transfereinkommen und Vermögenseinkommen¹⁵³) und die Ausgaben (nach detaillierter Ausgabengliederung) nach Kategorien unterschiedlicher Einkommensklassen aus. Dabei werden im folgenden diese Angaben für die Gesamtheit der Erwerbstätigenhaushalte verwendet (inklusive der Selbständigerwerbenden, welche in der Verbrauchserhebung nicht nach Einkommensklassen aufgeteilt ausgewiesen werden). Für die Rentnerhaushalte liegen die entsprechenden Angaben nicht nach einzelnen Einkommenskategorien vor. Die Aggregation zwischen der Gesamtheit der Erwerbstätigenhaushalte und der Rentnerhaushalte stützt sich auf die Angaben aus der Volkszählung 1990 ab.

Aus diesen Angaben berechnen sich die in *Tabelle A2/1* zusammengestellten gesamtwirtschaftlichen Aggregate. Diese entsprechen in der Grössenordnung ungefähr den Ergebnissen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für 1990. Allerdings ergeben sich einige deutliche Abweichungen, die einerseits durch Erhebungsschwierigkeiten in der Verbrauchserhebung (Vermögenseinkommen) und andererseits durch unterschiedliche Abgrenzungen (beispielsweise enthalten die Ausgaben in der Verbrauchserhebung auch Ausgaben mit Sparcharakter) erklärt werden können. Die Inkongruenzen legen es nahe, die Resultate der Belastungswirkungen mit Vorsicht und vor allem als Tendenzaussagen zu interpretieren.

Tabelle A6/1: Gesamtwirtschaftliche Aggregate aus der Verbrauchserhebung 90 und der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in Mrd. Franken (1990)

	berechnet aus Verbrauchserhebung 90	gemäss Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung
Summe Einkommen	223	242
Summe Erwerbseinkommen	181	217
Summe Vermögenseinkommen	5	25
Summe Ausgaben	206	178
Summe Energieausgaben	8	..

Quellen: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1992 (volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), eigene Berechnungen aufgrund von Tabelle A5/2 (Verbrauchserhebung 90)

Um die Belastungswirkungen unterschiedlicher Finanzierungsalternativen zu vergleichen, wird davon ausgegangen, dass jeweils durch die entsprechende Finanzierungsquelle ein Ertrag von Fr. 1 Mrd. erzielt werden soll. Bezogen auf die gesamte Summe der Haushaltseinkommen gemäss Verbrauchserhebung 1990 macht dies eine Belastung von 0,45% (1 Mrd./223 Mrd.) aus.

In *Tabelle A6/2* sind die Resultate nach einzelnen Finanzierungsalternativen zusammengestellt.

¹⁵³ Die Einnahmen aus Untervermietung werden zu den Vermögenseinkommen gerechnet.

Erwerbseinkommens-Prozente

Bei den Erwerbseinkommensprozente wird die Belastung stark von den Überwälzungsvorgängen (sowohl beim Arbeitnehmer- wie beim Arbeitgeberanteil) beeinflusst. Es werden zwei Variantenberechnet.

- In Variante A wird unterstellt, dass die gesamte Belastung gänzlich von den Erwerbseinkommen getragen wird (vollständige Überwälzung des Arbeitgeberanteils auf die Löhne). Die Summe von Fr. 1 Mrd. wird proportional zu den Erwerbseinkommen der einzelnen Haushaltskategorien aufgeteilt. Bei der Berechnung der Belastung wird nicht berücksichtigt, dass die Arbeitnehmer-Lohnprozente vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden und es somit zu Entlastungen kommt, die als Folge des progressiven Steuertarifs mit steigendem Einkommen relativ zunehmen. Eine Einberechnung dieses Effektes würde die Nettobelastung durch die Erwerbseinkommensprozente leicht in Richtung einer regressiveren Wirkung verschieben. Vereinfachend wird ebenfalls unterstellt, dass die Erwerbseinkommensprozente auf dem unplafonierten Erwerbseinkommen erhoben werden. Bei Einführung eines Plafonds würden die obersten Einkommenskategorien deutlich entlastet und es käme zu einer Verschiebung in Richtung einer regressiveren Wirkung.
- In Variante B wird angenommen, dass die Hälfte der Belastung (Arbeitnehmeranteil) auf die Erwerbseinkommen und die andere Hälfte (Arbeitgeberanteil) auf die Preise überwält werde. Eine Summe von Fr. 0,5 Mrd. wird somit proportional zu den Erwerbseinkommen der einzelnen Haushalte aufgeteilt. Für die auf die Preise überwältzte Summe von Fr. 0,5 Mrd. wird vereinfachend unterstellt, dass sie sich proportional zur Belastung durch die Mehrwertsteuer aufteile. Die zu Variante A vorgenommenen Bemerkungen zu möglichen regressiveren Wirkungen gelten bei Variante B für den Arbeitnehmeranteil in vergleichbarer Weise.

Einkommensunabhängige Beiträge

Bei den einkommensunabhängigen Beiträgen wird vereinfachend von einer gleichen Belastung pro Kopf ausgegangen und die Summe von Fr. 1 Mrd. proportional zur Zahl der Personen in den einzelnen Haushaltskategorien verteilt. Dies bedeutet, dass nicht zwischen Erwachsenen und (beispielsweise bei den Beiträgen der Krankenversicherungen billigeren) Kindern unterschieden wird, da die entsprechenden Angaben nicht verfügbar sind. Weil die Zahl der Kinder mit steigendem Einkommen von Haushalten aber tendenziell ansteigt, wird die regressive Wirkung der einkommensunabhängigen Beiträge tendenziell leicht unterschätzt.

Mehrwertsteuer

Bei der Mehrwertsteuer wird von den Belastungen nach Einkommensklassen ausgegangen, welche die Eidgenössische Steuerverwaltung gestützt auf die Ergebnisse der Verbrauchserhebung 1990 berechnet hat. Um einen Zusatzertrag von Fr. 1 Mrd. zu erzielen, muss die Mehrwertsteuerbelastung gesamtwirtschaftlich von 2,21 auf 2,66% (um 0,45 Prozentpunkte) ansteigen. Für jede einzelne Haushaltskategorie wird die Mehrwertsteuerbelastung in dieser gesamtwirtschaftlich vorgegebenen Proportion angehoben.

Energiesteuer

Bei der Energiesteuer wird vereinfachend nur die Wirkung der Besteuerung des Energieverbrauchs der Haushalte (und vernachlässigen die Besteuerung der Unternehmen) berechnet. Die Belastung der Haushalte durch Energiekonsum (Ausgaben für Strom, Gas, Brennstoffe, Zentralheizung, Fernwärme, Benzin und Diesel) macht gemäss Verbrauchserhebung rund Fr. 7,7 Mrd. oder durchschnittlich 3,45% des Einkommens aus. Um einen Ertrag von Fr. 1 Mrd. zu erzielen, muss eine Steuer von rund 13% auf dem Energiekonsum erhoben werden. Für jede einzelne Haushaltskategorie wird die Energiesteuerbelastung mit diesem Satz berechnet. Dem direkten Energieverbrauch kommt ein Grundbedarfs-Charakter zu, mit steigendem Einkommen nimmt der Anteil der Energieausgaben deutlich ab. Daraus ergibt sich eine regressive Wirkung. Würde die Energiebesteuerung der Unternehmen ebenfalls miteinbezogen, würde die regressive Wirkung tendenziell gemindert, da die indirekt belasteten Konsumgüter nicht gleich stark Grundbedürfnisse abdecken.

Direkte Bundessteuer

Bei der direkten Bundessteuer wird auf die in der Botschaft über die Volksinitiative „zur Abschaffung der direkten Bundessteuer“ (Tabelle 16) ausgewiesenen Werte über die Belastung nach unterschiedlichen Bruttoeinkommen abgestellt. Um einen Zusatzertrag von Fr. 1 Mrd. zu erzielen, muss die Belastung durch die direkte Bundessteuer gesamtwirtschaftlich von 1,98 auf 2,43% (um 0,45 Prozentpunkte) anwachsen. Für jede einzelne Haushaltskategorie wird die Belastung durch die direkte Bundessteuer in dieser gesamtwirtschaftlich vorgegebenen Proportion angehoben, womit der Effekt eines Prozentzuschlages zur Steuerschuld wiedergegeben wird. Für die Rentnerhaushalte wird von der Verbrauchserhebung lediglich das durchschnittliche Bruttoeinkommen ausgewiesen, das die grosse Spannweite zwischen den hohen und tiefen Einkommen nicht wiedergeben kann. Für eine grobe Annäherung der Belastung durch die direkte Bundessteuer wird von der Belastung beim Durchschnittseinkommen ausgegangen. Damit ergibt sich ein Element der Überschätzung wie ein Element der Unterschätzung. Tendenziell überschätzt wird die Belastung, weil die Rentner/innen gegenüber den Erwerbstätigen-Haushalten vermehrt Freibeträge geltend machen können. Eine Unterschätzung resultiert andererseits, weil eine Berechnung nach differenzierteren Einkommenskategorien eine höhere durchschnittliche Steuerbelastung ergibt¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Dieser Effekt lässt sich aus der Tabelle A5/2 für die Erwerbstätigen-Haushalte einfach ersehen. Bei einem durchschnittlichen Bruttoeinkommen von gut Fr. 7'500 macht die Belastung durch die direkten Bundessteuer im gesamten 2,27% aus. Für die entsprechende Kategorie mit einem durchschnittlichen Bruttoeinkommen von rund Fr. 7'500 (Kategorie 7000-7999) liegt die Belastung mit 1,455 deutlich tiefer.

Tabelle A6.2: Einkommensbelastung durch unterschiedliche Finanzierungsalternativen nach Haushaltskategorien (1990)

	Erwerbstätigen-Haushalte nach Kategorien des Bruttoeinkommens (Fr./Mt.)										Gesamt		
	0- 2'999	3'000 - 3'999	4'000 - 4'999	5'000 - 5'999	6'000 - 6'999	7'000 - 7'999	8'000 - 8'999	9'000 - 9'999	10'000 u. mehr	Erwerbs-tätigen-Haushalte	Rentner-Haushalte	ET- und R-Haus-halte	
Anzahl Haushalte in VE90	59	109	221	244	265	239	179	139	325	1.780	611	2.391	
Anzahl Haushalte in VZ90 (in 1000)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	2.098	656	2.754
Verteilung der Haushalte	3%	5%	9%	10%	11%	10%	8%	6%	14%	76%	24%	100%	
Anzahl Personen/Haushalt	1,66	1,59	2,09	2,61	2,85	2,86	2,96	2,96	3,01	2,66	1,57	2,40	
Durchschnitts-Einkommen (Fr./Monat)	2.135	3.603	4.535	5.520	6.493	7.494	8.467	9.476	13.195	7.587	4.123	6.762	
davon Erwerbseinkommen	1.619	3.247	4.218	5.143	6.098	7.010	7.871	8.947	12.201	7.048	465	5.480	
davon Transfereinkommen	491	341	297	346	353	405	532	438	752	454	3.312	1.135	
davon Vermögenseinkommen	25	15	20	31	42	79	64	91	241	85	345	147	
Durchschnitts-Ausgaben (Fr./Monat)	2.986	3.804	4.450	5.321	6.215	6.964	7.887	8.446	11.289	6.989	4.053	6.239	
Belastung Einkommen durch Energie	7,37%	4,76%	4,52%	4,13%	3,73%	3,41%	3,12%	2,87%	2,37%	3,26%	4,52%	3,45%	
Belastung Einkommen durch MWST	3,64%	2,55%	2,31%	2,23%	2,24%	2,26%	2,29%	2,15%	2,01%	2,19%	2,31%	2,21%	
Belastung Einkommen durch dBST	0,00%	0,20%	0,35%	0,70%	1,10%	1,45%	1,80%	2,45%	4,40%	2,27%	0,28%	1,98%	
Belastung für 1 Mrd. Fr. Zusatzertrag													
...in Prozent des Einkommens													
Erwerbseinkommens-Prozente, Variante A	0,42%	0,50%	0,51%	0,51%	0,52%	0,52%	0,51%	0,52%	0,51%	0,51%	0,06%	0,45%	
Erwerbseinkommens-Prozente, Variante B	0,58%	0,51%	0,49%	0,48%	0,49%	0,49%	0,49%	0,48%	0,46%	0,48%	0,27%	0,45%	
Einkommensunabhängige Beiträge	0,98%	0,56%	0,58%	0,60%	0,55%	0,48%	0,44%	0,39%	0,29%	0,44%	0,48%	0,45%	
Mehrwertsteuer	0,74%	0,52%	0,47%	0,45%	0,45%	0,46%	0,46%	0,44%	0,41%	0,44%	0,47%	0,45%	
Energiesteuer	0,96%	0,62%	0,59%	0,54%	0,48%	0,44%	0,41%	0,37%	0,31%	0,42%	0,59%	0,45%	
Direkte Bundessteuer	0,00%	0,05%	0,08%	0,16%	0,25%	0,33%	0,41%	0,55%	0,99%	0,51%	0,06%	0,45%	
...in Prozent der Gesamtbelastung													
Erwerbseinkommens-Prozente, Variante A	1%	3%	7%	10%	13%	13%	11%	10%	31%	98%	2%	100%	
Erwerbseinkommens-Prozente, Variante B	1%	3%	7%	9%	12%	12%	10%	9%	28%	91%	9%	100%	
Einkommensunabhängige Beiträge	2%	3%	8%	11%	13%	12%	9%	7%	17%	84%	16%	100%	
Mehrwertsteuer	1%	3%	7%	9%	11%	12%	10%	8%	25%	85%	15%	100%	
Energiesteuer	2%	3%	8%	10%	12%	11%	9%	7%	19%	81%	19%	100%	
Direkte Bundessteuer	0%	0%	1%	3%	6%	8%	9%	10%	60%	98%	2%	100%	

Quellen: BFS (1995, Verbraucherhebung) für Angaben aus der Verbrauchserhebung (insbesondere Tab. T3.25)

Bundesrat (1994) für Belastung durch direkte Bundessteuern (Tab. 16)

Interne Berechnungen der Eidg. Steuerverwaltung für Belastung durch Mehrwertsteuer

Berechnungen: vgl. Text

A7 Kommentierung der Finanzierungsgrundsätze

Allgemeine Grundsätze

Finanzierungsgrundsatz A1

Die Finanzierung der Sozialversicherungen (inkl. Sozialhilfe) hat den Anforderungen der sozialen Gerechtigkeit zu genügen. Von besonderer Bedeutung ist dabei die dem jeweiligen Sozialversicherungszweig angepasste Belastung nach den Prinzipien von Äquivalenz und Leistungsfähigkeit sowie nach den Prinzipien von Verursachung und Begünstigung.

- Als Teilaspekt der sozialen Gerechtigkeit, dem hier besondere Bedeutung zukommt, ist eine sozial ausgewogene Verteilung der Belastung auf Personen, Haushalte und Unternehmen hervorzuheben.
- Was als ausgewogen zu betrachten ist, muss je nach Charakter des jeweiligen Zweiges der Sozialversicherung, das heisst dessen Ausprägungen der Funktionen, festgelegt werden.
- Je stärker eine Sozialversicherung auf die Funktion der Versicherung ausgerichtet ist, ohne vertikale Umverteilung anzustreben, desto stärker ist das Äquivalenzprinzip (Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung) anzuwenden. Je mehr Gewicht auf die vertikale Umverteilung und die Vermeidung gesellschaftlicher Folgekosten gelegt wird, desto stärker ist das Leistungsfähigkeitsprinzip (Beitrag nach Leistungsfähigkeit, Leistung nach anderem Kriterium) anzuwenden.
- Nach dem Verursachungsprinzip ist die risikoverursachende Gruppe oder Instanz mit zur Finanzierung beizuziehen.
- Nach dem Begünstigungsprinzip haben diejenigen, welche von den Leistungen der Sozialversicherungen profitieren, in entsprechendem Rahmen an die Finanzierung beizutragen. Dabei handelt es sich einerseits direkt um die Gruppe der Leistungsberechtigten, andererseits um die Gesellschaft als Ganzes (zum Beispiel wenn gesellschaftliche Folgeprobleme vermieden werden können).

Finanzierungsgrundsatz A2.1

Die Finanzierung der Sozialversicherungen (inkl. Sozialhilfe) hat den Anforderungen der volkswirtschaftlichen Effizienz zu genügen, d.h. insbesondere, dass durch die Finanzierung kein ineffizientes Verhalten der Wirtschaftsakteure induziert wird.

- Die Anreize für die wirtschaftlichen Akteure sollen durch die Finanzierungsweise möglichst wenig verzerrt werden (und somit möglichst wenig zu volkswirtschaftlich ineffizientem Verhalten führen).
- Dabei sind folgende Punkte von besonderer Bedeutung: möglichst keine Abgabenvermeidung, möglichst geringe Veränderungen von Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot (Schwarzarbeit), möglichst geringe Auswirkungen auf Konsum, Sparen und Investieren.

Finanzierungsgrundsatz A2.2

Die Finanzierung der Sozialversicherungen (inkl. Sozialhilfe) soll insbesondere einfach zu verwalten und transparent im Ablauf sein.

- Die Einfachheit der Verwaltung bedeutet insbesondere, dass der Verwaltungsaufwand minimiert werden soll.

- Der Anspruch der Transparenz bedeutet, dass für die einzelnen Beteiligten die Beziehung zwischen Mittelherkunft und -verwendung sowie der daraus folgende Nettoeffekt möglichst klar ersichtlich sein soll. Eine möglichst grosse Transparenz trägt zur Akzeptanz des Systems bei.
- Es sind Zielkonflikte zwischen der Transparenz und anderen Ansprüchen möglich. Beispielsweise kann die Herstellung von Transparenz möglicherweise einen hohen Verwaltungsaufwand erfordern oder die Vermischung von Versicherungs- und Umverteilungsfunktion, die sich aus Gründen der Akzeptanz aufdrängt, kann gleichzeitig die Transparenz beeinträchtigen.

Finanzierungsgrundsatz A2.3

Die Ausgestaltung der Finanzierung hat die Akzeptanz bei den Beteiligten wie Nichtbeteiligten der entsprechenden Sozialversicherung zu finden.

- Die Akzeptanz einer Finanzierung hängt von verschiedenen Faktoren ab: wird die Finanzierung als gerecht empfunden, ist sie effizient und effektiv sowie transparent ausgestaltet?
- Von ausschlaggebender Bedeutung ist im weiteren das Vertrauen auf die langfristige Stabilität des Systems. Bei der Ausgestaltung der Finanzierung ist auf Experimente zu verzichten, mit welchen das Vertrauen gefährdet werden kann.
- Die begrenzte Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen kann das Eigeninteresse aller Beitragszahlenden an der Sozialversicherung erhöhen und zur Stärkung der Akzeptanz beitragen.
- Zur Akzeptanz des Systems gehört auch, dass es möglichst wenig anfällig auf unvorhersehbaren Leistungsabbau sein soll. In diesem Zusammenhang weisen Systeme, in denen individuelle Rentenansprüche erworben werden, Vorteile der Stabilität auf.
- Die Akzeptanz eines Systems unter den Bezügerinnen und Bezügerern hängt schliesslich auch davon ab, dass der Leistungsbezug nicht als stigmatisierender Bittgang empfunden wird. Dieser Punkt hängt allerdings nur sehr indirekt mit der Finanzierung zusammen: Bei Sozialleistungen, welche nicht über individuelle Beiträge erworben werden, ist die Gefahr, dass der Leistungsbezug als Bittgang empfunden wird, tendenziell grösser und einer nicht-stigmatisierenden Ausgestaltung der Leistungsseite ist deshalb besondere Beachtung zu schenken.

Finanzierungsgrundsatz A3

Wenn ein Leistungsauftrag an einen Zweig der Sozialen Sicherung erteilt wird, muss gleichzeitig auch die - möglichst langfristige - Finanzierung sichergestellt werden.

- Leistungsaufträge an das System der Sozialen Sicherung und deren Finanzierung und Finanzierbarkeit sind gleichzeitig zu regeln, um zu verhindern, dass Anwartschaften und Ansprüche entstehen, die nur kurzfristig befriedigt werden können.
- Je längerfristig die mit Beiträgen erworbenen Ansprüche auf Leistungen sind, desto sicherer und längerfristig muss die Finanzierung sein. Dies gilt insbesondere bei den im Umlageverfahren organisierten Sozialwerken.
- Die Finanzierungsquelle muss genügend ergiebig sein, um die absehbaren (erworbenen) Ansprüche auch in Zukunft zu befriedigen. Insbesondere ist der Gefahr vorzubeugen, dass ein Zweig der Sozialen Sicherung sich allein auf eine Finanzierungsquelle stützt, deren Ergiebigkeit weniger ansteigt als das Bruttoinlandprodukt.
- Steht eine substantielle längerfristige Finanzierung durch Bundesbeiträge zur Diskussion, so ist eine Zweckbindung der Bundesmittel mitzuprüfen.

Grundsätze zur Mittelbeschaffung

Finanzierungsgrundsatz B1

Individuelle Versicherungsleistungen sind primär mit individuellen Beiträgen zu finanzieren; dabei ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Versicherten angemessen zu berücksichtigen.

- Das Äquivalenzprinzip ist in weiten Bereichen der Sozialen Sicherung sinnvoll. Es gewährleistet eine weitgehende Fortführung der gewohnten Lebenshaltung bei Risikosituationen, es trägt bei den Versicherten zum Bewusstsein der Kosten bei (Transparenz) und es verstärkt die Stabilität des Systems, da von den Versicherten klare Ansprüche erworben werden.
- Allerdings ist aus Gründen des sozialen Ausgleichs ein Abweichen vom strengen Äquivalenzprinzip nötig. Das Äquivalenzprinzip ist somit abzuschwächen und mit einem angemessenen Einkommensausgleich zu verbinden.
- Für diese Verbindung von Versicherungs- und Umverteilungsfunktion im gleichen System sprechen insbesondere Gründe der Akzeptanz, der Stabilität des Systems und des sozialen Ausgleichs auch im Bereich oberhalb einer reinen Grundsicherung.

Finanzierungsgrundsatz B1.1

Leistungen für Erwerbsersatz sind primär mit Erwerbseinkommensprozenten zu finanzieren.

- Für die Stabilität und Transparenz eines Systems ist es von Vorteil, wenn sich die Leistung und der anspruchsbildende Beitrag (Arbeitnehmer-Lohnprozent) grundsätzlich auf die gleiche Grösse (Erwerbseinkommen) beziehen. So lässt sich auch das Versicherungsprinzip leichter zur Anwendung bringen.
- Die paritätische Finanzierung zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden entspricht einem weit verbreiteten Gerechtigkeitsgefühl und ist bei den Sozialpartnern stark verankert.
- Je nachdem, ob und auf welcher Höhe das beitragspflichtige Erwerbseinkommen plafoniert wird, ergeben sich unterschiedliche Umverteilungswirkungen (bedeutender für die Umverteilungswirkung ist aber die Ausgestaltung auf der Leistungsseite). Bei einer Finanzierung über Einkommensprozente auf einem nach oben unbegrenzten Einkommen (wie bei der AHV) erfolgt ein deutlicher interpersonaler Ausgleich, da die Renten auf einen relativ engen Bereich begrenzt bleiben. Um eine genügende Motivation zur Beitragsleistung zu bilden, ist es aber auch in diesem Fall wichtig, dass in diesem begrenzten Bereich eine Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen besteht.
- Dem Erwerbsersatz gleichgestellt ist die Anerkennung der Betreuungsarbeit, für deren Finanzierung allerdings auch andere Finanzierungsquellen geprüft werden können.

Finanzierungsgrundsatz B1.2

Kostenersetzende Leistungen und Sachleistungen sind primär mit einkommensunabhängigen Beiträgen zu finanzieren.

- Als Leistungen zur Finanzierung entstandener Kosten gelten Geldtransfers zur Abdeckung von Kosten, welche vor allem im Gesundheitssektor entstehen (insbesondere Leistungen der Krankenversicherung). Von Sachleistungen ist zu sprechen, wenn den Versicherten

Hilfsmittel oder Dienstleistungen (beispielsweise im Sinne beruflicher Eingliederung, Sonderschulung usw.) vermittelt werden.

- Alle Versicherten erwerben typischerweise einen gleichen Leistungsanspruch. Nach dem Äquivalenzprinzip sind die Beiträge der Versicherten deshalb einkommensunabhängig und weitgehend kostendeckend auszugestalten. Damit wird auch der Kostentransparenz entsprochen: die Versicherten werden mit den Kosten direkt konfrontiert.
- Diese Ausgestaltung nach diesem Äquivalenzprinzip kann aber zu sozialpolitisch unerwünschten Belastungen führen. Die sozialpolitisch notwendige Umverteilung ist dann ergänzend mit Mitteln der öffentlichen Hand durchzuführen. Ein interpersoneller Einkommensausgleich kann unter anderem über ein komplementäres System der haushaltsbezogenen Subventionierung erfolgen, welches mit Mitteln der öffentlichen Hand finanziert wird (z.B. individuelle Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung).

Finanzierungsgrundsatz B1.3

Zur angemessenen Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Versicherten können individuelle Beiträge mit Beiträgen der öffentlichen Hand ergänzt werden.

- Die resultierende vertikale Umverteilung kann als zu gering eingestuft werden. In diesem Fall kann die Umverteilung durch Beizug von Mitteln aus direkten progressiven Steuern verstärkt werden.
- Die Schonung von Vermögenseinkommen kann bemängelt werden. In diesem Fall kann eine Korrektur durch eine Ergänzung mit einer spezifischen Steuer wie auch durch einen teilweisen Abtausch mit Mitteln aus einer breiten Einkommens- oder Konsumbesteuerung erfolgen.
- Es kann argumentiert werden, dass die Zusatzlasten, die sich aus der demographischen Alterung ergeben, nicht von den Erwerbstätigen allein, sondern von der ganzen Gesellschaft getragen werden sollen. In diesem Fall wären die Zusatzlasten durch Finanzmittel aus einer breiten direkten oder indirekten Besteuerung aufzubringen. Im Fall der AHV können solche Gerechtigkeitsüberlegungen dafür sprechen, die demographischen Zusatzlasten primär durch die Mehrwertsteuer abzudecken.

Finanzierungsgrundsatz B2

Individuelle Bedarfsleistungen (Leistungen nach dem Versorgungs- und Sozialhilfeprinzip) sind mit Beiträgen der öffentlichen Hand zu finanzieren.

- Bei individuellen Bedarfsleistungen handelt es sich um allgemeine Staatsaufgaben mit einem externen Nutzen für die ganze Gesellschaft. Richtigerweise erfolgt die Finanzierung somit auch durch die gesamte Gesellschaft.
- Da es sich im allgemeinen um relativ volatile Ausgabenentwicklungen und eine Mischfinanzierung von Kantonen und Bund handelt, stehen ungebundene Beiträge der öffentlichen Hand im Vordergrund.

Finanzierungsgrundsatz B3

Kollektive Leistungen sind mit Beiträgen der öffentlichen Hand zu finanzieren.

- Kollektive Leistungen sind sämtliche Leistungen, welche nicht individuell zugeordnet werden können (z.B. Förderung von Institutionen zugunsten Betagter und Behinderter, Förde-

rung von Organisationen der Gesundheitsförderung, Finanzierung allgemeiner Arbeitsmarktpolitik).

- Da Beiträge zur Erfüllung kollektiver Leistungen nicht individuell zugeordnet werden können, wird nicht unterschieden, ob sie in einem Versicherungssystem (z.B. Bau- und Betriebskostenbeiträge in der IV) oder in einem Bedarfsleistungssystem (z.B. Heimsubventionen in der kantonalen Sozialhilfe) erbracht werden.

Finanzierungsgrundsatz B4

Die Finanzierung ist in der Weise zu gestalten, dass negative Auswirkungen kurzfristiger Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben auf den Finanzhaushalt mittels Reserven aufgefangen werden können und die Liquidität gesichert ist.

- Das Finanzierungssystem der Sozialversicherungen sollte kurzfristige wirtschaftliche Schwankungen absorbieren können, ohne dass durch den Gesetzgeber längerfristige Systemänderungen vorgenommen werden müssen. Dieser Grundsatz richtet sich auf die Sozialversicherungszweige, welche starken konjunkturellen Schwankungen unterliegen (Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung).
- Dazu müssen in finanziell guten Zeiten finanzielle Mittel zur Bildung von Reserven abgeschöpft werden, welche zur Finanzierung der konjunkturbedingten Mehrausgaben in Rezessionszeiten genügen.
- Für jeden einzelnen Sozialversicherungszweig ist die Höhe allfälliger Reserven gestützt auf eine spezifische Risikoanalyse festzulegen.
- Sofern ein Reservefonds die Schwankungen nicht aufzufangen vermag, kann auch auf eine Defizitfinanzierung durch Schuldenaufnahme in konjunkturschwachen Zeiten und Schuldentrückzahlung in konjunkturstarke Zeiten zurückgegriffen werden.

Grundsätze zur Finanzierungszuständigkeit

Finanzierungsgrundsatz C1

Die Rechtssetzungs- und Steuerungskompetenz sowie die Finanzierungspflicht sollen auf der gleichen staatlichen Ebene liegen (Prinzip der Kongruenz).

- Das Prinzip der Kongruenz wirkt der Gefahr entgegen, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der mit der Umsetzung der Gesetzgebung beauftragten Ebene nicht ausreichend berücksichtigt wird.
- Das Prinzip der Subsidiarität trägt der Tatsache Rechnung, dass die untere Staatsebene Vorteile der Vertrautheit gegenüber den spezifischen Verhältnissen vor Ort aufweist.
- Eine materielle Steuerung durch den Bund ist im Bereich der Sozialen Sicherung insbesondere dann nötig, wenn landesweit einheitliche Regeln und Standards geboten sind, ein landesweit gleichmässiger Nutzen zu generieren ist oder Disparitäten in der Wohlfahrtsverteilung abzubauen sind.
- Damit keine temporären Zusatzbelastungen entstehen, sind Verschiebungen von Zusatzlasten zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen zu koordinieren.

Finanzierungsgrundsatz C2

Bei den individuellen Versicherungsleistungen liegt die Rechtsetzungs-/Steuerungskompetenz und die Finanzierungszuständigkeit beim Bund.

- Bei den Systemen der individuellen Versicherungsleistungen hat der Bund heute gerechtfertigterweise die alleinige Rechtsetzungs- und Steuerungskompetenz.
- Somit liegt auch die Finanzierungszuständigkeit beim Bund. Soweit in diesen Systemen zur Finanzierung der individuellen Versicherungsleistungen neben den individuellen Beiträgen öffentliche Gelder nötig sind, sind diese somit durch Bundesmittel zur Verfügung zu stellen, wobei jeweils mitzuprüfen ist, ob eine Zweckbindung angebracht ist (vgl. auch Grundsatz A5).

Finanzierungsgrundsatz C3

Bei den kollektiven Leistungen liegt die Rechtsetzungs-/Steuerungskompetenz und die Finanzierungszuständigkeit bei den Kantonen.

- Da sowohl der Bedarf an Leistungen an Organisationen/Institutionen als auch deren Umfeld am besten dezentral beurteilt werden können, liegt die Rechtsetzung und Steuerung sowie die Finanzierung bei den Kantonen.
- Die Regelung der Finanzierung von Organisationen/Institutionen, welche für mehrere oder alle Kantone tätig sind, erfolgt als Gemeinschaftsaufgabe der betroffenen Kantone.

Finanzierungsgrundsatz C4

Die individuellen Bedarfsleistungen sind je nach Charakter der Leistung als Kantons-, Bundes- oder Verbundaufgabe zu betrachten und dementsprechend zu finanzieren.

- Bei der Zuordnung der individuellen Bedarfsleistungen in der bundesstaatlichen Aufgabenteilung ergibt sich ein Spannungsfeld: Einerseits können der Bedarf an Leistungen und das Umfeld am besten dezentral beurteilt werden, was für eine Zuordnung an die Kantone (resp. allfällig sogar an die Gemeinden) spricht. Andererseits können sozialpolitische Gründe, die insbesondere aus dem Gebot einer minimalen gesamtschweizerischen Einheitlichkeit der Leistungsdefinition fliessen können, im Einzelfall gegen eine kantonale Regelung sprechen. In diesen Fällen ist eine weitgehende Steuerungskompetenz des Bundes sinnvoll.
- Eine vollständige Zuordnung an den Bund drängt sich im Fall von gesamtschweizerisch durchgehend einheitlich geregelten Leistungen auf. Im allgemeinen dürften die individuellen Bedarfsleistungen Verbundaufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen bilden. Im Fall einer Rahmengesetzgebung *muss* sich der Bund an der Finanzierung beteiligen. Wenn auf der andern Seite eine durch die Kantone finanzierte Leistung ebenfalls im Interesse des Bundes erbracht wird, *kann* sich der Bund an der Finanzierung beteiligen.

A8 **Einschätzung der finanziellen Folgen der Anpassung des AHI-Systems gemäss Drei-Säulen-Bericht**

Die Leistungen des AHI-Vorsorgesystems und ihre mögliche Anpassung wurden im Drei-Säulen-Bericht des EDI untersucht. Einige Änderungen stehen bereits im Rahmen der Revisionen der verschiedenen Sozialversicherungen auf dem Programm. Detaillierte Ausführungen über die finanziellen Folgen werden den Botschaften der betreffenden Gesetzesentwürfe zu entnehmen sein. In den folgenden Bereichen sind bereits Informationen zu Schätzungen und Grössenordnungen erhältlich (unter Vorbehalt etwaiger Transfers zwischen den verschiedenen Systemen).

1. Säule

AHV

Die Festlegung der für die Renten massgebenden Einkommen geschieht heute noch nach der Methode der pauschalen Aufwertung, die einen einheitlichen Aufwertungsfaktor für das gesamte Einkommen vorsieht. Der Wechsel zu einer *jahresweisen Aufwertung*, die viel exakter und gerechter ist, würde langfristig zusätzliche Kosten in der Höhe von Fr. 500 Mio. bzw. 2% der Gesamtausgaben mit sich bringen. Diese Anpassung könnte jedoch kostenneutral ausgestaltet werden.

Mit dem System der periodischen Kompensation anstelle des Mischindex, oder einer Teildynamisierung der Renten, um *einen Wertverlust gegenüber dem letzten Lohnniveau zu verhindern*, würden unvermeidlich zusätzliche Kosten entstehen. Hätte man beispielsweise die Renten auf das Lohnniveau angehoben, anstatt sie gemäss dem Mischindex anzupassen, wären AHV und IV mit zusätzlichen Ausgaben vom schätzungsweise Fr. 1'450 Mio. belastet worden.

Mit der 11. AHV-Revision ist eine *Vereinheitlichung des Anspruchs der Witwen- oder Witwerrente* vorgesehen. Diese Anpassung der Witwer- an die Witwenrente würde zusätzliche Kosten in der Grössenordnung von Fr. 150 Mio. mit sich bringen. Fr. 780 Mio. könnten hingegen eingespart werden, wenn diese Vereinheitlichung das Modell der Witwerrente als Grundlage nähme. Bei beiden Werten handelt es sich um Extreme, zwischen denen die tatsächlichen Werte liegen dürften.

Die Einführung einer grösseren *Flexibilisierung beim Rentenalter* sowie die Berücksichtigung zusätzlicher Kriterien neben dem Rentenalter für die Entstehung des Rentenanspruchs können sich als mehr oder weniger kostspielig herausstellen, je nachdem, welche Formel im Rahmen der 11. AHV-Revision gutgeheissen wird. Obwohl die finanziellen Auswirkungen noch nicht genau bezifferbar sind, muss grob geschätzt mit Kosten von Fr. 500 gerechnet werden.

IV

Die Einführung eines zivilstandsunabhängigen *Taggeldsystems* im Rahmen der 4. IV-Revision - entsprechend dem neuen EO-Taggeldsystem - dürfte mit Kosten von rund Fr. 10 Mio. verbunden sein.

Mit dem Wechsel von der Hilflösen- zur *Assistenzentschädigung*, wie er in der 4. IV-Revision diskutiert wird, würden beträchtliche Mehrausgaben anfallen. Diese könnten über Fr. 100 Mio. betragen, hängen jedoch von der konkreten Ausgestaltung ab. Dieser Anstieg wäre im übrigen mit einer Verringerung der Kosten der anderen Systeme (EL) verbunden.

Die 4. IV-Revision wird sich aber in erster Linie auf *Sparmassnahmen und Kostenbewältigung* zu konzentrieren haben. Die globalen Auswirkungen der Bestimmungen, die in diesem Rahmen diskutiert werden, können noch nicht geschätzt werden.

EL

Die Kosten für die Verbesserungen bei den Leistungen und im Informationsbereich, die in der 3. *EL-Revision* vorgesehen sind, werden auf Fr. 122,5 Mio. geschätzt (3/4 Kantone, 1/4 Bund).

2. Säule

Durch die Massnahmen, die im Rahmen der 1. *BVG-Revision* vorgeschlagen wurden (Vorschläge der Eidg. BVG-Kommission) - Herabsetzung des Koordinationsabzuges (auf zwei Drittel der maximalen einfachen AHV-Rente), Anpassung des Koordinationsabzuges an den Beschäftigungsgrad im Falle von Teilzeitarbeit, Teuerungsanpassung der laufenden BVG-Renten, Herabsetzung der Altersgutschriften für die älteren Versicherten - ist, global gesehen, im Jahre 2000 mit einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf von Fr. 2,1 Mrd. für die berufliche Vorsorge zu rechnen.

Die Auswirkungen der weiteren im Drei-Säulen-Bericht erwähnten Bestimmungen sind nicht bezifferbar, so beispielsweise die Massnahmen zur Sicherstellung der vor- und überobligatorischen Leistungen der beruflichen Vorsorge, die Verwirklichung der Gleichstellung zwischen Mann und Frau in der 2. Säule oder auch die Flexibilisierung der letzteren.

Zusammenfassende Tabelle*)

	Geschätzte Kosten (Mio. Fr.)	Bemerkungen
AHV		
Jahresweise Aufwertung der Einkommen	0 - +500	langfristig
Vereinheitlichung der Witwen/Witwer-Renten	-780 - +150	langfristig
Flexibilisierung des Rentenalters	+500	
IV		
Zivilstandsunabhängiges Taggeld	+10	
Assistenzentschädigung	+100	
EL		
3. Revision	+122,5	
BVG		
1. Revision	+2100	zusätzlicher Finanzierungsbedarf im Jahre 2000; Annahme gestützt auf die Vorschläge der Eidg. BVG-Kommission

*) unter Vorbehalt von Kostentransfers zwischen den Systemen sowie der Auswirkungen in bezug auf die Massnahmen der Kostendämpfung.

A9 Entwicklung der Ausgaben der öffentlichen Hand für die Sozialversicherungen 1970-2025

A9.1 Entwicklung der Ausgaben des Bundes

Tabelle 1: Ausgaben 1970 - 1994 zu laufenden Preisen

In Mio Fr.	1970	1980	1990	1994	1970 - 1994 Ø p.a.
- AHV	443	1 394	3 115	3 929	9.5%
- IV	222	807	1 550	2 338	10.3%
- EL (AHV/IV)	114	215	328	482	6.2%
- KV	357	913	988	1 412	5.9%
- MV	102	182	259	282	4.3%
- Familienzulagen	32	41	67	82	4.0%
Total	1 270	3 552	6 307	8 525	8.3%
- ALV	47	0	0	⁽¹⁾ 1 150	

Quelle: Staatsrechnung 1994 (SS. 216 - 217)

Diese Darstellung soll einen direkten Vergleich mit der folgenden Tabelle erlauben. Die Ausgaben im Bereich des sozialen Wohnungsbaus sowie jene im Bereich Fürsorge (weitestgehend Asylwesen) sind in der Tabelle 1 nicht berücksichtigt; sie sind Bestandteil der Bundesausgaben für die Soziale Wohlfahrt.

Tabelle 2: Entwicklung (1995 - 2025) der Ausgaben gemäss Referenzszenario (zu Preisen von 1995)

In MioFr.	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	1995 - 2025 Ø p.a.
- AHV	4 074	4 683	5 268	5 920	6 541	7 156	7 811	2.2%
- IV	2 412	2 993	3 558	4 004	4 165	4 369	4 492	2.1%
- EL (AHV/IV)	496	550	633	714	786	850	913	2.1%
- KV	1 797	2 266	2 633	3 051	3 445	3 880	4 100	2.8%
- MV	253	260	267	275	282	291	301	0.6%
- Familienzulagen	93	100	107	110	110	112	115	0.7%
Total	9 125	10 852	12 466	14 074	15 329	16 658	17 732	2.2%

Quelle: BSV

⁽¹⁾ Darlehen

A9.2 Entwicklung der Ausgaben der Kantone¹⁵⁵

Tabelle 3: Ausgaben 1970 - 1994 zu laufenden Preisen

In Mio Fr.	1970	1980	1990	1994	1970 - 1994 Ø p.a.
- AHV	148	536	549	719	6.8%
- IV	74	269	516	837	10.6%
- EL (AHV/IV)	121	199	1 105	1 633	11.4%
- KV	111	248	510	580	7.1%
- Familienzulagen	16	21	33	41	4.0%
Total	470	1 273	2 713	3 810	9.1%
- ALV	0	0	0	⁽²⁾ 1 137	
- Fürsorge	272	305	1 076	1 884	8.4%

Quelle: Öffentliche Finanzen der Schweiz (EFV)

Die Ausgaben der Kantone für die Fürsorge sind vom Total in Abzug gebracht worden. Dadurch wird ein Vergleich der beiden Tabellen ermöglicht.

Auf kantonaler Ebene enthalten die Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt weitere Elemente, die in diesen Zahlen nicht ausgewiesen sind: z.B. die Ausgaben für den Jugendschutz, für Altersheime, für die Invalidität. Im Jahre 1994 wurden hierfür ungefähr 800 Millionen verausgabt.

Tabelle 4: Entwicklung (1995 - 2025) der Ausgaben gemäss Referenzszenario (zu Preisen von 1995)

In Mio Fr.	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	1995 - 2025 Ø p.a.
- AHV	735	799	907	1 025	1 154	1 263	1 379	2.1%
- IV	846	998	1 186	1 335	1 388	1 456	1 497	1.9%
- EL (AHV/IV)	1 662	1 841	2 118	2 392	2 631	2 846	3 058	2.1%
- KV	693	1 133	1 317	1 525	1 723	1 940	2 050	3.7%
- Familienzulagen	47	50	53	55	55	56	58	0.7%
Total	3 983	4 821	5 581	6 332	6 951	7 561	8 042	2.4%

Quelle: BSV

¹⁵⁵ Ohne Angaben der Gemeinden
⁽²⁾ Darlehen

A10 Parlamentarische Vorstösse zur Finanzierung des Sozialversicherungssystems

Postulat Allenspach vom 22.6.1990: Gesamtkonzeption der sozialen Sicherheit (n90.640)

Text des Vorstosses: „Der Bundesrat wird ersucht, die Gesamtkonzeption der sozialen Sicherheit mit Blick auf die kommenden wirtschaftlichen gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen zu überprüfen und dem Parlament darüber Bericht zu erstatten.

Dabei sind insbesondere

1. die soziale Effizienz der Sozialleistungen zu untersuchen;
2. Möglichkeiten zu erarbeiten, die Sozialleistungen besser und ausschliesslicher auf die drängenden sozialen Bedürfnisse zu konzentrieren;
3. der Selbstverantwortung ein höherer Stellenwert einzuräumen;
4. auf allen Ebenen der administrativen Vereinfachung besondere Aufmerksamkeit zu schenken.“

Postulat Bortoluzzi vom 15.12.1993: Studie über eine Energiesteuer für den Sozialbereich (n93.3628)

Text des Vorstosses: „Studien belegen, dass die Finanzierung unserer Sozialversicherungen mittelfristig sichergestellt ist. Die demographischen Entwicklungen werden uns aber längerfristig Schwierigkeiten bereiten, weshalb auch andere Finanzierungsformen gesucht werden müssen. Gleichzeitig führt die ständige Verteuerung der Arbeitskraft zu einer Verlagerung der Investitionen; weg von der menschlichen Leistung und hin in Energie und Technik. Diese Entwicklung wird bei nochmaliger Verteuerung der Arbeitskraft, welche die demographische Entwicklung zweifellos fordern wird, angeheizt werden und könnte auch zu vermehrter Arbeitslosigkeit führen.

Als Ausweg könnte sich eine Verlagerung der Finanzierung der Sozialversicherungen von den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen hin zu einer abgestuften Abgabe auf den verschiedenen Energieträgern anbieten. So könnte eine längerfristig kaum zu umgehende Produktionsverteuerung wie eine ständig stärkere Geringschätzung der menschlichen Arbeitskraft aufgefangen werden.

Der Bundesrat wird eingeladen, die Auswirkungen einer teilweisen oder vollständigen Ablösung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge an die Sozialwerke im Gleichschritt mit der Einführung einer abgestuften Energieabgabe in einer Studie auf die Punkte der Finanzierbarkeit der Sozialversicherungen, die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft, die Arbeitsplätze und die Praktikabilität solcher Abgaben überhaupt zu untersuchen.“

Begründung: „Die Sicherstellung mit den recht stark an den Arbeitsplatz gebundenen Abgaben für Sozialversicherungen sind längerfristig nicht gewährleistet. Auch werden, obwohl die Reizschwelle bereits überschritten ist, die Beiträge von Arbeitgeber und Arbeitnehmer noch ansteigen, da sich neben den Alterstrukturen auch die Arbeitslosenprobleme akzentuieren werden. Eine Ersatzquelle, die im weitesten Sinn als Verursacherin der schwindenden Arbeitsplätze verantwortlich gemacht werden kann, andererseits aber auch gegenüber wirtschaftlichen Ar-

beitsangebotsschwankungen gewappnet ist, stellt eine Energiesteuer, abgestuft zwischen erneuerbaren und nicht erneuerbaren Energien dar. Bei der angesprochenen Energiesteuer geht es nicht in erster Linie um zusätzliche Einnahmen zu Gunsten der Sozialversicherungen, sondern um eine teilweise oder vollständige Ablösung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge. Nur so kann eine künstlich erzeugte Produktionsverteuerung vermieden werden, die den Standort Schweiz in unverantwortlicher Art und Weise verschlechtern würde. Neben der Sicherung der Finanzierung unserer Sozialeinrichtungen könnte auch die menschliche Arbeitskraft aufgewertet werden. Dieser Vorschlag gibt viele Fragen auf. Gibt es neue, grössere Belastungen für gewisse Wirtschaftszweige? Werden dafür andere entlastet usw.? Wie steht es mit der Exportwirtschaft? Mittels einer Studie sollten diese drängenden Fragen geklärt werden.“

Postulat Raggenbass vom 08.06.1994: Finanzierung der sozialen Sicherheit (n94.3205)

Text des Vorstosses: „Der Bundesrat wird ersucht, die soziale Sicherheit in ihrer Gesamtheit (AHV, IV, EL, EO, FL, KL, Fürsorge ALV, BVG, Stipendien, MV, UV, KV, Mutterschaftsversicherung) zu analysieren, ein kohärentes, aufeinander abgestimmtes und ganzheitliches auf die Zukunft ausgerichtete Finanzierungskonzept zu erarbeiten und dem Parlament Bericht zu erstatten.“

Begründung: „1994 dürften die Sozialausgaben inklusive Fürsorge über 30% des BIP ausmachen. Die Tendenz ist weiterhin steigend. Eine Trendwende ist nach Wechsler/Savioz - „Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit“ - erst im Jahre 2032 absehbar. Ursachen dieser Entwicklung sind die Veränderung demographischer und wirtschaftlicher Faktoren aber auch die institutionelle Ausgestaltung des Sozialversicherungssystems. Grosse Ausgabensteigerungen stehen noch an, vor allem verursacht durch die zunehmende Ueberalterung der Bevölkerung. Die im Verhältnis zur massgeblichen und aussagekräftigen Vergleichsgrösse BIP relevante Veränderung der Sozialausgaben wird wesentlich durch das Wirtschaftswachstum geprägt, womit auch schon der gefährliche Kreislauf aufgezeigt ist. Hohe Sozialausgaben beeinträchtigen das Wirtschaftswachstum. Geringes Wirtschaftswachstum führt zu im Verhältnis zum BIP hohen Sozialausgaben. Dieser Kreislauf zeigt auch auf, dass die Sozialausgaben nicht ins Unendliche wachsen dürfen, ansonst der Sozialstaat als solcher gefährdet ist. Die Entwicklungen in Schweden und den Niederlanden sprechen eine deutliche Sprache. Bezüglich der Höhe der Sozialausgaben wäre die Schweiz unter den EU-Staaten bereits unter den ersten 4 zu finden.

Schweden als mögliches neues EU-Land ist nach wie vor führend. Nicht ohne Grund hat die OECD dem schwedischen Versorgungsstaat Ineffizienz vorgeworfen und einen Systemwechsel zum Residualansatz empfohlen. Das Postulat soll die Beantwortung folgender Fragen bewirken: Wie soll die Finanzierung des „Sozialstaats“ Schweiz der Zukunft aussehen? Unsere Sozialausgaben werden heute - geschichtlich gewachsen - über die klassischen Finanzquellen finanziert: Lohnprozente, direkte und indirekte Steuern (allgemeine Bundes-, Kantons- oder Gemeindemittel), Kopfprämien, Direktzahlungen. Mit welchen Finanzierungsquellen und in welchem Verhältnis zueinander sind in Zukunft die Sozialausgaben zu finanzieren? Wie stark kann der Produktionsfaktor Arbeit belastet werden, ohne dass die negativen Auswirkungen auf Beschäftigung und Wettbewerbslage überwiegen? Welche Auswirkungen zeitigt der stärkere Einbezug von Konsum, Energie, Emissionen etc. zur Finanzierung der Sozialausgaben? Wo und wie kann die soziale Sicherung kostengünstiger und effizienter gestaltet werden? Die Fragestellung ist nicht abschliessend. Sie ist vielmehr systematisch aufzuarbeiten und im Rahmen eines

kohärenten, aufeinander abgestimmten und ganzheitlichen Finanzierungskonzeptes, welches die gesamten Sozialausgaben umfasst, zu beantworten.“

Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates vom 05.09.1994: Alternative Finanzierungsmöglichkeiten der Arbeitslosenversicherung (n94.3323)

Text des Vorstosses: „Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, ob es angezeigt wäre, dem Parlament bis Ende 1996 die gesetzlichen und verfassungsmässigen Grundlagen zu unterbreiten für eine teilweise oder vollständige Finanzierung der Arbeitslosenversicherung über eine Ressourcen- oder Konsumsteuer anstelle von Lohnprozenten.“

