

Finanz-Monitoring: Mässigung bei den Sozialausgaben unerlässlich

Die vorliegende Ausgabe dossierpolitik ist Bestandteil eines umfassenden Monitorings der öffentlichen Ausgaben. Anknüpfungspunkt bildet das von economie suisse im letzten Jahr 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. Je nach Entwicklung werden grüne, gelbe oder rote Karten erteilt. – Die Ausgaben für Soziale Wohlfahrt gingen im Jahr 2000 im Vergleich zum Vorjahr um 0,9 Prozent zurück. Dieser Wert unterschreitet die im Ausgabenkonzept empfohlene Zielentwicklung von jährlich 3,2 Prozent deutlich, ganz zu schweigen von der befürchteten Trendentwicklung von 4,4 Prozent. Dieses Resultat täuscht. Hauptursache für den günstigen Ausgabenverlauf war die gute Lage am Arbeitsmarkt im Jahr 2000 mit einer entsprechenden Entlastung der Arbeitslosenversicherung. Langfristig ist ohne Korrekturmassnahmen aber mit erheblich wachsenden Ausgaben im Sozialbereich zu rechnen. Ausgabentreibend wirken die Demographie sowie zahlreiche Forderungen nach einem Ausbau des Sozialstaats.

Reformieren statt ausbauen

Grüne Karte für die Entwicklung 2000

Im Gegensatz zu den Gesamtausgaben der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen, welche im Jahr 2000 um 1,6 Prozent stiegen, nahmen die Sozialausgaben ab. Diese absorbierten mit 35,8 Prozent deutlich über einen Drittel der konsolidierten Gesamtausgaben. Damit bildet die Soziale Wohlfahrt den mit Abstand grössten Ausgabenposten des Staates. Im Vergleich zu 1990 mit 30,7 Prozent hat der Anteil der Sozialausgaben trotz der günstigen Konjunkturlage im Jahr 2000 spürbar zugenommen. In der Zukunft ist ein weiteres Wachstum vorprogrammiert. Das Ausgabenkonzept sieht für den Sozialstaat eine Zielentwicklung der Ausgaben von 3,2 Prozent pro Jahr, verglichen mit 1,8 Prozent für die Gesamtausgaben. Ohne Korrekturmassnahmen ist eine Trendentwicklung von 4,4 beziehungsweise 4,0 Prozent zu erwarten.

Mehr als die Hälfte für die AHV

Das schweizerische System der sozialen Sicherheit entspricht der föderalistischen Struktur des Landes. Es ist stark von privaten, gemeinnützigen, sozialpartnerschaftlichen, kirchlichen oder subventionierten, halbstaatlichen Trägern geprägt. Im Folgenden werden jedoch lediglich die *staatsquotenrelevanten* Ausgaben im Bereich Soziale Wohlfahrt aufgeführt. Diese setzen sich aus den Ausgaben der öffentlichen Hand in diesem Bereich sowie den Ausgaben von staatlichen Versicherungseinrichtungen zusammen. Einige Sozialversicherungen (z.B. die berufliche Vor-

sorge) sind jedoch gemäss offizieller Definition nicht in der Staatsquote enthalten und werden deshalb nicht berücksichtigt.

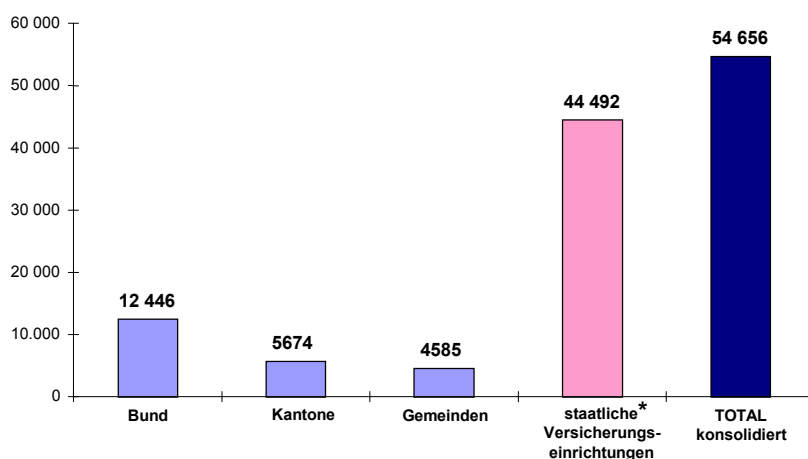
Um zudem Kohärenz und Transparenz der definierten Aufgabengebiete zu gewährleisten, sind die Prämienverbilligungen im Zusammenhang mit der *obligatorischen Krankenversicherung* (2,7 Mrd. Franken), die in der offiziellen Statistik dem Bereich Soziale Wohlfahrt zugeordnet werden, hier nicht aufgeführt; sie werden im entsprechenden dossierpolitik zum Aufgabenbereich *Gesundheit* behandelt. Aus gleichen Überlegungen wird schliesslich eine weitere Bereinigung durchgeführt. Einnahmeanteile zugunsten der Sozialwerke, insbesondere die Anteile am Mehrwertsteuerprozent für die AHV, werden hier – statt im Bereich Finanzen und Steuern, wie es in der offiziellen Statistik erfolgt – berücksichtigt.

Von den hier berücksichtigten staatsquotenrelevanten Posten verzeichnet die AHV mit 27,7 Mrd. Franken das grösste Ausgabenvolumen. Die AHV-Renten werden nach dem Umlageverfahren finanziert. Rund 70 Prozent der jährlichen Aufwendungen für die AHV-Leistungen werden durch entsprechende Lohnprozente finanziert. Die restlichen 30 Prozent laufen hauptsächlich über den Bund. Dieser Beitrag von 6,4 Mrd. Franken ist zugleich der grösste Ausgabenposten des Bundes. Der Bund finanziert diese Beiträge an die AHV aus zweckgebundenen Einnahmen der Tabak-, der Alkohol-, der Mehrwertsteuer (ab 1999) und der Spiel-

bankenabgabe (ab 2000) 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.

Um ein vollständiges Bild zu erhalten, müssen auch die nicht staatsquotenrelevanten Ausgaben im Zusammenhang mit den Leistungen aus der 2. Säule (berufliche Vorsorge) von 32,9 Mrd. Franken sowie Leistungen aus der Säule 3a

Aufteilung der Ausgaben nach Staatsebene (2000, in Mio. Fr.)



aufgrund: EFD, öffentliche Finanzen der Schweiz 2000; BSV, Sozialversicherungsstatistik 2001

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

(gebundene Selbstvorsorge), die aus Erträgen eines akkumulierten Kapitals von etwa 29 Mrd. Franken (Stand 1999) stammen, berücksichtigt werden. Die 2. Säule ist gemäss Schweizer Praxis nicht staatsquotenrelevant, weil sie ohne Staatsbeiträge nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanziert wird.

Mit 8,7 Mrd. Franken stellen die Ausgaben für die *Invalidenversicherung (IV)* den zweitgrössten Posten der staatsquotenrelevanten Ausgaben dar. Die eine Hälfte der Ausgaben wird mittels Lohnprozenten finanziert, die andere Hälfte von Bund (37,5 Prozent) und Kantonen (12,5 Prozent). Neben den individuellen Invalidenrenten werden auch Eingliederungsmassnahmen und kollektive Leistungen (z.B. Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten oder Ausbildungsstätten) durch die IV finanziert.

Die *Ergänzungsleistungen (EL)* zur AHV/IV (2,3 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 kann. Der Bund soll einen Beitrag von 10 bis 35 Prozent der gesamten kantonalen Aufwendungen für die EL aufbringen.

Die prinzipiell über Lohnprocente finanzierte *Arbeitslosenversicherung (ALV)* weist Aufwendungen von 3,7 Mrd. Franken auf. Schliesst die ALV mit einem Defizit ab – wie dies in den 90er Jahren 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 4,3 Mrd. Franken aus. Dabei wird die *Unfallversicherung (UV)* ausschliesslich

über Lohnprocente finanziert und schützt Arbeitnehmer vor wirtschaftlichen Folgen von Berufs- und Nichtberufsunfällen. Die staatsquotenrelevanten Leistungen der SUVA betragen 3,4 Mrd. Franken. Darin nicht enthalten sind die nicht staatsquotenrelevanten Ausgaben der privaten Versicherungseinrichtungen im Zusammenhang mit der obligatorischen Unfallversicherung. Die ebenfalls über Lohnprocente 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. Von den verbleibenden Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt sind die Kosten der *Fürsorge* (5,2 Mrd. Franken) von besonderer Bedeutung. Auf Bundesstufe werden diesem Posten statistisch praktisch nur Ausgaben für die *Flüchtlingshilfe im Inland* (1,4 Mrd. Franken) zugeordnet. Die restlichen Kosten der Fürsorge (exklusive Flüchtlingshilfe) von zirka 3,8 Mrd. Franken werden von Kantonen und Gemeinden zu etwa gleichen Teilen übernommen.

Der Posten *Übriges* (2,6 Mrd. Franken) enthält vor allem die Ausgaben der öffentlichen *Altersheime* (0,9 Mrd. Franken), für welche die Gemeinden praktisch alleine aufkommen. Die Kosten für den *Sozialen Wohnungsbau* (0,5 Mrd. Franken) werden ungefähr je hälftig von Bund und Kantonen einschliesslich Gemeinden getragen.

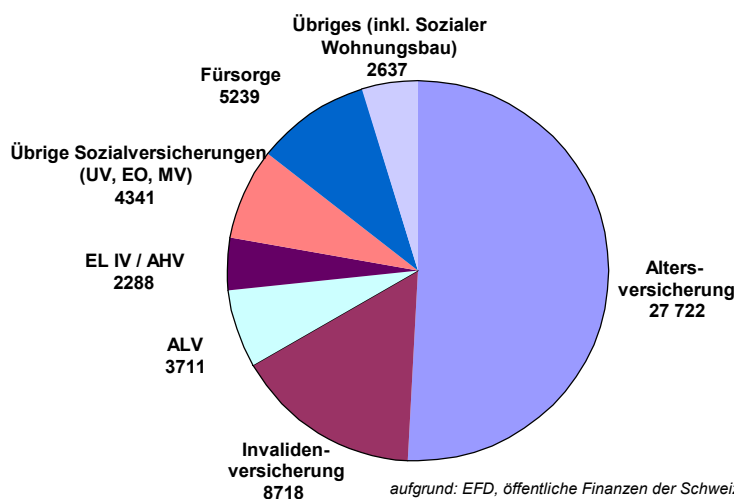
Entwicklung: Im Zeichen von Demographie und Ausbau

Bisherige Entwicklung

In keinem Aufgabengebiet war das Ausgabenwachstum während der 90er Jahre so deutlich wie im Bereich der Sozialen Wohlfahrt. Die gesamten Ausgaben der öffentlichen Hand stiegen von 32 Mrd. Franken 1990 auf 55 Mrd. Franken 1999. Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von mehr als sechs Prozent. Damit

verzeichnet die Schweiz nach Portugal auch den höchsten Anstieg der Soziallastquote (Sozialausgaben in Prozent des BIP) aller OECD-Länder. Eine völlig unkontrollierte Ausgabenentwicklung verzeichnete vor allem die besonders konjunkturabhängige ALV – die Ausgaben stiegen von 0,5 Mrd. Franken im Jahr 1990 auf eine Spitze von 8 Mrd. Franken im Jahr 1997 und gingen dann wieder etwas zurück auf 5,1 Mrd. Franken im Jahr 1999.

Aufteilung der Ausgaben nach Funktionen (2000, in Mio. Fr.)



aufgrund: EFD, öffentliche Finanzen der Schweiz 2000; BSV, Sozialversicherungsstatistik 2001

Zudem hat die demographische Entwicklung begonnen, sich auf den Ausgabenverlauf der AHV auszuwirken. Die Demographie ist zum Teil auch am überdurchschnittlichen Kostenanstieg der IV beteiligt. Stärker zur bedrohlich sich öffnenden Kostenschere in der IV trugen jedoch die Zunahme der psychischen Neuinvaliditäten und die konjunkturbedingte Abnahme der Wiedereingliederung bei. Die IV, die UV und der Pflegebereich sind überdies negativ von den steigenden Gesundheitskosten beeinflusst worden. Die massive Zunahme der Sozialhilfeleistungen erklärt sich schliesslich mit Rezessionsfolgen sowie durch den seit 1990 registrierten, massiven Zustrom Asylsuchender aus Konfliktzonen.

Trendentwicklung

Die demographiebedingte Ausgabensteigerung (geburtstarke Jahrgänge im Rentenalter/steigende Lebenserwartung) wird sich in den nächsten 30 Jahren fortsetzen. Immer weniger Erwerbstätige müssen für immer mehr Rentner aufkommen, was ein umlagefinanziertes System wie die AHV zunehmend belastet. Hinzu kommen Rentenerhöhungen. Auch bei der IV wächst die Zahl der Leistungsbezüger. Ursachen sind das steigende Risiko für Invalidität und die steigende Lebenserwartung der Behinderten. Ferner sind die Integrationsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt begrenzt.

In allen Bereichen, die in den 90er Jahren massgeblich zur Kostenexplosion beigetragen haben, sind Massnahmen zur Eindämmung der Ausgaben oder zur Erschliessung neuer Finanzquellen (insbesondere bei der Mehrwertsteuer) eingeleitet worden oder in Diskussion. Zu erwähnen sind die 11. und allenfalls die absehbare 12. AHV-Revision, die 4. IV-Revision und die 3. ALV-Revision. Während letztere (unter anderem Reduktion der Anzahl Tagelder und Senkung des Beitragssatzes) in der Volksabstimmung vom 24. November 2002 deutlich angenommen wurde, ringt das Parlament noch um die Ausgestaltung der 11. AHV-Revision. Zwar soll mit der 11. AHV-Revision das grösste Sozialwerk mit dem Renteneinheitsalter 65, der Angleichung von Witwen- und Witwerrente sowie der verlangsamten Rentenanpassung konsolidiert werden. Das Anliegen des Nationalrats, den Rentenvorbezug finanziell abzufedern, führt jedoch zu neuen Belastungen für den AHV-Haushalt. Der Ständerat hat die Abfederung vorerst gestrichen und damit eine Differenz zum Nationalrat geschaffen. Auf Ausbau statt auf Konsolidierung stehen die Zeichen auch bei der 4. IV-Revision. So beschloss das Parlament, zusätzlich eine Dreiviertelsrente und eine grosszügiger ausgestaltete Assistenzentschädigung zu schaffen.

Ausgebaut wird der Sozialstaat ferner mit den von den eidgenössischen Räten beschlossenen Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (Krippenplätze). Auf

dem Tisch liegen weitere Vorschläge, die auf einen Leistungsausbau abzielen, z.B. im Familienzulagenbereich, beim Mutterschutz oder bei der Gleichstellung Behinderter. Die konjunkturabhängige Arbeitslosenversicherung (ALV) hingegen konnte 2000 und 2001 von einem günstigeren Konjunkturverlauf mit tiefer Arbeitslosigkeit profitieren. Seit 2002 nimmt die Beanspruchung der ALV allerdings wieder erheblich zu. Für die Flüchtlingshilfe im Inland ist gemäss Finanzplan 2004 bis 2006 des Bundes wegen der tendenziell zunehmenden Zahl der Neugesuche wieder mit leicht steigenden Aufwendungen zu rechnen. Dies bedeutet eine zusätzliche Belastung der Fürsorge. Ferner hat der Nationalrat zwei Rahmenkredite von insgesamt 2,2 Mrd. Franken für ein weiteres Engagement des Bundes im Sozialen Wohnungsbau beschlossen – dies trotz zunehmenden Zweifeln, ob es sich dabei überhaupt um eine Staatsaufgabe handelt.

Der Sozialbereich lässt sich nur nachhaltig stabilisieren, wenn die AHV/IV konsolidiert werden können. Zwar sieht das Entlastungsprogramm des Bundes bei der AHV/IV per 2006 „Einsparungen“ von rund 420 Mio. Franken vor. Gemessen an den gesamten Sozialausgaben des Jahres 2000 handelt es sich dabei jedoch nur um bescheidene 0,8 Prozent, was das expansive Ausgabenwachstum nur minimal beeinflusst. Derzeit ist davon auszugehen, dass der Aufgabenbereich Soziale Wohlfahrt bis 2010 mit durchschnittlich 4,4 Prozent 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.

Täuschende grüne Karte für die effektive Entwicklung

Die Ausgaben für Soziale Wohlfahrt sanken 2000 gegenüber dem Vorjahr um 0,9 Prozent. Diese Abnahme liegt unter der im Ausgabenkonzept vorgegebenen Zielentwicklung von 3,2 Prozent pro Jahr und bedeutet eine grüne Karte. Die Ausgabenentwicklung im Berichtsjahr unterschreitet auch die durchschnittliche Zunahme von jährlich 6,1 Prozent im Zeitraum 1990 bis 1999. Hauptursache für den günstigen Ausgabenverlauf 2000 war die gute Konjunkturlage, was bei der Arbeitslosenversicherung zu Minderausgaben von 26,6 Prozent führte. Um 3,3 Prozent rückläufig waren infolge geringerer Ausgaben für die Flüchtlingshilfe im Inland auch die Fürsorgeaufwendungen. Einen gemässigten Ausgabenanstieg von 1,2 Prozent verzeichnete die AHV. Aufgrund des zweijährigen Anpassungsrythmus fand 2000 keine Rentenerhöhung statt. Dagegen schenkte die IV mit einem satten Ausgabenzuwachs von 4,3 Prozent einmal mehr ein, und dies ohne Rentenerhöhung. Verantwortlich für diesen Anstieg war insbesondere die Zunahme des Rentnerbestands. Die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV erforderten 2,3 Prozent

mehr Mittel. Nicht unter Kontrolle waren 2000 die Ausgaben für den Sozialen Wohnungsbau, welche sich um 3,7 Prozent erhöhten. Der Bund musste in diesem Bereich erhebliche Verluste in Kauf nehmen. Ein Grossteil davon geht auf den massiven Ausbau der Wohnbauförderung unter anderem mittels Bürgschaften für Bankhypotheken zurück, den das Parlament 1991 und 1992, zu Beginn der Immobilienkrise, beschlossen hatte.

Mittel- bis langfristig ist trotz dem günstigen Verlauf im Jahr 2000 mit einem massiven Ausgabentrend über dem Zielpfad zu rechnen. Die im Ausgabenkonzept erläuterten Leitlinien für Reformen weisen deshalb nach wie vor die einzuschlagende Richtung.

Was es für eine nachhaltig tragbare Sozialpolitik braucht

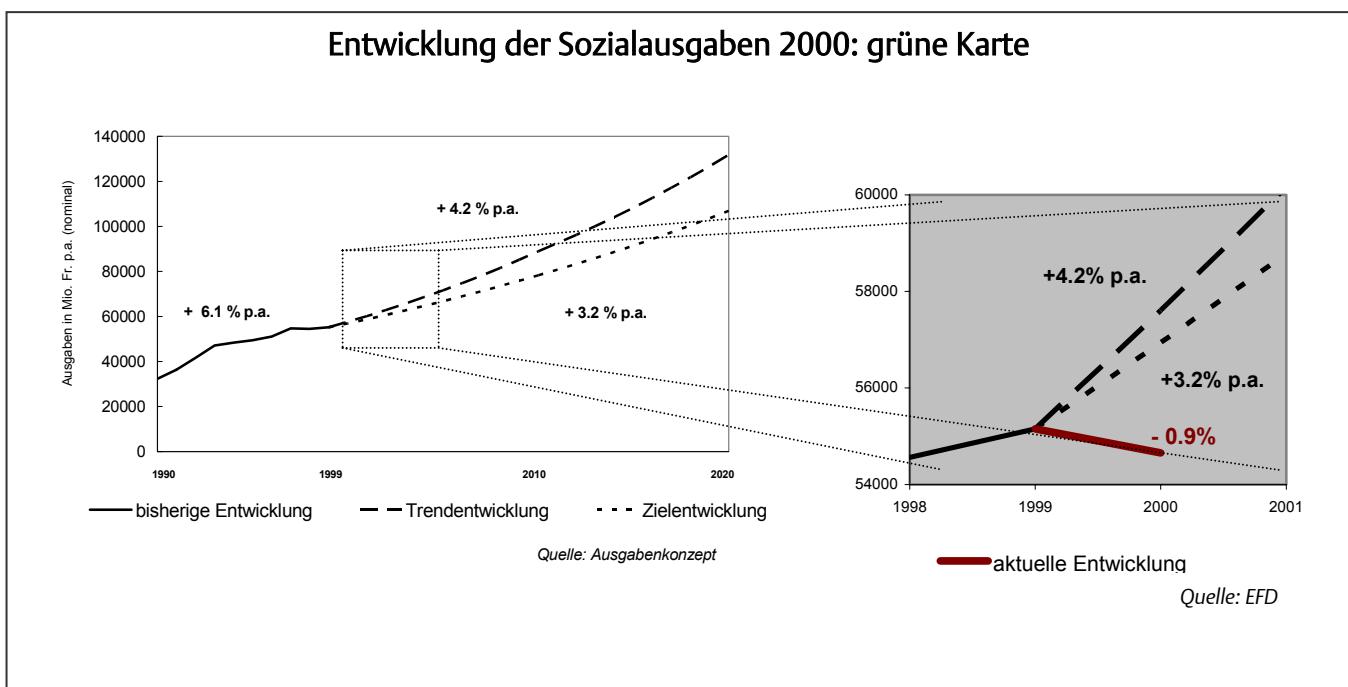
Allgemein

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- sehen. Vielmehr braucht es eine deutliche Mässigung der Ausgaben der Sozialwerke, um allfällige demographiebedingte 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 Ein-

satz 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 keinen Fall von eigener Arbeitstätigkeit abhalten. Massnahmen, die auf Subjekthilfe abstützen, sind jenen der Objekthilfe vorzuziehen. Darum sind die Sozialleistungen gezielter auf den wirklichen Bedarf auszurichten und nicht nach dem Giesskannenprinzip zu verteilen. Mehr Gewicht ist daher zukünftig den bedarfsabhängigen Instrumenten zu geben. Insbesondere sollen Ergänzungsleistungen 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. Die Revision muss beitragsneutral erfolgen. 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 konsequent herzustellen, z.B. auch durch allmähliche Anpassung der Witwen- und Witwerrenten. Die Demographieproblematik muss in erster Linie durch eine schrittweise Erhöhung des Rentenalters entschärft werden. Die 11. AHV-Revision hat diese beiden Postulate aufgenommen. 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. Letzterem dient die Anschubfinanzierung für Krippenplätze, die vom Parlament im Herbst 2002 gutgeheissen wurde. Anreize für staatsfinanzierte Frührentierungen sind auf jeden Fall zu vermeiden, wie dies der Ständerat im Gegensatz zum Nationalrat beschlossen hat. 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

Das Prinzip „Eingliederung vor Rente“ ist weiterhin hochzuhalten. Daher ist die Vermittlungsfunktion der IV-Stellen zu verbessern. Der ständigen Ausdehnung des Geltungsbereichs durch die Erweiterung des Invaliditätsbegriffs muss begegnet werden, um Missbräuche zu vermeiden. Darum und um einheitliche Standards durchzusetzen sollten die IV-Stellen eine eigene ärztliche Untersuchungskompetenz (second opinion) erhalten. Zudem ist die Teuerungsdynamik bei der Rentenanpassung zu entschärfen. Der Leistungsumfang der IV muss im Sinne der NFA überprüft, aber nicht mehr ausgedehnt werden. Die Kantone sind finanziell einzubinden, wobei sinnvolle Synergien insbesondere mit ALV und Sozialhilfe zu berücksichtigen sind.

Arbeitslosenversicherung

Durch eine Verminderung des versicherungsinduzierten Moral Hazard kann ein Rückgang der Arbeitslosigkeit in der Schweiz erwartet werden. Das heisst, dass der Bezug von Arbeitslosentaggeldern nicht von der Wiederaufnahme der

Arbeit abhalten darf. 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. Die Beitragsfrist muss verlängert werden. Über einen gesamten Konjunkturzyklus sollte die ALV selbsttragend sein, so dass keine Defizite von Bund und Kantonen dauerhaft übernommen werden müssen.

Sozialhilfe (Fürsorge)

Die Sozialhilfe ist innerhalb des Gesamtsystems der Sozialen Wohlfahrt zu stärken, denn sie erfüllt die Grundprinzipien der individuellen Bedarfsdeckung und der Subsidiarität im Vergleich zu anderen Möglichkeiten der Hilfe sehr gut. Sie gewährleistet einen zielgerichteten Einsatz der Mittel. Ihre föderalistische Differenziertheit garantiert die Abstimmung auf lokale Lebenskosten. Damit das Mittel der Sozialhilfe an Akzeptanz gewinnt, ist es wichtig, Sozialhilfeempfänger vom „Almosenempfänger“-Image zu befreien. Sozialhilfe soll 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 muss erhalten bleiben; sie 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.

Kommentar

Der Wegweiser bei den Sozialausgaben zeigt in Richtung Expansion; darauf deutet allein schon der Finanzplan des Bundes und die neusten präsentierten Zahlen von Bundesrat Pascal Couchepin. Ausgabentreibend wirken die wachsende Rentnerzahl, die Kostenexplosion bei der IV sowie Leistungsverbesserungen. Neue Belastungen für den AHV-Haushalt würde die im Parlament umstrittene Abfederung des Rentenvorbezugs mit sich bringen. Bei der Revision der IV stehen die Zeichen eher auf Ausbau statt auf Konsolidierung. Auf dem Tisch liegen ferner Begehren im Familienzulagenbereich (einheitliche Familienzulagen) und beim Mutterschutz (Mutterschaftsversicherung). Mit der Subventionierung von Krippenplätzen hat das Parlament einen weiteren Ausbauschnitt bereits unternommen.

Auch das Ausgabenkonzept geht bei der Zielentwicklung von steigenden Sozialausgaben aus. Der Sozialstaat soll jedoch nicht ausgebaut, sondern konsolidiert werden, um die wachsenden Belastungen der Demographie bewältigen zu können. Mehrausgaben sind nur noch für die Finanzierung der demographischen Entwicklung verantwortlich. Diese sollten aber nicht über höhere Steuern finanziert werden. Es braucht eine entsprechende Anpassung der Leistungen der Sozialversicherungen. Das Ausgabenkonzept zeigt konkrete Massnahmen auf, wie die überbordenden Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt gemässigt werden könnten. Da der Sozialbereich den mit Abstand grössten Teil des Staatshaushalts beansprucht, ist diese Korrektur für eine Sanierung der öffentlichen Finanzen essenziell und unabdingbar.

Um einen Teil der demographiebedingten zusätzlichen Kosten aufzufangen, sieht das Ausgabenkonzept in erster Linie 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 11. AHV-Revision bringt mit dem einheitlichen Rentenalter 65/65 einen Schritt in die richtige Richtung. Eine subventionierte vorzeitige Pensionierung lehnt der Verband der Schweizer Unternehmen ab. Auch die neusten Vorschläge des EDI zur Erhöhung des Rentenalters zielen zwar in die richtige Richtung, genügen aber bei weitem nicht, um das Problem zu lösen. Der Entschärfung der Demographieproblematik soll ausserdem die Überprüfung des Mischindex bei der Anpassung der AHV- und IV-Renten dienen (Berücksichtigung der Teuerung, aber nicht

der Lohnentwicklung). Es ist zu begrüessen, dass das EDI dieses Anliegen aufgegriffen hat, wobei auch neue entstehende Renten mit dem Preisindex zu erfassen wären. Einen weiteren positiven Einfluss auf die AHV-Einnahmen verspricht sich economiesuisse unter anderem von bildungspolitischen Massnahmen, die einen früheren Eintritt ins Berufsleben ermöglichen. Mehreinnahmen für den AHV-Haushalt dürfte dereinst das Steuerpaket 2001 bringen. Bei der Reform der Familienbesteuerung sieht es zu Recht Anreize zu einer höheren Arbeitsmarktpartizipation der Frauen vor. Bei der IV schlägt das Ausgabenkonzept unter anderem eine bessere Kontrolle der kantonalen Rentenzusprechungspraxis sowie die Einführung einer ärztlichen Untersuchungskompetenz für die IV-Stellen vor mit dem Zweck, eine einheitliche Beurteilung der Leistungsgesuche zu ermöglichen.

Ein wichtiges Reformanliegen besteht darin, die Sozialleistungen gezielter auf den wirklichen Bedarf auszurichten. Von der sozialverträglichen Umsetzung des Massnahmenkatalogs zur AHV und IV erwartet economiesuisse eine Mehrbelastung im System der Ergänzungsleistungen. Dies stärkt das Bedarfsprinzip und wird deshalb begrüsst. Die Ergänzungsleistungen sollen definitiv als Teil des 3-Säulen-Systems in der Verfassung verankert werden.

Bei der Arbeitslosenversicherung hat die Gesetzesrevision wichtige Postulate des Ausgabenkonzepts (kürzere Taggelddauer, längere Mindestbeitragszeit) erfüllt. Keine Unterstützung finden im Ausgabenkonzept Bestrebungen zur Vereinheitlichung der Kinderzulagen, weil dies eine Nivellierung nach oben bewirken würde und eine Giesskannenmassnahme wäre.

Im Bereich des Sozialen Wohnungsbaus empfiehlt das Ausgabenkonzept die generelle Abschaffung von staatlichen Subventionen. Derartige Direkteingriffe in den Wohnungsmarkt erweisen sich als ineffektiv, ineffizient und administrativ aufwändig. An ihre Stelle sollen kommunale, bedarfsabhängige Subjektzahlungen im Rahmen der Sozialhilfe treten. ER

> **Rückfragen:** pascal.gentinetta@economiesuisse.ch