

Entwicklungstendenzen der Sozialversicherungen, beurteilt anhand von Daten der Periode 1980–1992

Wann immer die Sozialversicherungen in Diskussion stehen, wird die Frage nach Entwicklungsperspektiven gestellt. Massgebend für die Entwicklung sind die zwei Hauptkomponenten **Demografie** und **Wirtschaft**. Will man künftige Entwicklungstendenzen aufzeigen, müssen hypothetische Vorgaben über die Zukunft gemacht werden. Während sich demografische Tendenzen in der Regel gültig schätzen lassen, sind Voraussagen über die wirtschaftliche Entwicklung mit grossen Unsicherheiten verbunden. Als tauglich hat es sich erwiesen, entsprechende Messwerte aufgrund der Vergangenheit zu ermitteln, da diese auf tatsächlichen Verhältnissen beruhen. So sind Trends erkennbar, die Anhaltspunkte für Zukunftsperspektiven vermitteln. Mit Vergangenheitswerten lassen sich Finanzierungsentwicklungen beurteilen, aber auch Gemeinsamkeiten oder Unterschiede in den einzelnen Systemen erkennen.

PETER KUNZ, VIZEDIREKTOR BSV

Für die verschiedenen Sozialversicherungszweige werden Entwicklungen während einer Beobachtungszeitspanne durch jährliche, durchschnittliche Entwicklungsraten – auch Wachstumsraten genannt – dargestellt. Diese Durchschnittswerte gleichen kurzfristige Schwankungen aus und lassen längerfristige Trends erkennen. Die Werte sind unter sich vergleichbar und lassen sich auch anhand der Entwicklungsraten der wichtigsten volkswirtschaftlichen Kennziffern beurteilen.

Abgrenzung der Vergleichswerte

Betrachtet wird die Periode der Jahre 1980–1992, welche zusätzlich in die beiden Intervalle 1980–1986 und 1986–1992 unterteilt wird, um Verlagerungstendenzen innerhalb der 12-Jahres-Periode zu erkennen. Für die drei Zeitperioden werden jährliche durchschnittliche Entwicklungsraten berechnet. Es ergibt sich von selbst, dass der 12-Jahres-Wert ein Mittelwert der beiden 6-Jahres-Werte ist.

Als volkswirtschaftliche Grundgrössen werden Bruttoinlandpro-

dukt (BIP), Landesindex der Konsumentenpreise, BIGA-Lohnindex und AHV-Lohnsumme aufgeführt. Sie charakterisieren die wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes. Ihnen werden die Entwicklungsraten der Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherungswerke gegenübergestellt. Da die Sozialversicherung zwei grundlegende Ausgabenarten kennt, nämlich Rentenleistungen (die Taggelder weisen ähnliche Eigenschaften auf) und Kostenvergütungen, ist eine diesbezügliche Aufgliederung von Interesse. Das führt zu folgenden Unterteilungen:

- Die AHV gilt als Rentensystem. Nur etwa 2% der Ausgaben entfallen auf Kostenvergütungen. Angesichts des geringen Ausmasses wird dieser Anteil nicht speziell ausgetrennt.

- Die Krankenversicherung (KV) und die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV sind typische Kostenvergütungssysteme. Die Einnahmen – oder anders gesagt die Finanzierung – richten sich nach den Ausgabenvolumen; sie folgen den Ausgabenentwicklungen, so dass sie hier nicht beziffert werden müssen.

- Bei der Invaliden- (IV) und der Unfallversicherung (UV) handelt es sich bezüglich der Ausgabenarten um gemischte Systeme. Deshalb werden die Gesamtausgaben in Rentenausgaben und übrige Ausgaben, die den Anteil der Kostenvergütungen darstellen, aufgeteilt. Die UV kennt auch Kapitalauszahlungen; sie ersetzen Rentenleistungen und werden daher zu den Rentenleistungen hinzugezählt.

Die UV wird nach dem Rentenwertumlageverfahren finanziert. Hier ist es angezeigt, die Prämieinnahmen als lohnprozentuale Einnahmen einerseits und die Zinseinnahmen andererseits zusätzlich auszuweisen.

- Die Erwerbsersatzordnung für Militärdienstleistende (EO) ist an und für sich ein Kostenvergütungssystem. Die verschiedenen Taggeldvergütungen sind allerdings auf das AHV-System abgestützt und dementsprechend einkommensabhängig.

- Im Bereich der beruflichen Vorsorge (BV) sind die Zahlen-Angaben zurzeit lückenhaft und unzureichend. Damit sind die Entwicklungsraten kaum aussagekräftig, so dass darauf verzichtet werden muss. Bestrebungen, die entsprechenden Statistiken zu verbessern und zu systematisieren, sind im Gange.

Entwicklungstendenzen werden durch Gesetzesänderungen gebrochen und gestört. Darauf wurde bei der Abgrenzung der Zeitperiode geachtet. So sind in der AHV und der KV keine Gesetzesrevisionen in Kraft getreten, wohl aber in der UV (1984), bei den EL (1987) und in der IV (1988) mit Rückwirkungen auf den EO-Beitragssatz. Dadurch werden natürlich die entsprechenden Entwicklungsraten beeinflusst, was bei der Beurteilung zu berücksichtigen ist.

Gesamtwirtschaftliche Verhältnisse

Die *AHV-Lohnsumme* ist in den meisten Systemen Grundlage der Beitragsfinanzierung. Die Wachstumsrate hat sich in der 12-Jahres-Periode leicht, aber doch spürbar verstärkt.

Das *BIP* steht auf ähnlichem Wachstumsniveau, aber die Entwicklung zeigt eine Abschwächung der Wachstumsrate während der Betrachtungsperiode an. Gleichzeitig

Zusammenstellung der durchschnittlichen jährlichen Entwicklungsraten

(Quelle: Zahlenspiegel der Sozialen Sicherheit der Schweiz 1992)

Vergleichsgrößen	Jährliche Entwicklungsraten (Durchschnitt)		
	1980/1986	1986/1992	1980/1992
BIP	6,13	5,70	5,92
Preisindex	3,68	3,61	3,65
BIGA-Lohnindex	4,40	4,54	4,47
AHV-Lohnsumme	6,08	6,63	6,35
AHV Einnahmen	6,39	6,58	6,49
Ausgaben (Renten)	6,22	5,58	5,90
IV Einnahmen	6,58	9,25	7,91
Ausgaben insgesamt	6,87	8,57	7,72
Ausgaben Renten	5,93	6,62	6,27
Übrige Ausgaben (Vergütungen)	8,44	11,26	9,84
EL Ausgaben (Kostenvergütung)	11,05	15,99	13,50
KV Ausgaben (Kostenvergütung)	8,02	8,72	8,34
UV (SUVA) Einnahmen Total	7,42	5,95	6,68
Prämieinnahmen	8,01	5,65	6,83
Zinseinnahmen	4,27	7,12	5,69
Ausgaben Total	7,43	7,05	7,24
Renten + Kapitalauszahlung	7,55	6,13	6,84
Übrige Ausgaben	7,39	7,37	7,38
EO Einnahmen	6,61	4,09	5,34
Ausgaben	6,44	3,99	5,21

hat sich der Anteil des Lohneinkommens der AHV im BIP spürbar verstärkt, und zwar von 60,8 % im Jahre 1980 auf 63,8 % im Jahre 1992.

Die Einnahmen

Die Einnahmen der AHV folgen weitgehend der AHV-Lohnsumme. Die Abweichungen sind bescheiden und auf Staatsbeitrag und Zinsertrag zurückzuführen. Die lohnprozentuale Finanzierung aber bestimmt die Entwicklung deutlich.

Ähnliches gilt für die IV und die EO für das Intervall 1980–1986. Die Revision von 1988 führt in der IV zu einer Verstärkung und in der EO zu einer Abschwächung der Beiträge.

In der UV sind die Verhältnisse gerade umgekehrt, da die Revision 1984 erfolgte. Das Prämienwachstum ist in der ersten Hälfte der Betrachtungsperiode entsprechend hoch, wobei die übrigen Einnahmen, d.h. insbesondere die Zinsen, eher bescheiden zunehmen und die Gesamtentwicklung der Einnahmen schwächer werden lassen. Im Inter-

vall 1986–1992 geht das Prämienwachstum zurück; die guten Zinserträge führen dazu, dass das Gesamteinnahmenwachstum stärker ausfällt als das Prämienwachstum.

Die Ausgaben

Die Ausgabenentwicklung der AHV hält sich im Rahmen der Entwicklung des BIP und wird durch das Einnahmenwachstum aufgefangen. Das Wachstum der Rentenausgaben schwächt sich in der Zeit sogar ab, so dass Reserven entstehen. Der Grund dafür liegt einerseits im guten Beitragsaufkommen, andererseits in der Rentenanpassungsregelung, indem der Mischindex auf BIGA-Lohn- und Preisindex abgestützt ist, so dass das Wachstum leicht abgeschwächt wird.

Auch in der IV zeigen die Rentenzahlungen ein Wachstum, das durch die Einnahmen noch aufgefangen wird. Im Gegensatz zur AHV nimmt allerdings der Anstieg der Renten leicht zu. Dieser Effekt deutet auf vermehrte Inanspruchnahme der IV

hin, die teilweise auf die Revision von 1988 zurückzuführen ist (Einführung der Viertelsrenten). Die Gesamtausgaben der IV sind im Intervall 1980–86 stärker angewachsen als die Einnahmen, werden dann allerdings als Folge der Beitragssatzerhöhung ab 1988 aufgefangen. Auffallend ist das übermässige und markante Ansteigen der übrigen Ausgaben. Zwar weist die IV in den Werten des 12-Jahres-Intervalls noch ein Gleichgewicht auf. Das starke Wachstum der Kostenvergütungen (übrige Ausgaben) wird aber ohne Gegenmassnahmen zu ansteigenden Fehlbeträgen führen. Dies trifft nun bereits für 1993 zu, wie der Beitrag auf Seite 78 zeigt.

In der UV fällt auf, dass die Wachstumsraten aller Ausgabenkomponenten – Gesamtausgaben, Renten, Kostenvergütungen – höher ausfallen als diejenigen des BIP oder der AHV-Lohnsumme; lediglich im Intervall 1986/92 ist der Anstieg der Rentenausgaben leicht geringer als derjenige der AHV-Lohnsumme. Zwar genügen im Intervall 1980/86 die Gesamteinnahmen gerade den Gesamtausgaben und im 12-Jahres-Intervall die Prämieinnahmen den Rentenausgaben. Diese Situation darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass im Gegensatz zur IV in der UV die Gesamtfinanzierung ungenügend ist. Der Grund ist in den übrigen Ausgaben – wie Pflegeleistungen, Kostenerstattungen usw. – zu suchen, die konstant höhere Wachstumsraten liefern als die volkswirtschaftlichen Grundwerte. Das Wachstum der Kostenvergütungen in IV und UV ist sicher nicht die einzige, aber doch eine wesentliche Ursache von erkennbaren Finanzierungsengpässen.

In den reinen Kostenvergütungssystemen KV und EL sind die Wachstumsraten gegenüber den volkswirtschaftlichen Werten übergross. In der EL hat zweifellos die zweite Revision von 1987 dazu beigetragen, mit welcher die Entschädigung der Heim- und Pflegekosten stark verbessert wurde.

In der EO zeigt sich ein ausgewogenes Bild. Trotz Kürzungen des Beitragssatzes wird die Ausgabenentwicklung aufgefangen, da die Häufigkeit der Diensttage zurückgegangen ist.

Zusammenfassung

Die volkswirtschaftlichen Grundgrößen einschliesslich der AHV-

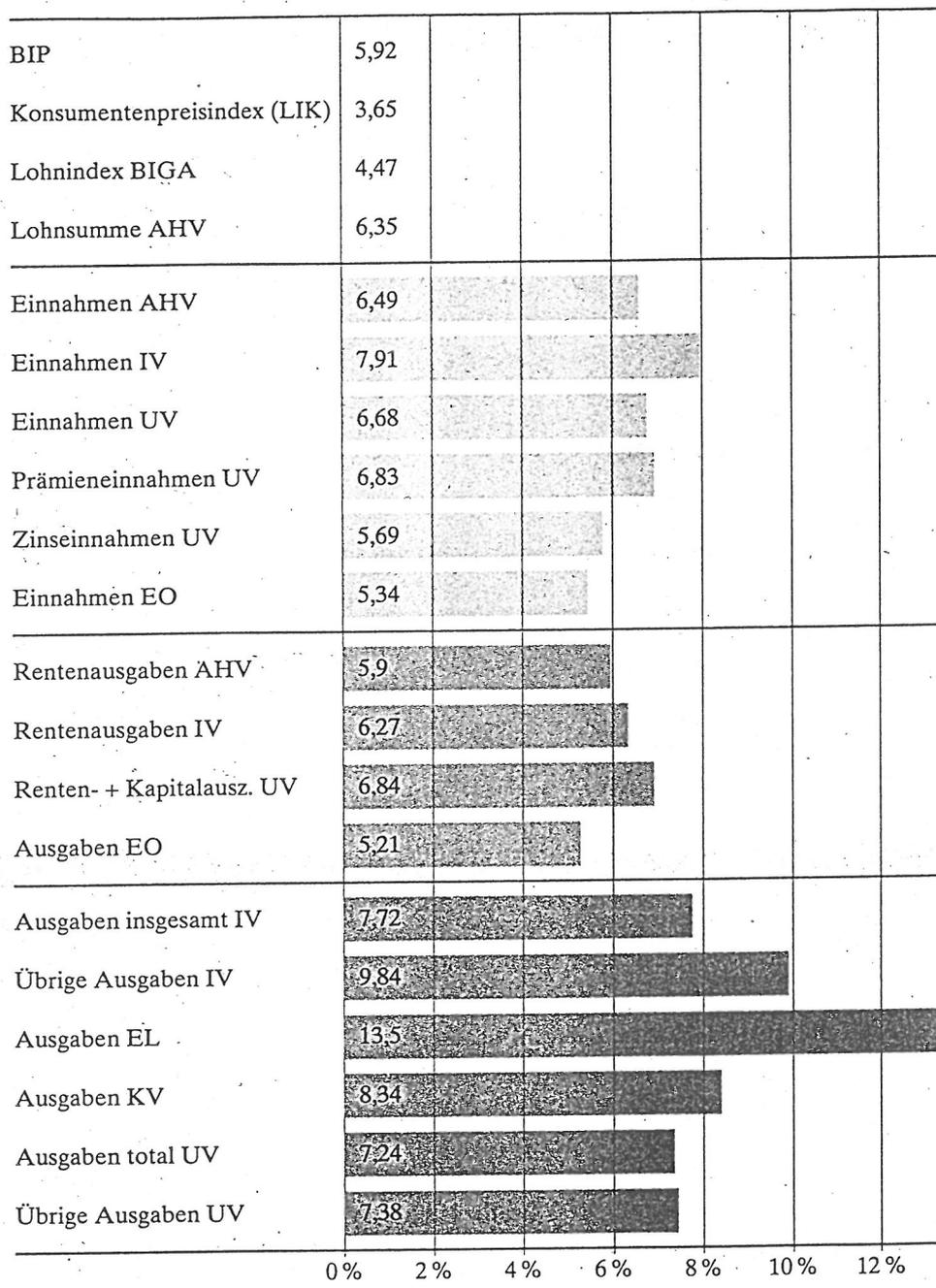
Lohnsumme geben Entwicklungen vor, an denen die übrigen Werte gemessen werden müssen. Die rechts wiedergegebene Grafik erleichtert die Übersicht. Sie ermöglicht den Vergleich der 12-Jahres-Durchschnitte, gruppiert nach volkswirtschaftlichen Grunddaten, Einnahmen sowie Rentenausgaben und übrigen Ausgaben der Sozialversicherungen.

Die Entwicklungsraten der *Einnahmen* der Versicherungszweige liegen spürbar über denjenigen der volkswirtschaftlichen Grundwerte. Das Wachstum der AHV-Lohnsumme ist der Massstab für das Wachstum der Einnahmen, da damit die Lohnprozentualen Abgaben direkt bestimmt werden. Wohl ergeben sich in den einzelnen Bereichen Abweichungen, die darauf zurückzuführen sind, dass neben Lohnbeiträgen auch Beiträge der öffentlichen Hand oder Kapitalzinsen zur Finanzierung beitragen. Trotz solcher zusätzlicher Finanzierungsteile bleibt der Lohnbeitragsteil für die Einnahmen gewichtig und bestimmend. In der unterschiedlichen Entwicklung der IV- und der EO-Einnahmen widerspiegelt sich denn auch deutlich die Umlagerung von 2 Lohnpromillen zur IV.

Das Wachstum der *Rentenausgaben* fällt geringer aus als dasjenige der Einnahmen und liegt im Bereich zwischen Grundgrössen und Einnahmen (lediglich bei der UV ist dieses Verhältnis in Frage gestellt). Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Renten einkommensabhängig festgesetzt werden. Beiträge und Leistungen sind demnach gleichermaßen auf das Verdiensteinkommen abgestützt und von dessen Entwicklung abhängig. So resultiert ein doch weitgehend gleichwertiger Entwicklungstrend der Einnahmen und Ausgaben, sofern die Ausgangsbasis, d.h. der Beitragssatz, im Gleichgewicht steht und nicht zu tief angesetzt ist. Die beitragsäquivalente Leistungsfinanzierung in den Rentenbereichen erweist sich als tragfähiges Steuerungselement.

Eine ähnliche Bindung fehlt bei den *Kostenvergütungen*, indem eine finanzierungsorientierte Bemessungsgrundlage nicht vorhanden ist. Die Preise der Kostengüter sind zumindest teilweise Marktpreise, womit der Sozialversicherungsaufwand in Abhängigkeit zu den Marktkräften gerät. So fallen bei allen übrigen Ausgaben die Wachstumsraten gegen-

Massgebende Grössen der Sozialversicherung im Vergleich mit wichtigen Wirtschaftsdaten: Durchschnittliche jährliche Entwicklungsraten 1980–1992



über Einnahmen und Grundgrössen grösser – teilweise sogar markant grösser – aus. Die Abweichungen in den Jahreswerten kumulieren sich über die Jahre hinweg und führen rasch zu einer wirtschaftlich belastenden Entwicklungstendenz; die Finanzierungen müssen früher oder später verstärkt werden. Die Ausgestaltung der Kostenvergütungsregelung verdient daher besondere und vermehrte Aufmerksamkeit.

Die Zukunft wird neue, völlig anders gelagerte Probleme bringen.

So kann man sich fragen, was Vergangenheitstrends – welche den zukünftigen Aspekten nicht Rechnung tragen – nützen. Dazu sei gesagt, dass sich Neues und Altes überlagern und kumulieren wird. Daher wird sich die Zukunft leichter bewältigen lassen, wenn Regelungen nicht allein auf das Neue, Unbekannte, sondern ebenso auf Erkenntnisse aus der Vergangenheit abgestimmt sind. Dazu skizziert diese Vergangenheitsanalyse mögliche kritische Punkte. —