

# Demografische Entwicklung und Sozialversicherung

Die Zahl der Betagten in der Schweiz wird in den nächsten Jahrzehnten stark ansteigen. Dass die damit verbundenen wachsenden Aufwendungen für die Leistungen der Sozialversicherungen sich negativ auf die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung auswirken, ist nicht erwiesen. Die Frage ist vielmehr, ob die Aktiven bereit sein werden, das Ausmass der durch die Sozialversicherungen bedingten Umverteilung von Kaufkraft zu akzeptieren.

VON LUDWIG GAERTNER, LIC. PHIL. I,  
DIREKTIONSADJUNKT BSV

## Die demografische Entwicklung in der Schweiz

Die Demografie beschreibt die Veränderung bzw. die Entwicklung einer Bevölkerung über die Zeit hinweg. Der Bevölkerungsbestand wird grundsätzlich durch die Faktoren Lebenserwartung, Fruchtbarkeit und Wanderungen bestimmt. Alle drei Faktoren unterlagen seit dem Zweiten Weltkrieg starken Veränderungen:

- Die *Lebenserwartung* hat markant zugenommen. 1939/44 betrug die mittlere Lebenserwartung eines 60jährigen Mannes 14,8 Jahre, diejenige einer gleichaltrigen Frau 16,7 Jahre<sup>1</sup>. 1991/92 lag die mittlere Lebenserwartung bei 19,4 bzw. 24,2 Jahren<sup>2</sup> (vgl. Abbildung 1).

- Die *Fruchtbarkeit* ist stark zurückgegangen. Sie erreichte bei den Frauen mit Jahrgang 1918 ein Maximum, um zunächst langsam, dann beschleunigt und besonders stark bei Frauen mit den Jahrgängen 1940 bis 1945 zu sinken<sup>3</sup> (vgl. Abbildung 2).

- Schliesslich verändert sich die Bevölkerung aufgrund von *internationalen Wanderungen*. Für die Schweiz kann man nach dem Zweiten Weltkrieg zwei Phasen unterscheiden: Erstens die Phase des Wirtschaftswachstums, in der eine grosse Anzahl Gastarbeiter in unser Land gekommen sind. Diese Phase endet mit der Rezession von 1975 («Ölschock»), in der eine grosse Anzahl Gastarbeiterinnen und -arbeiter in ihre Herkunftsländer

zurückkehrten, insbesondere auch weil sie gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit in keiner Weise gesichert waren. Die starke Zuwanderung von Ausländern in der zweiten Phase der 80er und Anfang der 90er Jahre war in erster Linie wiederum durch das Wirtschaftswachstum und die dadurch bedingte Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften bestimmt<sup>4</sup> (vgl. Abbildung 3). Dementsprechend stand auch 1992 die Mehrheit der Einwanderer im Alter zwischen 20 und 43 Jahren. Bei den 45jährigen und älteren bestand 1992 hingegen ein Auswanderungsüberschuss.

Diese Entwicklungen haben sich überlagert. Besonders tief war das Bevölkerungswachstum in den 70er Jahren, wo eine gesunkene Geburtenrate und die wirtschaftlich bedingte Rückwanderung von Ausländerinnen und Ausländern zusammentrafen. Mit der wirtschaftlichen Erholung ist auch die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften und damit die Einwanderung wieder angestiegen (vgl. Abbildung 4).

## Die zukünftige demografische Entwicklung in der Schweiz

Die demografische Entwicklung hängt also eng mit der wirtschaftlichen Entwicklung zusammen und hat vielfältige Auswirkungen auf die Gesellschaft und die soziale Sicherheit. Es ist deshalb von grosser Bedeutung, sich mit möglichen Trends der zukünftigen Bevölkerungsent-

wicklung auseinanderzusetzen. Das Bundesamt für Statistik hat verschiedene Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz entwickelt,<sup>5</sup> denen jeweils unterschiedliche Hypothesen zugrunde liegen. Diese betreffen die zukünftige Entwicklung der Lebenserwartung, der Geburtenziffer und der internationalen Wanderungen. Sie können sich aber weder auf Gesetzmässigkeiten stützen, noch handelt es sich um eine einfache Fortschreibung historischer Zeitreihen. Ihre Auswahl beruht auf Plausibilitätsüberlegungen. Insofern basieren die Szenarien auf Annahmen, die sich in der Zukunft als unzutreffend erweisen können. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, nicht nur von einem, sondern von mehreren Szenarien auszugehen, welchen unterschiedliche, in sich jedoch kohärente Hypothesen zugrunde liegen. Daraus wird ersichtlich, wie sensibel die Bevölkerungsentwicklung auf unterschiedliche Rahmenbedingungen reagiert.

Je weiter sich der Betrachtungszeitpunkt von heute entfernt, desto grösser sind die Unsicherheiten, mit der die Aussagen der Szenarien be-

1 Bei der Einführung der AHV 1948 wurde das Rentenalter sowohl für die Frauen wie für die Männer auf 65 Jahre festgesetzt. Erst in der 4. und 6. AHV-Revision wurde das Rentenalter der Frauen auf 63 bzw. 62 Jahre gesenkt.

2 Quelle: Schweiz. Sterbetafel, zit. nach Höpflinger, F., Stuckelberger, A. 1992. Alter und Altersforschung in der Schweiz. Zürich, S. 11, und Statistisches Jahrbuch 1994, Zürich, S. 47.

3 Die globale Anzahl Kinder hängt natürlich sowohl von der Fruchtbarkeit wie von der Anzahl Frauen im gebärfähigen Alter ab – d.h. von der vorhergehenden demografischen Entwicklung. Eine Zunahme der Geburten kann also sowohl auf eine erhöhte Fruchtbarkeit wie auch auf eine steigende Anzahl Frauen im gebärfähigen Alter zurückgeführt werden. In diesem Kontext gehen wir nicht näher darauf ein.

4 Vgl. Bundesamt für Statistik 1992, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz 1990–2040. Bern, S. 8.

5 Vgl. Bundesamt für Statistik 1992, op. cit.

6 Bundesamt für Statistik 1987, Szenarien zur Entwicklung der Wohnbevölkerung in der Schweiz, 1986–2025. Bern.

7 Vgl. Bundesamt für Statistik 1992, op. cit. S. 7 ff.

8 Die Anzahl Personen im erwerbsfähigen Alter entspricht natürlich nicht der Anzahl Erwerbstätiger. Vielmehr spielt hier die Frage der Erwerbsquote, also der tatsächlichen Erwerbstätigkeit der Erwerbsfähigen, eine wichtige Rolle. Deren Entwicklung ist jedoch mit vielen Unsicherheiten behaftet. Sie hat zwischen 1980 und 1990 von 48,6% auf 52,7% zugenommen. Besonders stark ist sie bei den Frauen (von 34,4% auf 40,4%) und bei den Ausländerinnen und Ausländern (von 60,2% auf 65,2%) gestiegen (Statistisches Jahrbuch 1994, S. 94).

S  
C  
H  
W  
E  
R  
P  
U  
N  
K  
T

haftet sind. Dies kommt bei den vorliegenden Szenarien darin zum Ausdruck, dass die zugrundeliegenden Hypothesen für den Zeitraum bis ins Jahr 2010 detailliert ausformuliert sind und auch verändert werden. Danach handelt es sich um eine reine Fortschreibung bei konstanten Annahmen. Ein Vergleich der früheren Szenarien<sup>6</sup> mit der tatsächlichen Entwicklung zeigt denn auch deutliche Unterschiede: Insbesondere wurde die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte unterschätzt, was in erster Linie auf das Wirtschaftswachstum und die damit verbundene Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften zurückzuführen war.<sup>7</sup>

Trotz dieser grundsätzlichen Offenheit der Zukunft für andere Entwicklungen kommt den berechneten Szenarien eine wichtige praktische Bedeutung zu: Zunächst fassen sie auf plausiblen Hypothesen und den Erfahrungen der Vergangenheit. Sie beschreiben damit Trends, die durchaus eintreffen können. Weiter gehen auch Bestimmungsgrößen in die Szenarien ein, die sich kaum verändern und deshalb mit allergrösster Wahrscheinlichkeit zutreffen werden: So sind jene Personen, die im Jahr 2025 Rentner sein werden, bereits heute geboren. Schliesslich zeigen die verschiedenen Szenarien, die auf relativ unterschiedlichen Ausgangsannahmen beruhen, gemeinsame Tendenzen auf, die in ihrer Tendenz als relativ gesichert angesehen werden können.

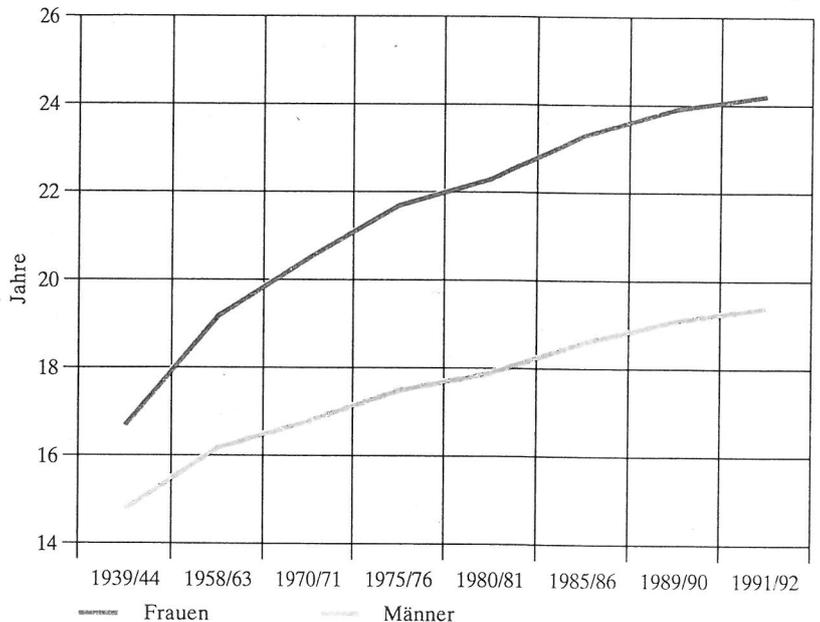
Im Zusammenhang mit der zukünftigen Entwicklung der Sozialversicherungen ist vor allem die Entwicklung der Anzahl Rentner und das Verhältnis der Anzahl Rentner zur Anzahl Erwerbstätiger von Bedeutung. In den Szenarien wird das Verhältnis der Rentner zu den Personen im erwerbsfähigen Alter (Alterslastquotient) ausgewiesen.<sup>8</sup> Gerade hier zeigen sich in allen Szenarien dieselben Tendenzen: In den nächsten 40 Jahren wird es zu einer starken Zunahme der über 65jährigen und einem Anstieg des Alterslastquotienten kommen (vgl. Abbildung 5).

## Die demografische Entwicklung weltweit

Die weltweite demografische Entwicklung ist durch ein weiterhin starkes Bevölkerungswachstum von

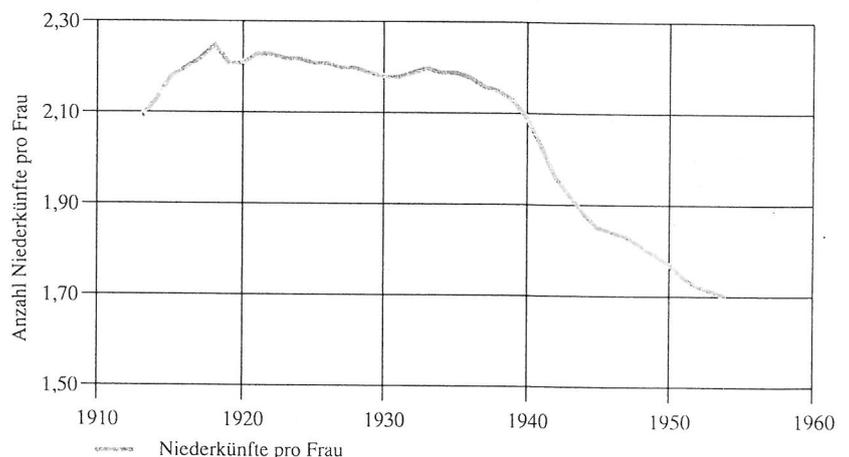
### Abbildung 1: Veränderung der mittleren Lebenserwartung im Alter von 60 Jahren

Die mittlere Lebenserwartung hat sich in den vergangenen 50 Jahren kontinuierlich erhöht – jene der Frauen etwas stärker als jene der Männer. Während eine 60jährige Frau um 1940 noch mit weiteren 16,7 Lebensjahren rechnen konnte, sind es heute 24,2. Bei den gleichaltrigen Männern stieg die mittlere Lebenserwartung im selben Zeitraum von 14,8 auf 19,4 Jahre.



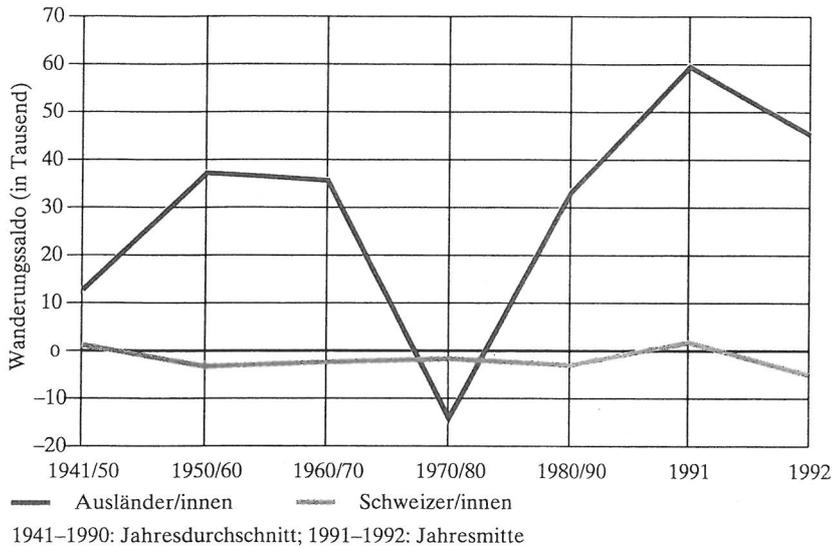
### Abbildung 2: Anzahl Niederkünfte pro Frau nach Jahrgang der Frau

Frauen der Jahrgänge 1915 bis 1935 hatten im Durchschnitt etwa 2,5 Geburten. Die durchschnittliche Anzahl Niederkünfte ist bei späteren Jahrgängen deutlich zurückgegangen und liegt bei den Frauen des Jahrgangs 1953 bei 1,7 Niederkünften. Eine langfristige Erhaltung des Bevölkerungsbestandes würde mit 2,05 Geburten pro Frau erreicht.



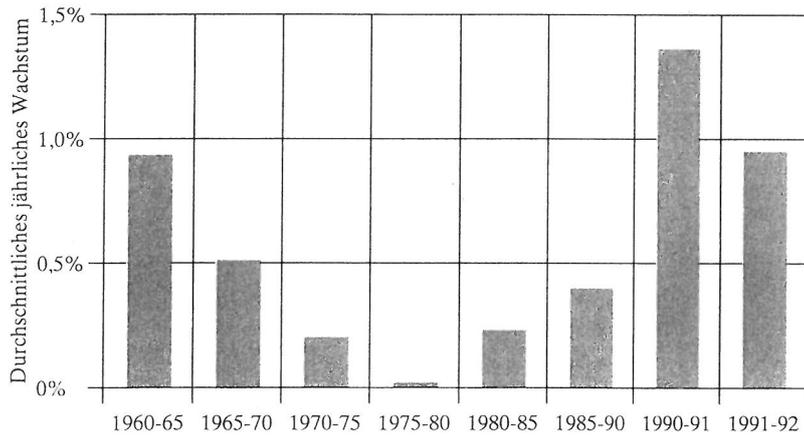
### Abbildung 3: Saldo der Ein- und Auswanderung in der Schweiz

In der Zeit des starken wirtschaftlichen Wachstums nach dem Zweiten Weltkrieg bis Mitte der 70er Jahre wie auch in den 80er und zu Beginn der 90er war eine starke Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern zu verzeichnen. Deutlich sichtbar ist die Rückwanderung von ausländischen Arbeitskräften in den 70er Jahren, bedingt durch die wirtschaftliche Rezession.



### Abbildung 4: Jährliche Veränderung der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz

Bei der Veränderung der Gesamtbevölkerung überlagern sich die Auswirkungen der Ein- und Auswanderung und der Veränderung der Geburtenhäufigkeit. Deutlich sichtbar ist wiederum die geringe Zunahme in der zweiten Hälfte der 70er Jahre, bedingt durch den Rückgang der Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern.



jährlich rund 1,7% gekennzeichnet. Im Vergleich dazu hat die schweizerische Wohnbevölkerung (inkl. Wanderungen) von 1991 auf 1992 um knapp 1% zugenommen. Gleichzeitig ist die Altersstruktur der Bevölkerung je nach Region stark un-

Die demografische Entwicklung in allen entwickelten Industrienationen ist geprägt von einer starken Zunahme des Anteils Betagter an der Gesamtbevölkerung.

terschiedlich: Die demografische Entwicklung in allen entwickelten Industrienationen ist geprägt durch eine starke Zunahme des Anteils Betagter an der Gesamtbevölkerung. In den sogenannten Entwicklungsländern ist diese Tendenz nur sehr schwach vorhanden (vgl. Abbildung 5).

Auf internationaler Ebene standen sich an der ersten Weltbevölkerungskonferenz (Bukarest 1974) die Positionen der entwickelten Industriestaaten und der sogenannten Entwicklungsländer gegenüber: Während diese eine neue und gerechte Weltwirtschaftsordnung forderten, vertraten jene die Ansicht, dass ein kontrolliertes Bevölkerungswachstum überhaupt die Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung sei. An der zweiten Weltbevölkerungskonferenz (Mexiko 1984) hat sich diese Sicht durchgesetzt. Die Schweiz hat allerdings in ihrem Bericht zur Europäischen Bevölkerungskonferenz (Genf 1993) festgehalten, dass das Bevölkerungswachstum in den Entwicklungsländern nicht Ursache, sondern Folge der Unterentwicklung ist: Die Bevölkerungsentwicklung ist dabei mit anderen gesellschaftspolitischen Bereichen und der wirtschaftlichen Situation eng verknüpft.

Die weltweite Entwicklung ist nicht ohne Folgen für die Schweiz: Das nach wie vor grosse Bevölkerungswachstum in den Entwicklungsländern sowie das grosse Wohlstandsgefälle zwischen entwickelten

und weniger entwickelten Weltregionen dürften den Migrationsdruck weiter erhöhen.

### Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung in der Schweiz...

Allen Szenarien ist somit gemeinsam, dass der Anteil Betagter an der gesamten Bevölkerung und insbesondere im Vergleich zur erwerbsfähigen Bevölkerung stark steigen wird. Auswirkungen wird dieser Prozess auf mindestens drei Ebenen haben:

- auf das System der sozialen Sicherheit,
- auf die Wirtschaft und
- auf das gesellschaftliche Zusammenleben.

### ... auf die soziale Sicherheit

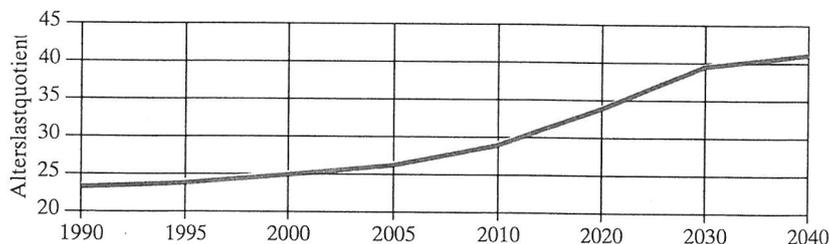
*Sozialpolitik* umfasst alle Massnahmen, die die gesamte Bevölkerung oder einzelne Bevölkerungsgruppen gegen Risiken absichern oder deren gesellschaftlich unerwünschte Benachteiligungen ausgleicht. Es handelt sich dabei erstens um gesetzliche Mindestgarantien (z.B. im Bereich des Arbeitnehmer- oder Mieterschutzes), zweitens um die sozialpolitisch motivierte Bereitstellung von Geld- und Sachmitteln (z.B. Subventionen an gemeinnützige Organisationen oder die Erstellung

Die Diskussion um die demografisch bedingte Zunahme pflegebedürftiger Betagter und des möglichen «Pflegetotstandes» zeigt, dass sich hier neue Herausforderungen stellen.

günstigen Wohnraums), von Dienstleistungen oder um entsprechende gezielte Entlastungen (z.B. steuerliche Begünstigungen von Familien), drittens um die Leistungen der Sozialversicherungen und schliesslich um die Leistungen der Sozialhilfe. Die demografische Entwicklung wirkt sich insofern aus, als sich zunächst der Adressatenkreis dieser

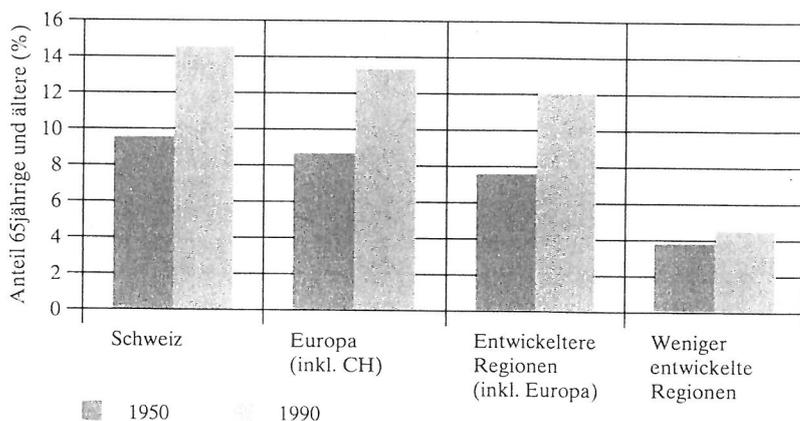
### Abbildung 5: Die Entwicklung des Alterslastquotienten bis 2040

Im Bereich der Sozialversicherung fallen die Leistungen für Betagte finanziell besonders ins Gewicht. Auf der anderen Seite müssen diese Leistungen von der aktiven Bevölkerung erarbeitet werden. Deshalb kommt dem Alterslastquotienten (definiert als Verhältnis der 65jährigen und älteren zu den 20- bis 64jährigen) hier eine besondere Bedeutung zu: Er ist ein Indikator dafür, wie sich die Belastung der Aktiven aufgrund der Zunahme der Betagten entwickelt. Die aktive Bevölkerung muss aber auch die Leistungen zugunsten der Kinder und Jugendlichen erarbeiten. Der entsprechende Jugendlastquotient wird sich gemäss den Bevölkerungsszenarien zwischen 35 und 40 % bewegen.



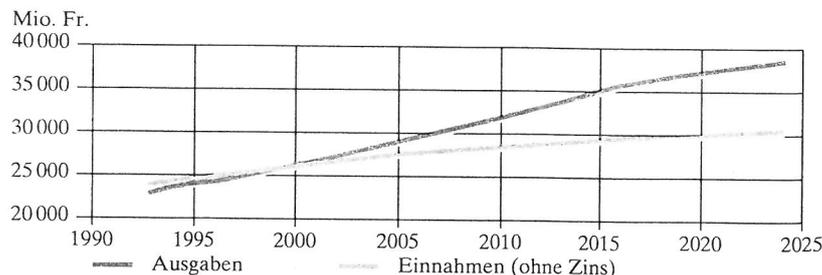
### Abbildung 6: Anteil der 65jährigen und älteren an der Gesamtbevölkerung in verschiedenen Weltregionen

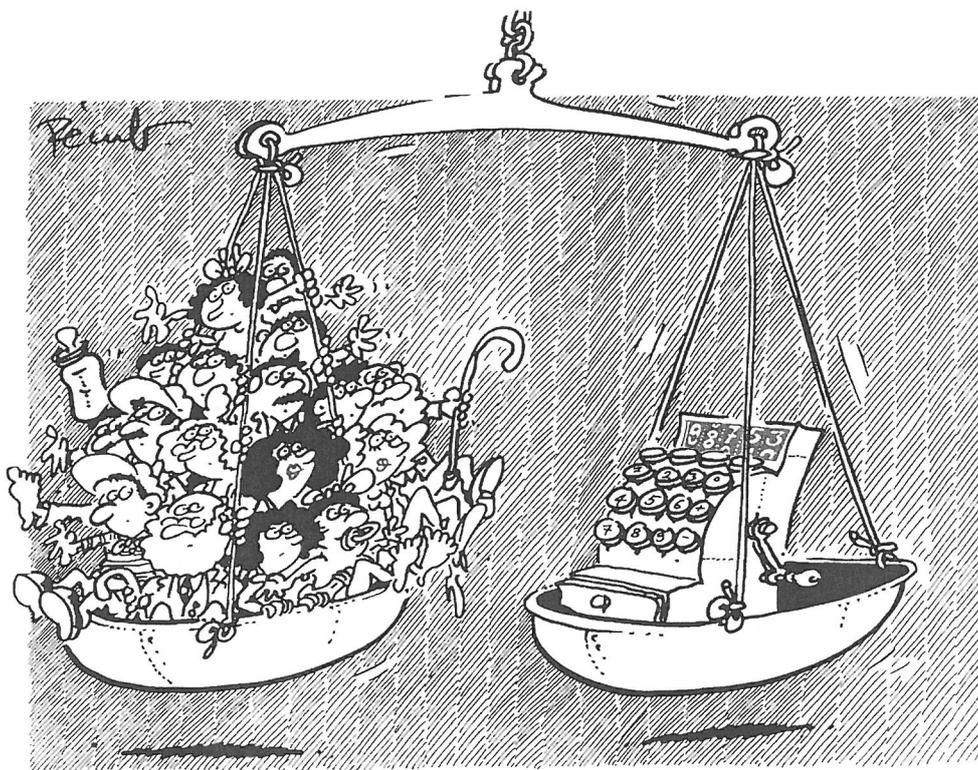
Der Anteil der 65jährigen und älteren an der Gesamtbevölkerung lag bereits 1950 in der Schweiz über demjenigen in Europa. Der Zuwachs zwischen 1950 und 1990 war etwa so gross wie die Zunahme in Europa und den entwickelteren Regionen. Die weniger entwickelten Regionen zeichnen sich durch einen kleinen Anteil der 65jährigen und älteren an der Gesamtbevölkerung aus und auch durch eine nur geringfügige Zunahme dieses Anteils zwischen 1950 und 1990.



### Abbildung 7: Einnahmen und Ausgaben in der AHV

Ausgehend von den heute geltenden gesetzlichen Grundlagen und unter Annahme einer Lohnentwicklung, die um 1 % über der Preisentwicklung liegt, ist damit zu rechnen, dass die Ausgaben der AHV die Einnahmen ab der Jahrtausendwende übersteigen, sofern bis dann keine Gegenmassnahmen wirksam werden.





Demografie und Sozialversicherungen: ist das Gleichgewicht gefährdet? (Zeichnung: pécup)

Massnahmen schon rein zahlenmässig verändert. Die Diskussion um die demografisch bedingte Zunahme pflegebedürftiger Betagter und des möglichen «Pflegetotstandes» – d.h. des Mangels an Pflegepersonal – zeigt, dass sich hier neue Herausforderungen stellen. Darüber hinaus stellt sich aber auch die Frage der Finanzierung von Massnahmen zugunsten der älteren Bevölkerung.

Im engeren Bereich der *Sozialversicherungen* wirkt sich die demografische Alterung in zweifacher Hinsicht direkt aus: Einerseits steigen die Ausgaben in den Sozialversicherungszweigen, die ausschliesslich oder schwergewichtig Leistungen für Betagte erbringen. Dies ist dort der Fall, wo Altersrenten ausbezahlt (AHV und Zweite Säule) oder Leistungen der Gesundheitsversorgung finanziert werden (Krankenversicherung und Ergänzungsleistungen<sup>9</sup>). Dass sich die demografische Alterung in diesem zweiten Bereich auswirkt, hängt damit zusammen, dass Betagte häufiger und schwerer erkranken als Jüngere und die Wahrscheinlichkeit mit zunehmendem Alter steigt, dass sie auf – auch nichtmedizinische – Pflege und Betreuung (evtl. in einem Heim) angewiesen sind.

Andererseits stagniert die Anzahl der Erwerbstätigen – unter Vernachlässigung des Einflusses der Erwerbsquote.<sup>10</sup> Um die Leistungen für die Rentner bereitstellen zu können,<sup>11</sup>

müssen die Erwerbstätigen einen Konsumverzicht leisten, der bei einer Zunahme der Rentner entsprechend steigt. Dies gilt zunächst unabhängig vom Finanzierungssystem (vgl. Kasten S. 10). Bei einer Umlagefinanzierung wie in der AHV führen die aufgrund der demografischen Alterung steigenden Ausgaben zu einem entsprechend höheren Finanzierungsbedarf und damit erhöhten Beiträgen der Aktiven. Berechnet man die Auswirkungen der demografischen Alterung auf die AHV – ausgehend von der heute geltenden gesetzlichen Grundlage und unter An-

Die AHV muss mit einer grundlegenden Reform innerhalb der nächsten zehn Jahre auf eine neue finanzielle Basis gestellt werden.

nahme einer Reallohnentwicklung von 1 %<sup>12</sup>, so zeigt sich, dass während den nächsten Jahren die Einnahmen die Ausgaben in der AHV noch übersteigen werden. Danach wird die AHV zunehmend defizitär<sup>13</sup> (vgl. Abbildung 7). Aus diesem Grund muss die AHV mit einer grundlegenden Reform innerhalb der nächsten zehn Jahre auf eine neue finanzielle Basis gestellt werden.

Die *Zweite Säule* wird im Kapitaldeckungsverfahren finanziert. Beim Eintritt ins Rentenalter hat sich jeder Versicherte das Alterskapital, von dem seine Rente finanziert wird, bereits angespart. Die Aktiven müssen diese Renten deshalb nicht finanzieren. Die Umwandlung von Deckungskapital in Rente («Entsparen») erfordert je-

9 Heute beziehen rund 15% der AHV- und 25% der IV-Rentnerinnen und -rentner Ergänzungsleistungen. Rund zwei Drittel davon (108 000 Bezügerinnen und Bezüger) leben nicht in einem Heim und erhalten Ergänzungsleistungen im Umfang von durchschnittlich Fr. 500.– pro Monat. Ein Drittel der EL-Bezügerinnen und -bezüger (52 000) sind Heimbewohnerinnen und -bewohner mit einer durchschnittlichen Ergänzungsleistung von Fr. 1400.– pro Monat.

10 Vgl. Fussnote 8.

11 Dies gilt natürlich auch für die Leistungen zugunsten der Kinder und Jugendlichen. Diese Belastungen werden jedoch in Zukunft nicht weiter ansteigen bzw. sogar sinken.

12 Teuerung 3%, Lohnentwicklung 4%. Art. 34<sup>quater</sup> Abs. 2 BV legt fest, dass die Renten mindestens der Preisentwicklung anzupassen seien. Aufgrund von Art. 33<sup>ter</sup> Abs. 2 AHVG werden die AHV-Renten nach dem Mischindex (arithmetisches Mittel von Teuerung und Lohnentwicklung) an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst.

13 Mit Hilfe der Mittel des AHV-Fonds können allfällige Defizite der AHV während kurzer Zeit aufgefangen werden.

14 Zu 77% durch die Kantone und zu 23% durch den Bund.

15 Dabei nimmt die Anzahl der Altersrentner in Heimen zu. Dies dürfte auf die steigende Anzahl Altersrentner im fortgeschrittenen Alter zurückzuführen sein, die nicht mehr selbstständig wohnen können. Zudem wird der von den Ergänzungsleistungen benötigte durchschnittliche Betrag auch grösser. Ob dies nun auf die gestiegene Pflegebedürftigkeit der Heimbewohner zurückzuführen ist (im Sinne einer Selektion von Personen mit hoher Pflegebedürftigkeit, während leicht Pflegebedürftige heute SPITEX in Anspruch nehmen können) oder auf Steigerungen bei den Heimkosten bzw. Heimeinkommen, muss hier offenbleiben. Die steigenden Kosten im Bereich der Ergänzungsleistungen können jedoch nicht dahingehend interpretiert werden, dass sich die wirtschaftliche Situation der Betagten – trotz Zweite Säule – zunehmend verschlechtern würde.

16 Daneben gibt es andere Faktoren, die nicht oder nur in geringem Ausmass mit der demografischen Entwicklung zusammenhängen, welche für die wirtschaftliche Entwicklung aber ebenso entscheidend sind.

17 Eine Studie, die im Rahmen des nationalen Forschungsprogramms 29 «Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit» realisiert wurde, hat diese Frage untersucht. Ausgehend von den Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik rechnen die Autoren im Grundscenario damit, dass der Anteil der wirtschaftlichen Leistungen, der für die Sozialversicherungen aufgewendet wird, von 25,7% im Jahr 1989 auf 32,8% im Jahr 2040 ansteigen wird. Vgl. Wechsler, M., Savioz, M. 1993. Soziale Sicherheit 2000. Finanzielle Perspektiven und Szenarien für die Schweiz. Zürich.

doch, dass erstens die dannzumal Aktiven bereit sind, die Anlagen, in die das Deckungskapital investiert wurde, zu übernehmen. Und zweitens müssen dieselben Aktiven die Güter, die mit der Rente gekauft werden sollen, auch produzieren.

Die *Ergänzungsleistungen* zu AHV und IV werden vollständig durch die öffentliche Hand finanziert.<sup>14</sup> Insofern ist ihre Finanzierung breiter abgestützt als diejenige der AHV. Die Ausgaben im Bereich der Ergänzungsleistungen haben in den letzten Jahren stark zugenommen, wobei die Kostensteigerungen zu einem grossen Teil auf den Heimbereich zurückzuführen sind.<sup>15</sup>

Auch die *Krankenversicherung* wird im Umlageverfahren finanziert, allerdings nicht lohnprozentual, sondern durch Kopfbeiträge. Das hat einerseits den Vorteil, dass nicht nur die Aktiven, sondern auch die Be-tagten zur Finanzierung beitragen müssen. Andererseits ist diese Art der Finanzierung insofern unsozial, als Familien überdurchschnittlich belastet werden und die Beiträge nicht nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abgestuft sind. In der laufenden Revision der sozialen Krankenversicherung sind diesbezüglich Korrekturen vorgesehen. Die Krankenpflegekosten sind in der Vergangenheit sehr stark gestiegen. Dabei hat allerdings die demografische Alterung gegenüber der bereichsspezifischen Teuerung und der grösseren Inanspruchnahme des Gesundheitswesens eine eher untergeordnete Rolle gespielt. In Tabelle 1 sind die verschiedenen durch-

schnittlichen Steigerungsraten zusammengestellt.

Mit der *Krankentaggeldversicherung* kann der krankheitsbedingte Lohnausfall nach der gesetzlichen Lohnfortzahlungspflicht des Arbeitgebers und vor dem Einsetzen der Leistungen der Invalidenversicherung versichert werden. Auch hier wirkt sich die demografische Alterung aus, allerdings nur in einem sehr begrenzten Ausmass: Zwar sind

---

Bei der Entwicklung der Krankenpflegekosten hat die demografische Alterung gegenüber der bereichsspezifischen Teuerung bisher nur eine untergeordnete Rolle gespielt.

---

ältere Personen häufiger und länger krankheitsbedingt arbeitsunfähig, nicht erwerbstätige Rentner sind aber nicht mehr versichert. Die Ausgaben dieses Versicherungszweiges steigen deshalb nur so lange, als der Einfluss des zunehmenden durchschnittlichen Alters der Arbeitnehmer nicht durch die Abnahme ihrer Anzahl kompensiert wird.

Bei den anderen *Sozialversicherungszweigen* wirkt sich die demografische Alterung nicht aus oder hat sogar eine entlastende Wirkung.

## ...auf die wirtschaftliche Entwicklung

In der öffentlichen Diskussion wird oft argumentiert, dass die demografische Alterung negative Auswirkungen auf die *wirtschaftliche Entwicklung* habe. Dabei stehen zwei Argumente im Vordergrund: Einerseits reduziere sich durch die demografisch bedingten Mehrausgaben im Bereich der sozialen Sicherheit die Anzahl Erwerbstätiger noch weiter, weil ein immer grösserer Teil des Einkommens auf Sozialabgaben entfalle und damit das Interesse an (zusätzlichem) Verdienst kleiner werde. Die Folge davon sei die Reduktion oder der Verzicht auf Erwerbsarbeit und ein Ausweichen in den informellen Sektor (Schwarzarbeit). Aufgrund des Rückgangs der Einnahmen des Staates und der Sozialversicherungen müsse die Belastung weiter angehoben werden: Man gerate in einen Teufelskreis. Andererseits leide die internationale Konkurrenzfähigkeit der Schweiz unter der zunehmenden Soziallast, weil diese die stark exportorientierte Schweizer Wirtschaft belastet und damit die Produkte schlussendlich verteuere.<sup>16</sup>

Soziale Sicherheit kann nur bei einer funktionierenden Wirtschaft gewährleistet werden. Es ist deshalb berechtigt, nach den Grenzen der

---

Die soziale Absicherung gegen die grossen gesellschaftlichen Risiken bildet eine notwendige Rahmenbedingung für die Entwicklung und das Wachstum unserer stark arbeitsteiligen Volkswirtschaft.

---

**Tabelle 1: Beitrag verschiedener Faktoren zur jährlichen Kostensteigerung in der Krankenversicherung 1982–1990**

Bereich	Preisentwicklung <sup>1</sup>	Inanspruchnahme	Demografische Alterung	Insgesamt <sup>2</sup>
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 %

Quelle: M. Müller, KKB<sup>3</sup> und eigene Berechnungen

1 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 dort die Tarifbildung auf sehr unterschiedliche Weise zustande, so dass m.E. die Preisentwicklungen zwischen den Bereichen nicht unmittelbar verglichen werden können. Dies hat aber keinen Einfluss auf unsere Argumentation.

2 Ohne Bestandesänderung, vgl. Müller, M. 1992.

3 Müller, M. 1992. Die Erhöhung der Arzt- und Spitaltarife in einer Gegenüberstellung. In: NZZ, 10. 3. 1992, Nr. 58, S. 21. Müller, M. 1992. Die Kostenentwicklung im schweizerischen Gesundheitswesen und die Erhöhungen der Arzt- und Spitaltarife in einer Gegenüberstellung. In: Mitteilungen der Schweiz. Vereinigung der Versicherungsmathematiker, 2/1992, S. 181–195.

Belastbarkeit der Wirtschaft und der Aktiven zugunsten der Sozialen Sicherheit zu fragen. Auch ohne Veränderungen bei der Ausgestaltung der verschiedenen Versicherungszweige wird die Belastung aufgrund der demografischen Entwicklung ansteigen.<sup>17</sup> Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Sozialversi-

Grundsätzlich gibt es drei *Finanzierungsverfahren*, mit denen die Leistungen der Sozialversicherungen finanziert werden können:

- Im *Umlageverfahren* werden die Leistungen einer Periode durch Beiträge in derselben Periode finanziert.
- Beim *Kapitaldeckungsverfahren* wird mit den Beiträgen eines Versicherten ein Kapital aufgebaut, das zu einem späteren Zeitpunkt – zusammen mit den Zinsen aus diesem Kapital – zur Finanzierung der Leistungen verwendet wird.
- Im *Rentenwertumlageverfahren* werden die Leistungen (Renten) auch durch ein vorher aufgebautes Kapital finanziert. Dieses wird jedoch nicht wie im Umlageverfahren ständig durch die Beiträge des Versicherten aufgebaut, sondern im Moment, in dem die Rente entsteht, gebildet.

cherungen sind jedoch komplexer, als dass ihr Verhältnis lediglich auf die mehr oder weniger hohe Belastung der Arbeit durch Sozialversicherungsbeiträge reduziert werden könnte.

Die soziale Absicherung gegen die grossen gesellschaftlichen Risiken bildet eine notwendige Rahmenbedingung für die Entwicklung und das Wachstum unserer stark arbeitsteiligen Volkswirtschaft. Dank der sozialen Sicherheit müssen sich die Einzelnen nicht individuell oder privat gegen die verschiedenen Risiken sichern.<sup>18</sup> Dies erlaubt ihnen nicht nur eine höhere berufliche und geografische Mobilität, sondern die Sicherheit kann in einem grossen Kollektiv meist *kostengünstiger* erbracht werden als individuell oder privat. Die Sozialversicherung ersetzt in diesem Sinn lediglich die individuelle Sicherung in effizienter Weise. Zudem verhindern obligatorische Sozialversicherungen, dass *Einzelne nur ungenügend vorsorgen* und sich beim Eintritt des Risikos auf die Fürsorge des Staates verlassen.

Weiter beeinflussen Sozialversicherungen das *Wirtschaftswachstum* in der gewünschten Richtung. Sozialversicherungsleistungen wirken sich verstetigend und tendenziell antizyklisch aus: Rentenleistungen und

damit die Kaufkraft der Rentner sind nicht von der momentanen konjunkturellen Lage abhängig. Zudem wird in der beruflichen Vorsorge durch die Finanzierung im Kapitaldeckungsverfahren ein Kapital aufgebaut, das der Wirtschaft zur Verfügung steht und positive Wachstumseffekte hat.<sup>19</sup>

Schliesslich sehen sich alle entwickelten Industriestaaten mit der demografischen Alterung und deren Folgen in der Altersvorsorge und der Krankenversicherung konfrontiert. Ob sich die relative Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz durch die demografische Alterung tatsächlich verändert, hängt deshalb auch damit zusammen, ob und welche spezifischen Massnahmen diese ergreifen. Allerdings stehen allen in etwa die gleichen Handlungsmöglichkeiten offen. Es gibt deshalb keinen Grund zur Annahme, dass sich die relative wirtschaftliche Position der Schweiz aufgrund der demografischen Entwicklung wesentlich verändern würde. Heute jedenfalls scheint die Schweiz im internationalen Vergleich, was die Soziallastquote angeht, eher gut abzuschneiden<sup>20</sup> (vgl. den Beitrag von *St. Müller* in diesem Heft).

### ...auf die Gesellschaft

Daneben ist die soziale Sicherheit von *grosser gesellschaftlicher* Bedeutung. Sozialversicherungen enthalten häufig Zwangssolidaritäten, die benachteiligte soziale Gruppen begünstigen. Diese Umverteilungen bewirken einen beschränkten materiellen Ausgleich, der ein wesentliches Element des sozialen Friedens in der Schweiz ist, von dem wiederum auch die Wirtschaft profitiert. Zudem bieten die Sozialversicherungen die Möglichkeit, gesellschaftliche Vorgänge in beschränktem Ausmass zu unterstützen. Sie können sich allerdings auch, wenn ihre Ausgestaltung nicht an die gesellschaftliche Entwicklung angepasst wird, als hemmender Faktor von an sich erwünschten gesellschaftlichen Veränderungen erweisen.

### Fazit

Aufgrund des komplexen Zusammenspiels von Sozialversicherungen, Wirtschaft und Gesellschaft

lassen sich die wirtschaftlichen Auswirkungen der demografischen Alterung nur schwer voraussagen. Zentral ist jedoch, dass Beiträge für die Sozialversicherung keine Zahlungen «à fonds perdu» sind; das Geld verschwindet nicht einfach. Entweder wird es umverteilt und gelangt als Lohnersatz (v.a. Renten) wieder in den wirtschaftlichen Kreislauf. Oder es werden damit – vorab in der Krankenversicherung – Dienstleistungen für Versicherte finanziert. Es findet also eine Umlagerung von Einkommen bzw. Kaufkraft statt.

*Hinter der Frage nach der Belastbarkeit der Wirtschaft und der Aktiven steht in erster Linie die Frage, wieweit wir bereit sind, solche Umverteilungen von Einkommen bzw. Kaufkraft gesellschaftlich zu akzeptieren.*

## Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten

Gibt es angesichts der demografischen Entwicklung und ihrer Folgen für die Sozialversicherungen einen Handlungsbedarf, und wenn ja, welche Möglichkeiten stehen offen?

### a. im Bereich der Bevölkerungspolitik

Grundsätzlich könnte einerseits versucht werden, mit einer entsprechenden *Bevölkerungspolitik* auf die demografische Entwicklung direkt einzuwirken: Durch höhere finanzielle Leistungen bzw. die Bereitstellung von Dienstleistungsangeboten für Familien könnte versucht werden, einen positiven Ein-

18 Die im Vergleich zur gesamten wirtschaftlichen Produktion steigenden Ausgaben für soziale Sicherheit sind auch ein Ausdruck der zunehmenden Spezialisierung und Arbeitsteilung im Bereich der Produktion von Sicherheit.

19 Es ist eine offene Frage, ob durch das Kapitaldeckungsverfahren zusätzliches Kapital aufgebaut wird bzw. wie weit sich nicht die private Spartätigkeit dadurch reduziert. Die positiven Wachstumseffekte lassen sich allerdings empirisch nicht belegen.

20 Bezüglich der Fiskalquote vgl. Egger, M., Rotzetter, E., 1992. Die schweizerische Steuerbelastung im internationalen Vergleich. In: Die Volkswirtschaft 11/1992, S. 51–56. Auch die Zunahme der Belastung war in der Vergangenheit vergleichsweise gering. Vgl. OECD. 1985. *Dépenses Sociales 1960–1990. Problèmes de croissance et de maîtrise*. Paris.

21 Vgl. Fussnote 8.

fluss auf die Geburtenhäufigkeit zu nehmen. Massnahmen zugunsten von Familien und Erziehenden wurden bisher nicht mit der Zielsetzung einer höheren Geburtenhäufigkeit begründet. Vielmehr wird bei entsprechenden Forderungen auf die Tatsache hingewiesen, dass eine Gesellschaft nur in ihren Kindern überlebt, dass also ihre Erziehung eine gesellschaftlich wichtige Aufgabe und nicht zuletzt einen wesentlichen Beitrag zur Alterssicherung darstellt. In der Tat ist die Pflege und Erziehung von Kindern mit hohen Kosten verbunden, die nicht oder nur in geringem Ausmass ausgeglichen werden. Während also in der AHV seit langem ein «Alterslastenausgleich» realisiert ist, ist dies für die Kinderkosten nicht der Fall.

Hingegen könnte die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte den Rückgang der Erwerbstätigen teilweise kompensieren. Allerdings muss dabei das Ziel des Bundesrates, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Ausländern und Schweizern anzustreben, im Auge behalten werden. Zudem müssen die Bemühungen um die Integration der Aus-

---

Ein umfassender Abbau von Leistungen würde sich für Wirtschaft und Gesellschaft als kontraproduktiv erweisen.

---

länderinnen und Ausländer verstärkt werden, beispielsweise im Bereich der Ausbildung und einer Erleichterung der Einbürgerung.

#### **b. zur Stärkung der Wirtschaft**

Ein zweites Bündel von Möglichkeiten umfasst alle Massnahmen zur *Stärkung der Wirtschaft*. Wirtschaftliches Wachstum erhöht bei steigenden Löhnen nicht nur die Einnahmen lohnprozentual finanzierter Sozialversicherungszweige und des Staates. Bei steigendem Wohlstand ist auch die Bereitschaft der Aktiven grösser, auf einen Teil des Zuwachses zugunsten anderer zu verzichten. Nicht umsonst konnte die AHV in

den «goldenen 30 Jahren» (1945 bis 1975) ohne grösseren Widerstand stark ausgebaut werden. Auch zusätzliche Massnahmen im Rahmen der sozialen Sicherheit können sich positiv auf das wirtschaftliche Wachstum auswirken: So könnte ein Ausbau der ausserfamiliären Angebote für die Kinderbetreuung, eine Mutterschaftsversicherung neben anderen Massnahmen zu einer Verstärkung der Teilnahme von Frauen am Arbeitsprozess, d.h. zu einer (weiteren) Erhöhung der Erwerbsquote beitragen.<sup>21</sup> Dieselbe Auswirkung hätte auch eine Verstärkung von (bezahlten) Aus- und Weiterbildungsmassnahmen von Personen, die nicht (mehr) in den Arbeitsprozess integriert sind. Denkbar wäre hier beispielsweise die Schaffung eines Mindesteingliederungseinkommens.

#### **c. Abbau von Sozialleistungen?**

Schliesslich sind Massnahmen im Bereich der *Sozialversicherungen* selbst denkbar. Ein umfassender *Abbau von Leistungen* würde sich aus zwei Gründen als kontraproduktiv erweisen. Erstens würde damit der soziale Friede in der Schweiz gefährdet, von der auch der Arbeitsplatz Schweiz profitiert, und zweitens wären negative wirtschaftliche Auswirkungen aus den oben dargelegten Gründen nicht auszuschliessen. Ein genereller *Verzicht auf einen Ausbau* des Sozialversicherungssystems würde bedeuten, dass die in der Verfassung festgelegten Ziele – die Existenzsicherung durch die AHV und die Mutterschaftsversicherung – aufgegeben bzw. geändert werden müssten. Zudem lassen die Ergebnisse der verschiedenen Armutsstudien vermuten, dass gesellschaftliche Veränderungen neue gesellschaftliche Risiken hervorgebracht haben, die möglicherweise im Rahmen des Sozialversicherungssystems abgesichert werden sollten. In diesem Zusammenhang ist auf die Tatsache hinzuweisen, dass Alleinerziehende einem sehr hohen Armutsrisiko ausgesetzt sind, was mit dem fehlenden bzw. ungenügenden Familienlastenausgleich eng zusammenhängt. Politische Konflikte könnten hier allenfalls entschärft werden, wenn in begründeten Fällen von einer paritätischen Finanzierung durch die Arbeitnehmer und -geber abgerückt würde.

#### **d. gezieltere und wirksamere Leistungen**

Schliesslich wird ein System der sozialen Sicherheit gefordert, in dem die *Leistungen gezielter und mit dem grösstmöglichen Effekt* eingesetzt werden. Dieser Forderung ist zweifellos zuzustimmen. Allerdings darf sie nicht dahingehend verstanden werden, dass die heutigen Versicherungssysteme durch reine Bedarfssysteme ersetzt werden. Bei einer Versicherung im eigentlichen Sinn erwirbt der Versicherte durch seine Beiträge das Anrecht auf bestimmte Leistungen. Dieser Zusammenhang dürfte zur Zahlungsbereitschaft der Versicherten beitragen. In reinen Bedarfssystemen haben die Beiträge den Charakter von Steuern. Das Argument einer gewissen Entsprechung von Beiträgen und Leistungen für eine lohnprozentuale – d.h. nach dem Einkommen gestaffelte – Finanzierung würde dahinfallen. Allerdings wird auch nicht auf Bedarfssysteme verzichtet werden können: Es wird immer Personen geben, die aufgrund ihrer individuellen Situation einen stark erhöhten Bedarf an finanziellen Mitteln haben.

**Die Einflussmöglichkeiten auf die demografische Alterung selbst sind also begrenzt. Dass wir die damit zusammenhängenden Herausforderungen mit einer gut funktionierenden Wirtschaft besser meistern können, ist unbestritten. Eine Begrenzung oder gar ein Abbau von Sozialversicherungsleistungen könnte allerdings negative Auswirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum haben. In unserer direkten Demokratie werden sich letztlich die Bürger dazu zu äussern haben, wieviel Konsumverzicht sie zugunsten ihrer gesellschaftlich garantierten sozialen Sicherheit zu leisten bereit sind.**