

Finanzmonitoring: Soziale Wohlfahrt

Konsolidierung hat erste Priorität

4. April 2005 Nummer 13 6. Jahrgang

dossierpolitik

Rote Karte für die Ausgabenentwicklung 2002

Das Wichtigste in Kürze

Die Ausgaben der öffentlichen Hand für den Bereich Soziale Wohlfahrt haben sich seit 2000 wieder deutlich beschleunigt. 2002 wuchsen sie um fünf Prozent nach 2,9 Prozent 2001.

Für die Dreijahresperiode 1999 bis 2002 ergibt sich dank der guten Konjunktur bis 2000 ein noch überraschend günstiges Bild: Die Sozialausgaben wuchsen im Durchschnitt um jährlich rund 2,3 Prozent, was unter dem Zielpfad von 3,2 Prozent liegt.

Position von economiesuisse

2002 lag der Ausgabenzuwachs wie bereits in den 90er Jahren klar über der Ziel- und auch über der Trendentwicklung. Ohne ausgabenseitige Korrekturen kann der negative Trend nicht gebrochen werden: Im Vordergrund stehen eine echte Sanierung der IV sowie eine weitsichtige Strategie zur finanziellen Sicherung der AHV.

Das Ziel nachhaltiger Finanzen kann ohne Einbezug der Sozialen Wohlfahrt nicht erreicht werden. Der Sozialbereich ist ausgabenmässig der gewichtigste Posten und weist überdies seit Jahren die kräftigste Ausgabendynamik auf. Die demografische Alterung stellt die Sozialwerke vor eine grosse finanzpolitische Herausforderung.

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

Der Ausgabenbereich Soziale Wohlfahrt ist mit einem Anteil von 35 Prozent (2002) mit grossem Abstand der gewichtigste Ausgabenposten der öffentlichen Hand. 1990 hatte die Schweiz noch 30,2 Prozent für die Soziale Wohlfahrt aufgewendet. Nachdem die günstige Konjunkturlage das Ausgabenwachstum in den Jahren 2000/2001 noch un-

ter das langfristige Trendwachstum gedrückt hatte, wuchsen die Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt 2002 wieder um fünf Prozent, was in etwa dem jährlichen Durchschnittswachstum seit 1990 entspricht. Das „Ausgabenkonzept“ postuliert für die Sozialausgaben eine Zielentwicklung der Ausgaben von jährlich 3,2 Prozent, gegenüber 1,8 Prozent für die Gesamtausgaben von Bund, Kantonen und Sozialversicherungen. Damit wird dem Sozial-

bereich immer noch ein reales Ausgabenwachstum zugestanden. Ohne Korrekturmassnahmen ist im Sozialbereich eine Trendentwicklung von jährlich 4,4 Prozent zu erwarten.

Hauptpfeiler AHV und IV

Das schweizerische System der sozialen Sicherheit entspricht der föderalistischen Struktur des Landes. Es ist stark von privaten, gemeinnützigen, sozialpartnerschaftlichen, kirchlichen oder subventionierten halbstaatlichen Trägern geprägt. Im Folgenden werden jedoch lediglich die staatsquotenrelevanten Ausgaben im Bereich Soziale Wohlfahrt

„Der Ausgabenbereich Soziale Wohlfahrt ist mit einem Anteil von 35 Prozent mit grossem Abstand der gewichtigste Ausgabenposten der öffentlichen Hand.“

aufgeführt. Diese setzen sich aus den Ausgaben der öffentlichen Hand in diesem Bereich sowie den Ausgaben von staatlichen Versicherungseinrichtungen zusammen. Einige Sozialversicherungen (z.B. die berufliche Vorsorge und die Prämien der obligatorischen Krankenversicherung) sind jedoch gemäss offizieller Definition nicht in der Staatsquote enthalten und werden deshalb nicht berücksichtigt.

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

- Die Prämienverbilligungen im Zusammenhang mit der obligatorischen Krankenversicherung (2002: 3,5 Mrd. Franken), die in der offiziellen Statistik dem Bereich Soziale Wohlfahrt zugeordnet werden, sind hier nicht aufgeführt; sie werden im entsprechenden „dossierpolitik“ zum Aufgabenbereich Gesundheit behandelt.
- Zweckgebundene Einnahmen zugunsten der Sozialwerke, namentlich das Mehrwertsteuerprozent für die AHV, werden der Sozialen Wohlfahrt zugeordnet und nicht dem Bereich Finanzen und Steuern.

Die **AHV** verzeichnete 2002 mit 29,1 Mrd. Franken das grösste Ausgabenvolumen. Die AHV-Renten werden nach dem Umlageverfahren finanziert. 74 Prozent der jährlichen Aufwendungen für die AHV-Leistungen werden durch entsprechende Lohnprozente finanziert. Die restlichen 26 Prozent laufen hauptsächlich über den Bund. Die Ausgaben des Bundes für die Alterssicherung beliefen sich 2002 auf 4,9 Mrd. Franken und waren damit zugleich der grösste Ausgabenposten des Bundes. Der Bund finanziert seinen Zuschuss an die AHV aus zweckgebundenen Einnahmen der Tabak-, der Alkohol-, der Mehrwertsteuer und der Spielbankenabgabe sowie aus allgemeinen Bundesmitteln. Die Gesamtausgaben für das System der Altersvorsorge gehen jedoch weit über die AHV-Leistungen, die lediglich dessen 1. Säule bilden, hinaus.

Mit 10 Mrd. Franken stellen die Ausgaben für die **Invalidenversicherung (IV)** den zweitgrössten Posten der staatsquotenrelevanten Ausgaben dar. Die Hälfte der

Ausgaben wird von Bund (37,5 Prozent) und Kantonen (12,5 Prozent) finanziert, gut ein Drittel über Lohnprozente. Neben den individuellen Invalidenrenten werden auch Eingliederungsmassnahmen und kollektive Leistungen (z.B. Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten oder Ausbildungsinstitutionen) durch die IV finanziert.

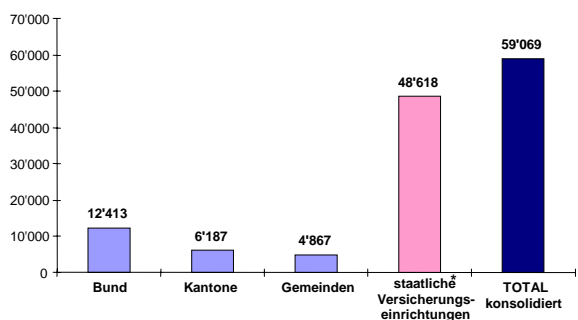
Die **Ergänzungsleistungen (EL)** zur AHV/IV (2,5 Mrd. Franken) sind als Bedarfsleistungen konzipiert. Empfänger von EL sind Bezüger von AHV/IV-Leistungen, deren Existenzbedarf nicht durch reguläre Versicherungsleistungen, anderweitiges Einkommen und das Vermögen gedeckt werden. Der Bund soll einen Beitrag von zehn bis 35 Prozent der gesamten kantonalen Aufwendungen für die EL aufbringen.

Die prinzipiell über Lohnprozente finanzierte **Arbeitslosenversicherung (ALV)** wies 2002 Aufwendungen von 5 Mrd. Franken auf und schloss noch mit einem leichten Überschuss ab. Schliesst die ALV mit einem Defizit ab – wie dies in den 90er Jahren und 2003 aufgrund der schwachen Wirtschaftslage der Fall war –, leisten Bund und Kantone zu gleichen Teilen verzinsliche Darlehen, um die Zahlungsfähigkeit der ALV sicherzustellen. Diese Darlehen werden später aus Überschüssen der ALV-Rechnung zurückbezahlt. Bei ausserordentlichen Verhältnissen gewährt der Bund zusätzlich einen A-fond-perdu-Beitrag von maximal fünf Prozent der Ausgaben der ALV.

Die **übrigen Sozialversicherungen** machen 4,6 Mrd. Franken aus. Dabei wird die Unfallversicherung (UV) ausschliesslich über Lohnprozente finanziert. Sie schützt Arbeitnehmer vor wirtschaftlichen Folgen von Berufs- und Nichtberufsunfällen. Die nicht mehr in der Staatsquote enthaltenen Leistungen der SUVA betragen 3,6 Mrd. Franken. Nicht in der Staatsquote enthalten sind die Ausgaben der privaten Versicherungseinrichtungen im Zusammenhang mit der obligatorischen Unfallversicherung. Die ebenfalls über Lohnprozente finanzierte Erwerbsersatzordnung (EO) deckt mit einem Ausgabenvolumen von 0,7 Mrd. Franken den Erwerbsausfall während des Militär- oder Zivildienstes. Schliesslich werden die Kosten der Militärversicherung (MV) in Höhe von 0,3 Mrd. Franken alleine vom Bund getragen. Bei den verbleibenden Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt fallen die Kosten der Fürsorge (4,9 Mrd. Franken) besonders ins Gewicht. Auf Bundesstufe umfasst dieser Posten praktisch nur Ausgaben für die Flüchtlingshilfe im Inland (gut 1 Mrd. Franken). Die restlichen Kosten der Fürsorge (exklusive Flüchtlingshilfe) von über 3,8 Mrd. Franken werden von Kantonen und Gemeinden zu etwa gleichen Teilen übernommen.

Der Posten **Übriges** (2,6 Mrd. Franken) enthält zu einem grossen Teil die Ausgaben der öffentlichen Altersheime, für welche die Gemeinden praktisch alleine aufkommen. Die Kosten für den sozialen Wohnungsbau (0,5

Ausgaben für Soziale Wohlfahrt
 Aufteilung nach Staatsebene
 (2002, in Mio. Franken)



aufgrund: EFD, Öffentliche Finanzen der Schweiz 2002; BSV, Sozialversicherungsstatistik 2003

* ohne Ausschaltung von Doppelzählungen zu öffentlichen Haushalten (Bd., Kl., Gde.)

Mrd. Franken) werden ungefähr je hälftig von Bund und Kantonen einschliesslich Gemeinden getragen.

Ausgabenentwicklung: Wachsende Ansprüche an die Sozialwerke

Bisherige Entwicklung

In keinem Aufgabengebiet war das Ausgabenwachstum 1990 bis 2000 so deutlich wie im Bereich der Sozialen Wohlfahrt. Die Sozialausgaben stiegen in diesem Zeitraum von 32 Mrd. Franken auf 55 Mrd. Franken, das heisst im Durchschnitt um jährlich 5,4 Prozent. Damit verzeichnet die Schweiz nach Portugal den höchsten Anstieg der Soziallastquote (Sozialausgaben in Prozent des BIP) der EU-15. Eine völlig unkontrollierte Ausgabenentwicklung verzeichnete vor allem die besonders konjunkturabhängige ALV – die Ausgaben stiegen von 0,5 Mrd. Franken 1990 auf eine Spitze von 8 Mrd. Franken 1997 und glitten dann zurück auf 3,7 Mrd. Franken im Jahr 2000. Bei der AHV hat die demografische Alterung begonnen sich auszuwirken. Die Demografie hat auch zu einem überdurchschnittlichen Kostenanstieg in der IV beigetragen. Die bedrohlich sich öffnende Kostenschere in der IV hängt jedoch stärker mit der Zunahme der psychischen Neuinvaliditäten und dem konjunkturell bedingten Rückgang der Wiedereingliederungen zusammen. Die IV, die UV und der Pflegebereich haben überdies die steigenden Gesundheitskosten zu spüren bekommen. Die mas-

sive Zunahme der Fürsorgeleistungen ist mit den Folgen der Rezession in den 90er Jahren sowie dem seit 1990 eingetretenen höheren Zustrom Asylsuchender zu erklären. Ab dem Jahr 2000 entspannte sich die Situation im Flüchtlingsbereich.

Trendentwicklung

Die **demografiebedingte Ausgabensteigerung** (geburtenstarke Jahrgänge im Rentenalter/steigende Lebenserwartung) wird sich ab 2010 akzentuieren. Immer weniger Erwerbstätige müssen für immer mehr Rentner aufkommen, was ein umlagefinanziertes System wie die AHV zunehmend belastet. Hinzu kommen durch den Mischindex

bewirkte Rentenerhöhungen. Auch bei der IV wächst die Zahl der Leistungsbezüger. Ursachen sind das steigende Risiko für Invalidität und die stei-

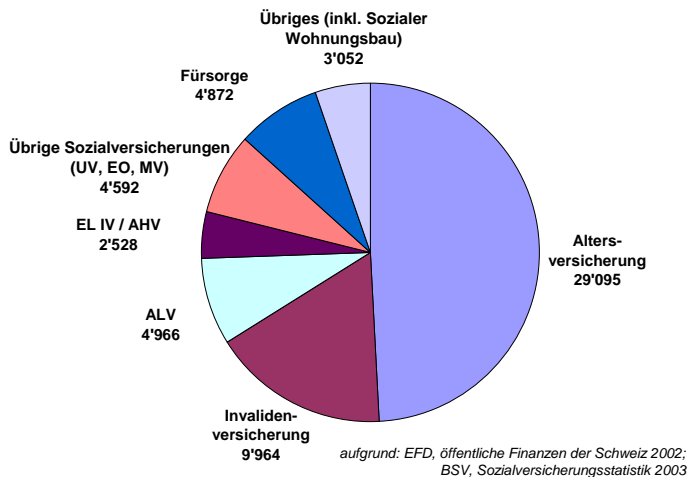
„In keinem Aufgabengebiet war das Ausgabenwachstum so deutlich wie im Bereich der Sozialen Wohlfahrt.“

gende Lebenserwartung der Behinderten. Stark zunehmende Tendenz haben die psychisch bedingten Invalidisierungen. Die Bemühungen zur frühen Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess sind ungenügend. Ferner sind die Integrationsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt begrenzt. Gemäss Legislaturfinanzplan 2006 bis 2008 steigen die Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt in den Jahren 2004 bis 2008 um durchschnittlich 3,1 Prozent pro Jahr. Dieses Ausgabenwachstum ist nach den Angaben des Legislaturfinanzplans vor allem auf die AHV (4,1 Prozent) und IV (3,2 Prozent) zurückzuführen.

Die Massnahmen zur Kostendämpfung im Rahmen der 11. AHV-Revision sind in der Volksabstimmung vom

Ausgaben für Soziale Wohlfahrt

Aufteilung nach Funktionen (2002, in Mio. Franken)



16. Mai 2004 abgelehnt worden. Die notwendigen Konsolidierungsschritte müssen nun aufgeschoben werden. Aufgehoben sind sie nicht. Die zunehmende Belastung des **AHV-Haushalts** durch die demografische Alterung wird dazu führen, dass sie wieder aufs politische Tapet kommen – möglicherweise mit einer etwas anderen Gewichtung.

Die AHV-Ausgaben nehmen weit stärker zu als die Einnahmen aus den allgemeinen Bundessteuern, aber auch rascher als die Erträge aus der Mehrwertsteuer. Dadurch entsteht ein immer grösseres Ungleichgewicht. Um mehr Transparenz zu schaffen und die Bundesaufwendungen für die AHV besser in den Griff zu bekommen, hat der Bundesrat die Abkoppelung der AHV vom Bundeshaushalt in seine neue Legislaturplanung aufgenommen. Geprüft wird, den heutigen Bundesbeitrag an die AHV durch entsprechende zweckgebundene Mehrwertsteueranteile (rund zwei weitere Steuerprozentpunkte) zu ersetzen. Ein im Dezember 2003 im Nationalrat eingereichtes Postulat fordert zudem, dass die Loslösung nicht die Schuldenbremse unterlaufen darf und sich die Gesamtleistungshöhe somit nach den geschätzten Einnahmen zu richten hat.

Ungeachtet der auf den AHV-Haushalt zukommenden Belastungen fordern die Gewerkschaften den weiteren Ausbau der AHV. Ein sozial flexibles Rentenalter ab 62 Jahren soll vor allem auch Leuten mit kleineren und mittleren Einkommen, das „Recht auf einen frühzeitigen Altersrücktritt“ ermöglichen. Das Referenzalter dürfe nicht höher als 65 Jahre sein. Bei der Finanzierung dieser Ausbauwünsche – geschätzt werden Kosten von 1,6 Mrd. Franken – denken die Gewerkschaften in erster Linie an Lohnprozentpunkte und zweckbestimmte Mehrwertsteuerprozentpunkte, ferner an gewisse Einsparungen bei den bisherigen Leistungen (Rentenalter 65 für Frauen und Kürzungen bei den Witwenrenten).¹ Darüber hinaus wollen die Gewerkschaften die AHV zulasten der beruflichen Vorsorge um- bzw. ausbauen. Dieser Umbau soll Rentnerinnen und Rentnern ein Einkommen von mindestens 3000, für Ehepaare von 4500 Franken pro Monat garantieren (inklusive Ergänzungsleistungen).²

Die sozialpolitischen Begehrlichkeiten haben sich bis auf die Nationalbank ausgedehnt. Bei der Verwendung der **überschüssigen Goldreserven** konnten sich die Räte im Differenzbereinungsverfahren nicht einigen, so dass die Kantone ihren Anteil von zwei Dritteln frei verwenden

können. Der Bundesanteil soll den Handlungsspielraum der öffentlichen Hand in der Finanzpolitik vergrössern. Zur Diskussion steht die Verwendung für den generellen Schuldenabbau oder für die Entschuldung der Invalidenversicherung – dies macht finanzpolitisch allerdings nur dann Sinn, wenn eine Entflechtung von IV und AHV, verbunden mit einer ausgabenseitigen Sanierung der IV, durchgeführt wird. Neben der Verteilung der überschüssigen Goldreserven steht noch die linke Volksinitiative „Nationalbankgewinne für die AHV“ an. Diese will den Reingewinn der Nationalbank in den AHV-Ausgleichsfonds geben, den Kantonen aber 1 Mrd. Franken jährlich reservieren. Während der Nationalrat der Initiative einen Gegenvorschlag unterbreiten will, lehnt der Ständerat die Initiative samt Gegenvorschlag ab, was sinnvoll ist.

Rasant wachsen die Ausgaben bei der **Invalidenversicherung (IV)**. Eher auf

„Trotz Massnahmen der 5. IV-Revision werden die Ausgaben weiterhin deutlich steigen. Bis 2017 würden die Ausgaben sogar noch stärker wachsen als ohne Revision.“

Ausbau statt auf Konsolidierung standen die Zeichen bei der 4. IV Revision. Die 5. IV-Revision hat hingegen die Senkung des Zuwachses bei den Neu-

renten sowie die Senkung der Kostenexplosion zum Ziel. Die Hauptziele der 5. IV-Revision bestehen darin, die Zahl der Neurenten um einen Zehntel zu senken und das Defizit der Invalidenversicherung zu reduzieren. Dazu soll das Prinzip „Eingliederung vor Rente“ konsequent angewendet und sollen krankheitsbedingt arbeitsunfähige Menschen viel rascher als heute betreut werden. Vorgeschlagen wird, die kostspieligen Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration während längstens zwei Jahren durchzuführen. Die arbeitsunfähige Person erhält während dieser Zeit ein Taggeld, bevor man ihr allenfalls eine Rente zuspricht. Daneben besteht weder ein Anspruch auf Ergänzungsleistungen noch auf Leistungen der beruflichen Vorsorge, was die zweite Säule entlastet. Als teilweise Kompensation wird die Erhöhung des IV-Beitragsatzes von 1,4 auf 1,5 Lohnprozentpunkte vorgeschlagen. Sodann soll die Beitragsdauer für eine ordentliche IV-Rente von bisher einem Jahr auf künftig drei Jahre angehoben werden. Schliesslich ist vorgesehen, die Arbeitsunfähigkeit nur noch durch IV-Ärzte beurteilen zu lassen.

Neben den Massnahmen zur verstärkten Integration sollen negative Erwerbsanreize korrigiert werden wie etwa durch die Streichung des Karrierezuschlags für junge IV-Rentner. Auch einige sofort wirksame Sparmassnahmen wurden vorgeschlagen wie die Streichung laufender Zusatzrenten für Ehepartner. Gesamthaft erhofft man sich von diesen Massnahmen eine Reduktion des IV-Defizits von derzeit 1,5 auf rund 1 Mrd. Franken pro Jahr. Trotz dieser Massnahmen der 5. IV-Revision werden die Ausga-

¹ Pressekonferenz des SGB vom 5.7.2004

² Pressekonferenz des SGB vom 4.4.2005

ben weiterhin deutlich steigen – für den gesamten Zeitraum 2007 bis 2025 sollen die Ausgaben um real 1,5 Prozent statt 1,7 Prozent wachsen. Bis 2017 würden die Ausgaben sogar noch stärker wachsen als ohne Revision. Dies ist auf die kostspieligen Integrationsmassnahmen zurückzuführen, die sich – gemäss den Zahlen aus der Botschaft – erst ab etwa 2030 finanziell rechnen würden. Insgesamt genügen diese ausgabenseitigen Massnahmen nicht, um die IV zu sanieren. Die eigentliche Sanierung soll daher wiederum über die Einnahmen geschehen. Gleichzeitig zur 5. IV-Revision will der Bundesrat die Mehrwertsteuer um 0,8 Prozent erhöhen, was durchschnittlich 2,4 Mrd. Franken Mehreinnahmen pro Jahr bringen würde.

Die konjunkturabhängige **Arbeitslosenversicherung (ALV)** konnte 2000 und 2001 von einem günstigeren Konjunkturverlauf mit tiefer Arbeitslosigkeit profitieren. Seit 2002 hat die Beanspruchung der ALV allerdings wieder erheblich zugenommen. 2003 schloss die Arbeitslosenversicherung wieder im Minus ab.

In der **Familienpolitik** stehen noch einige Vorlagen an, die die Kosten des Sozialstaates erheblich erhöhen würden. Die Volksinitiative der Gewerkschaft Travail.Suisse verlangt eine Vereinheitlichung der Kinderzulagen auf mindestens 450 Franken pro Kind und Monat. Heute betragen die kantonal geregelten Kinderzulagen im Mittel 180 Franken. Der Nationalrat hat in der Frühjahrssession 2005 ein „bescheideneres“ Modell – gemäss Vorschlag des Sozialkommission des Nationalrates – angenommen. Für Kinder bis zum vollendeten 15. Altersjahr sollen 200 Franken pro Monat, für Jugendliche in Ausbildung bis zum 25.

Altersjahr 250 Franken entrichtet werden. Nach dem Prinzip „ein Kind – eine Zulage“ ist der finanzielle Beitrag für Erwerbstätige wie für Nichterwerbstätige, für Lohnempfänger wie für Selbständigerwerbende vorgesehen. Beide Vorlagen sind mit hohen Kosten für die öffentliche Hand und die Wirtschaft verbunden. Die Initiative der Gewerkschaften würde die heutigen Leistungen verdoppeln und Mehrkosten von 6,7 Mrd. Franken für die öffentliche Hand verursachen. Das Modell des Nationalrats würde zu Mehrkosten von jährlich 890 Mio. Franken führen – davon gingen 690 Mio. zulasten der Arbeitgeber und 200 Mio. Franken zulasten der öffentlichen Hand, d.h. mehrheitlich der Kantone.

Auf Ausbau des Sozialstaates stehen die Zeichen auch beim Anliegen der politischen Linken, der CVP und der meisten Kantone, auf Bundesebene Ergänzungsleistungen

für Familien mit niedrigem Einkommen einzuführen. Die Arbeitgeber und *economiesuisse* waren in der Vernehmlassung dagegen, ebenso SVP und FDP. Zwei parlamentarische Initiativen hatten die „Einführung des Tessiner Modells“ auf Bundesebene gefordert. Dieses würde die Sozialhilfeausgaben der Kantone um gut 200 Mio. Franken senken. Es würde pro Jahr rund 880 Mio. Franken kosten. Fünf Achtel davon gingen zulasten des Bundes, drei Achtel zulasten der Kantone. Das Modell wird namentlich von den Kantonen und dem Gemeindeverband begrüsst. Die Gegner dieser Ergänzungsleistungen weisen vor allem auf die kritische Finanzlage des Bundes und die ungünstige finanzielle Entwicklung bei den Sozialversicherungen hin. Vorgeschlagen werden stattdessen gezielte Steuererleichterungen. Relativ am besten kam in der Vernehmlassung das Modell an, das Einelternfamilien bevorzugt.

Für die **Flüchtlingshilfe im Inland** ist gemäss Bundesfinanzplan 2004 bis 2008 wegen der tendenziell sinkenden Zahl von neuen Asylgesuchen mit geringeren Aufwendungen zu rechnen. Nach Berücksichtigung der Einsparung aus dem EP 04 sinkt der voraussichtliche Mittelbedarf von 2004 bis 2008 um jährlich durchschnittlich 2,8 Prozent.

Die Kosten der **Sozialhilfe** drohen aus dem Ruder zu laufen. Zwischen 1990 und 2002 haben sich die Ausgaben auf rund 4,9 Mrd. Franken erhöht und damit mehr als verdoppelt. Die Sozialhilfe soll deshalb einer Revision unterzogen werden. Dabei geht es um verstärkte Arbeitsanreize, eine bessere Integration und die wirksame Bekämpfung von Missbräuchen. Mit einer gesamtschweizerischen Praxis sollen Rechtsunsicherheit und Sozialtourismus vermieden werden.

„Der Sozialbereich lässt sich nur nachhaltig stabilisieren, wenn die AHV/IV sowie die übrigen Teile des sozialen Sicherheitsnetzes konsolidiert werden können und Wünsche nach einem weiteren Ausbau des Sozialstaates Wünsche bleiben.“

Der Sozialbereich lässt sich nur nachhaltig stabilisieren, wenn die AHV/IV sowie die übrigen Teile des sozialen Sicherheitsnetzes konsolidiert werden können und Wünsche nach einem weiteren Ausbau des Sozialstaates Wünsche bleiben. Angesichts der zahlreichen im Raum stehenden Forderungen ist gemäss „Ausgabenkonzept“ derzeit davon auszugehen, dass der Aufgabenbereich Soziale Wohlfahrt bis 2010 mit durchschnittlich 4,4 Prozent Mehrausgaben pro Jahr weiterhin sehr stark anwachsen wird. Werden die im „Ausgabenkonzept“ skizzierten Leitlinien und Massnahmen realisiert, sollte das Wachstum der Sozialausgaben auf 3,2 Prozent zu beschränken sein.

Effektive Ausgabenentwicklung: rote Karte für 2002, grüne Karte 1999 bis 2002

Die Ausgaben für das Aufgabengebiet Soziale Wohlfahrt erhöhten sich im Berichtsjahr 2002 gegenüber dem Jahr zuvor um fünf Prozent auf 59 Mrd. Franken. Die Ausgaben entwickelten sich somit über dem Zielpfad von 3,2 Prozent und auch über dem prognostizierten Trend von 4,4 Prozent, was eine rote Karte bedeutet. Ein günstigeres Bild zeigt die Entwicklung für den Zeitraum 1999 bis 2002, in dem die Sozialausgaben im Mittel um jährlich 2,3 Prozent zulegten. In der Periode 1990 bis 2000 stiegen die Ausgaben für Soziale Wohlfahrt im Durchschnitt um 5,4 Prozent pro Jahr.

Die Mehrausgaben 2002 im Vergleich zum Vorjahr sind hauptsächlich auf höhere Aufwendungen für die IV (+5,2 Prozent auf 10 Mrd. Franken) sowie die Zunahme bei den Ergänzungsleistungen für AHV und IV (+7,5 Prozent auf 2,5 Mrd. Franken) zurückzuführen. Die drei Sozialversicherungszweige AHV, IV und EL beanspruchten 2002 70,4 Prozent der Sozialausgaben. Bei der IV sorgte die starke Zunahme des Rentnerbestands (+6,9 Prozent) für den Ausgabenschub. Da knapp 30 Prozent der IV-Rentnerinnen und IV-Rentner auch Ergänzungsleistungen beziehen – bei der AHV sind es 3,5 Prozent –, legten auch die Ausgaben für die Ergänzungsleistungen (EL zur AHV/IV) mit einem Zuwachs von 7,5 Prozent auf 2,5 Mrd. Franken deutlich zu. Bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) machte sich 2002 die ungünstige Arbeitsmarktlage bemerkbar; die Ausgaben stiegen um 4,5 Prozent auf 5 Mrd. Franken. Bei der Fürsorge erhöhten sich die Aufwendungen um 2,4 Prozent

auf 4,9 Mrd. Franken. Die Zahl der dem Asylbereich zuzurechnenden Personen sank nach einem Höchststand im Jahr 1999 wegen der grossen Anstrengungen für die Rückkehr und Wiedereingliederung.

Der Sozialstaat muss langfristig tragbar sein

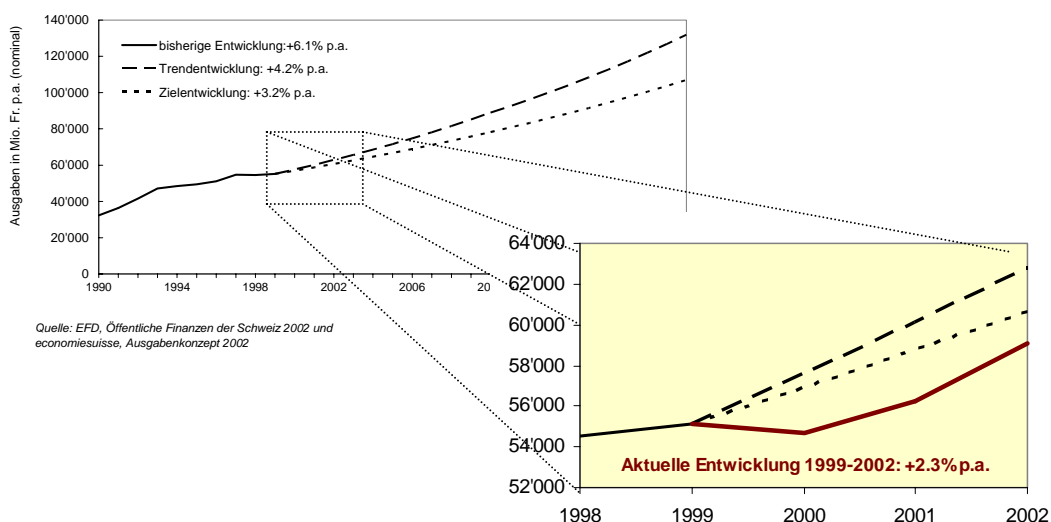
Die Sicherung der Sozialwerke ist eine der grössten und wichtigsten Herausforderungen der nächsten Jahre. Falls die Ausgaben weiterhin ungebremst steigen, sind die Sozialwerke langfristig gefährdet. Bereits zur Finanzierung wesentlicher Grundleistungen werden mehr Steuern und Abgaben verlangt. Das schadet Wachstum und Wohlstand und gefährdet somit auch die langfristige Sicherung der Errungenschaften der sozialen Sicherheit. Von einem weiteren Leistungsausbau im Sozialbereich ist deshalb abzu-

„Die Sicherung der Sozialwerke ist eine der grössten und wichtigsten Herausforderungen der nächsten Jahre. Falls die Ausgaben weiterhin ungebremst steigen, sind die Sozialwerke langfristig gefährdet.“

sehen. Vielmehr braucht es strukturelle Reformen, um die Sozialwerke langfristig zu sichern und um die allfälligen demografiebedingten Mehrkosten zu kompensieren: Neue Leistungen sind nur durch entsprechende Einsparungen zu finanzieren. Dazu ist es

unerlässlich, alle Elemente der Sozialen Wohlfahrt integriert zu betrachten. Ein wirksamerer Einsatz der finanziellen Mittel im Bereich Soziale Wohlfahrt ist unumgänglich. Selbstverantwortung, Eigeninitiative und private Vorsorge bzw. Hilfe tragen dazu bei. Sie sollten durch staatliche Massnahmen nicht beeinträchtigt werden. Die soziale Sicherheit muss Moral hazards vermeiden und darf auf kei-

Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt 1990 bis 2010, in Mio. Franken
Monitoring auf der Basis des „Ausgabenkonzept“



nen Fall von Erwerbstätigkeit abhalten. Mehr Gewicht ist zukünftig den bedarfsabhängigen Instrumenten zu geben. Insbesondere sollen Ergänzungsleistungen zur AHV/IV definitiv als Teil des 3-Säulen-Systems in der Verfassung verankert werden. Bei der Zuteilung der Kompetenzen nach staatlichen Stufen ist das Prinzip der Subsidiarität möglichst strikt einzuhalten. Auch die internationale Koordinierbarkeit der Sozialleistungen des Sozialversicherungssystems ist zu gewährleisten und zu verbessern. Die gesetzlichen Sozialversicherungen sollen deshalb generell einfach und einheitlich bleiben. Flexibilisierungs-, Differenzierungs- und Individualisierungselemente sind auf die sozialpartnerschaftliche Ebene oder in den freiwilligen Zusatzversicherungsbereich zu verlagern.

Altersvorsorge

Das 3-Säulen-Konzept hat sich bewährt. Das heutige Verhältnis zwischen den drei Säulen sollte jedoch neu geregelt werden. Dazu ist die Zielhierarchie in der Verfassung anzupassen. Das heisst, die Existenzsicherung soll nicht mehr primär durch die AHV allein, sondern durch die Leistungen aller drei Säulen gemeinsam sowie, bei Bedarf, mit Hilfe der Ergänzungsleistungen gewährleistet werden. Es gilt, bei der 1. Säule (Basisrentensystem der Volksversicherung) den Rentenerhalt zu sichern. Das BVG (2. Säule) soll weiterhin ein unkompliziertes Rahmengesetz bleiben. Dagegen soll die freiwillige Selbstvorsorge der 3. Säule (individuelle Zusatzvorsorge) erleichtert werden. So kann das Element der Kapitaldeckung innerhalb der 3-Säulen-Architektur verstärkt und so der Druck auf die 1. Säule besser aufgefangen werden. Bei der AHV gilt es, krasse intergenerationelle Ungerechtigkeiten rechtzeitig zu vermeiden. Mit Hilfe der EL soll auch die Existenzsicherung im Rentenfall gezielt und bei Bedarf sichergestellt bleiben. Die Gleichstellung der Geschlechter ist durch Angleichung des Rentenalters und allmähliche Anpassung der Witwen- und Witwerrenten herzustellen. Die Demografieproblematik muss in erster Linie durch eine schrittweise Erhöhung des Rentenalters entschärft werden. Weitere Massnahmen sind zur Erhöhung der Erwerbsquote zu treffen. Dabei gilt es, sowohl frühere Schulabschlüsse und eine generelle Verkürzung der Studienzeit herbeizuführen wie auch Modelle zum längeren freiwilligen Verbleib älterer Personen im Berufsleben und zur besseren Eingliederung der Frauen in der Arbeitswelt zu entwickeln. Anreize für staatsfinanzierte Frührentierungen sind auf jeden Fall zu vermeiden. Bei der AHV muss die Teuerungsdynamik entschärft werden. Branchenbezogene, individuelle

oder soziale Leistungsdifferenzierungen z.B. zur Flexibilisierung des Rentenalters sollen anstatt über die AHV über die 2. und 3. Säule und die EL in das System eingebracht werden.

Invalidenversicherung

Dem Prinzip „Eingliederung vor Rente“ ist künftig noch grössere Beachtung zu schenken. Mit der 5. IV-Revision und einer weiteren Vorlage zur Zusatzfinanzierung von 0,8 Mwst.-Prozenten will der Bundesrat die IV sanieren. Leider ist das präsentierte Sanierungskonzept noch zu wenig überzeugend. Demnach soll die Invalidenversicherung zu 90 Prozent über Mehreinnahmen finanziert werden, wogegen die Ausgabenseite nur knapp zehn Prozent der gesamten Sanierungssumme von 3 Mrd. Franken dazu beiträgt. Ziel der 5. IV-Revision ist es, die bisherige Ausgabenexplosion in den Griff zu bekommen und die IV nachhaltig zu finanzieren. Die vorliegenden Vorschläge des Bundesrats müssen aber durch wirksamere ausgabenseitige Massnahmen ergänzt werden. Insbesondere sollten die zusätzlichen Massnahmen zur Integration einen rascheren Entlastungseffekt bei den Rentenzahlungen auslösen. Die

„Die Demografieproblematik muss in erster Linie durch eine schrittweise Erhöhung des Rentenalters entschärft werden. Weitere Massnahmen sind zur Erhöhung der Erwerbsquote zu treffen.“

Vermittlungsfunktion der IV-Stellen ist daher zu verbessern und der immer breiteren Auslegung des Invaliditätsbegriffs muss begegnet werden, um Missbräuche und Fehlanreize zu vermeiden. Zudem ist die

Teuerungsdynamik bei der Rentenanpassung zu entschärfen. Prüfwert ist zudem die zeitliche Beschränkung von IV-Leistungen. Gleichzeitig soll zur Sicherung der jährlichen IV-Finanzierung die Invalidenversicherung von der AHV und dem Bundeshaushalt entflochten werden – dies würde klare Verantwortlichkeiten schaffen und die AHV-Finanzien nicht länger belasten.

Arbeitslosenversicherung

Über einen gesamten Konjunkturzyklus sollte die ALV selbsttragend sein, so dass keine Defizite von Bund und Kantonen dauerhaft übernommen werden müssen. Der Bezug von Arbeitslosentaggeldern darf nicht von der Wiederaufnahme der Arbeit abhalten. Der Eingliederungsaspekt der ALV muss stärker betont werden. Deshalb sind einerseits die Qualifizierung und Weiterbildung zu fördern und andererseits die Leistungshöhe und das Beitragseinkommen angemessen zu plafonieren und die Bezugsdauer zu kürzen.

Sozialhilfe (Fürsorge)

Die Sozialhilfe ist innerhalb des Gesamtsystems der Sozia-

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

Flüchtlingshilfe im Inland

Die Gewährung von Asyl an Verfolgte steht als Schweizer Tradition ausser Frage. Die Attraktivität eines Asylgesuchs als solchem muss jedoch so niedrig wie möglich gehalten werden, um Missbräuche zu verhindern. Wichtig sind deshalb eine schnelle Durchführung des Asylverfahrens und eine funktionierende Rückschaffung abgewiesener Asylbewerber. Bessere Anreizstrukturen für kooperatives Verhalten der Asylbewerber sind zu prüfen. Institutionell kann auch die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen permanent optimiert werden.

Sozialer Wohnungsbau

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

Wie will das „Ausgabenkonzept“ die Sozialwerke konsolidieren?

Die fünf wichtigsten Massnahmen

- Mehrausgaben sind nur noch für die Finanzierung der demografischen Alterung zulässig. Diese sollten aber nicht über höhere Steuern finanziert werden. Es braucht auch Anpassungen auf der Leistungsseite. Unbedingtes Ausbaumoratorium.
- Um einen Teil der demografiebedingten zusätzlichen Kosten aufzufangen, sieht das „Ausgabenkonzept“ eine schrittweise Erhöhung des Rentenalters auf 68/68 bis ins Jahr 2018 vor, was auch vor dem Hintergrund der viel höheren Lebenserwartung zu betrachten ist. Die Erwerbsquote ist mit weiteren Massnahmen zu steigern (früherer Schuleintritt, Massnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktpartizipation der Frauen, z.B. durch Reform der Familienbesteuerung).
- Der Mischindex bei der Anpassung der AHV- und IV-Renten ist zu überprüfen (Berücksichtigung der Teuerung, aber nicht der Lohnentwicklung).
- Ausgliederung der AHV/IV aus dem Bundeshaushalt zwecks besserer Transparenz. Zudem soll die Wachstumsdynamik des Bundeszuschusses an die AHV unter Kontrolle gebracht werden.
- Die Sozialleistungen sollen gezielter auf den wirklichen Bedarf ausgerichtet werden. Dies hat eine Mehrbelastung im System der Ergänzungsleistungen zur Folge. Es soll definitiv als Teil des 3-Säulen-Systems in der Verfassung verankert werden.

Kommentar

Das Wachstum der Ausgaben für den Sozialbereich ist nach einer nur kurzen Pause 2002 wieder auf den expansiven Wachstumspfad der 90er Jahre gestiegen. Bei den beiden wichtigsten Sozialwerken AHV und IV drohen die Ausgaben aus dem Ruder zu laufen. Ausgabentreibend wirken die wachsende Rentnerzahl, die steigenden Ansprüche an die IV sowie der Ausbau der Leistungen.

Höchste Priorität hat nun die 5. IV-Revision, um die jährlichen Milliardendefizite

dieses Sozialwerks einzudämmen. Dies käme auch der AHV zugute, deren Ausgleichsfonds

derzeit die Fehlbeträge der IV übernehmen muss. Was die Anhebung der Mehrwertsteuer zugunsten der IV betrifft, so sind zuerst die Sanierungsmöglichkeiten auszuschöpfen, bevor man über Mehreinnahmen spricht. Eine Alternative zur Steuererhöhung wäre zudem die Lösung des IV-Schuldenproblems durch den Bundesanteil an den überschüssigen Goldreserven. Dies macht finanzpolitisch aber nur dann Sinn, wenn in der 5. IV-Revision explizit leistungsseitige Korrekturen zu einer ausgeglichenen Betriebsrechnung führen und ein eigener – vom AHV-Fonds entkoppelter – IV-Fonds geschaffen wird.

Bei der AHV sollte eine abgeseckte Revision nicht zu lange auf sich warten lassen. Gegenmassnahmen erfordert ferner der starke Anstieg der Sozialhilfefälle. Es müssen vermehrt Anreize geschaffen werden, sich um eine Integration zu bemühen.

In der Bevölkerung muss die Einsicht die Oberhand gewinnen, dass eine Konsolidierung der AHV/IV unumgänglich ist. Dies erfordert eine intensive und langfristig angelegte Informationsarbeit. Dabei geht es nicht darum, die Errungenschaften der sozialen Wohlfahrt in Frage zu stellen, sondern die Sozialwerke im Interesse der nachkommen Generation in einem finanzierbaren Rahmen zu halten.

Auf einer sozialpolitischen Geisterfahrt befinden sich mit

ihren ausufernden Forderungen hingegen die Gewerkschaften. Auf dem Tisch liegen ferner Begehren im Bereich Familienzulagen und Ergänzungsleistungen, die happige Mehrkosten in Milliardenhöhe mit sich bringen würden.

Die neuen Ansprüche an die Sozialwerke sind im Prinzip nichts anderes als ungedeckte Checks auf die Zukunft. So verwundert es nicht, dass die Nationalbank immer mehr in den Strudel sozialpolitischer Begehrlichkeiten gerät. Der nationalrätliche Beutezug auf die Tresore der National-

bank kann die Probleme der AHV nicht nachhaltig lösen. Bedenklich ist die Verknüpfung von Nationalbankerträ-

gen und dem wichtigsten, politisch sensiblen Sozialwerk AHV auch aus geldpolitischer Sicht. Aufgabe der Nationalbank ist nicht die Gewinnmaximierung, sondern die Sicherung der monetären Stabilität.

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

ER/BL

„Bei den beiden wichtigsten Sozialwerken AHV und IV drohen die Ausgaben aus dem Ruder zu laufen.“

Rückfragen:

brigitte.lengwiler@economiesuisse.ch

Pendente politische Geschäfte im Bereich Soziale Wohlfahrt mit finanzpolitischen Auswirkungen

<p>AHV</p>	<p>Volksinitiative VI Nationalbankgewinne für die AHV: Reingewinn der SNB in den AHV-Fonds, vorbehalten 1 Mrd. Franken an die Kantone</p> <p>Bundesrat (Vorbereitungen zur 12. AHV-Revision) – Ziel: Sicherung der AHV bis 2020 – Prüfung alternativer Modelle (z.B. Lebensarbeitszeit, Kriterien nach Einkommen und Beschwerlichkeit der Arbeit)</p> <p>Vorstösse im Parlament <i>Leistungen</i> – AHV. Revision 11a (04.484) – Familienförderung durch Kinderbonus bei der AHV (04.3334) <i>Flexibilisierung</i> – Flexibilisierung des Rentenalters (04.3623) <i>Finanzen/Entflechtung</i> – Umhüllende Strategie des Bundes für die sichere Zukunft der AHV (04.3798) – Jedem Sozialversicherungszweig seine eigene Organisation? (04.3165) – Langfristige Sicherung der Altersvorsorge (03.3411) – Stärkung der ersten und zweiten Säule (03.3301) <i>Einnahmen</i> – Solidaritätsabgabe auf SMS (04.3173) – Altersbeiträge auf Vermögenseinkommen (03.3272)</p> <p>Gewerkschaften (Pressekonferenz vom 5. Juli 2004) – Einführung der 13. AHV-Rente: Thema der 12. AHV-Revision – AHV-Alter 62: Einführung eines „sozialen flexiblen Rentenalters ab 62“. Stärkung der ersten Säule zulasten der Beruflichen Vorsorge.</p>
<p>IV</p>	<p>Vorlage des Bundesrats: 5. IV-Revision und Zusatzfinanzierung <i>Schwerpunkte</i> – Dämpfung Wachstum Neurenten – Korrektur negativer Anreize – Sparmassnahmen (z.B. Aufhebung laufende Zusatzrenten) – Mehreinnahmen (IV-Beitragssatz +0,1 Prozent) – Erhöhung Mehrwertsteuer 0,8 Punkte oder Beitragssatz 0,7 Punkte</p> <p>Vorstösse im Parlament <i>Finanzierung</i> – Gesundheitsbedingte Absenzen und Arbeitsplatzverlust (05.3078) – Zusatzfinanzierung der IV (04.3605) – Bundesanteil Nationalbankgold zur Gesundung der IV (04.490) <i>Leistungen</i> – Neue Definition des Invaliditätsbegriffs (04.3590) – Bessere Nutzung der Restarbeitsfähigkeit (04.3589) – Erhöhung der Mindestbeitragsdauer (04.3587) – Anpassung der IV-Rente an die Kaufkraft des Bezügerlandes (03.3410) – Pilotprojekt „Assistenzbudget“ (03.3232)</p>
<p>ALV</p>	<p>Vorstösse im Parlament – AVIG. Vereinbarkeit von Familie und Beruf (04.3789 und 04.1160) – Herabsetzung Referenzzarbeitslosenquote (03.3499) – Entlastung der ALV (04.3308)</p>
<p>Familienpolitik</p>	<p>Volksinitiativen VI „für fairere Kinderzulagen“: Abstimmung ab Ende 2005 Kinderzulage von 450 Franken pro Kind. Kosten: 10,7 Mrd. Franken (Bund 2,9 Mrd.)</p> <p>Vorstösse im Parlament <i>Familienbesteuerung</i> – Familienbesteuerung: Gleichstellung verheirateter Paare mit Konkubinatspaare und Entlastung Familien (04.3380) – Selbständige Vorlage für die Ehepaar- und Familienbesteuerung (04.3263) <i>Leistungen für Familien</i> – Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell (00.437) <i>Familienförderung</i> – Bundesamt für Kinder, Jugendliche und Familien (03.3599)</p>