Neue Zürcher Zeitung

Freitag, 14. Juni 1996 · Nr. 136

Alarmierende Verteuerung der Sozialwerke

Ungedeckter Mehrbedarf von 14 Milliarden bis 2010

Bis ins Jahr 2010 steigen die Ausgaben der Sozialversicherungen insgesamt auf 30 Milliarden Franken und bis 2025 gar auf 51 Milliarden. Da aber auch die Einnahmen zunehmen werden, ist mit einem relativen Mehrbedarf von 14 Milliarden im Jahr 2010 zu rechnen. Für diesen Betrag müssten bei gleichem Leistungsniveau wie heute neue Finanzierungen gefunden werden.

cs. Bern, 13. Juni

Der über 200 Seiten starke Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe «Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen» *(IDA Fiso)* gibt zunächst Auskunft über die zu erwartenden Kosten, Einnahmen und Ausgaben aller zehn Sozialversicherungen. In die Gesamtberechnungen nicht einbezogen wurden eine allfällige Mutterschaftsversicherung sowie die Sozialhilfe. Von besonderem Interesse ist dabei selbstverständlich die Entwicklung der Ausgaben. Die Arbeitsgruppe ging in ihren Berechnungen vom heute geltenden Leistungskatalog der verschiedenen Sozialversicherungen aus und stützte sich auf das nebenstehende Referenzszenario (vgl. Kästchen). Danach steigen die Ausgaben von 73 Milliarden Franken 1995 auf 103 Milliarden 2010 und 124 Milliarden im Jahre 2025. Der Zuwachs der Ausgaben beläuft sich somit bis ins Jahr 2010 auf knapp 30 Milliarden und bis 2025 auf 51 Milliarden Franken. Diesen Zuwachs bezeichnet die Arbeitsgruppe als absoluten finanziellen Mehrbedarf. Sie betont, dass dieser aber nicht mit einer ungedeckten Lücke gleichzusetzen ist, da neben den Ausgaben auch die Einnahmen im Rahmen des allgemeinen wirtschaftlichen Wachstums zunehmen.

Allein bei der AHV wird der mutmassliche Mehrwertsteuer-Zusatzbedarf bis zum Jahr 2010 auf 2,5 Prozent veranschlagt. (Bild key)

6,8 zusätzliche MWSt-Prozente bis 2010

Ohne dass Massnahmen ergriffen würden, und wenn die relative Belastung der Versicherten und der öffentlichen Hand gleichbleiben, erhöhen sich laut den Berechnungen der IDA Fiso die Einnahmen um 16 Milliarden Franken bis ins Jahr 2010. Damit müssten effektiv im Jahr 2010 zusätzlich 14 Milliarden aufgebracht werden. Hierbei handelt es sich um den relativen Mehrbedarf. Er entspricht im Jahr 2010 5,2 AHV-Lohnprozenten beziehungsweise 6,8 Mehrwertsteuerprozenten. Die Arbeitsgruppe macht sodann noch eine weitere Unterscheidung zwischen Mehrbedarf, der nicht gedeckt ist nach der bestehenden Finanzierung, und der eigentlichen Finanzierungslücke. Der Betrag von 14 Milliarden ist gemäss dem Bericht nicht deckungsgleich mit dieser tatsächlichen Finanzierungslücke. Diese belaufe sich vielmehr bis ins Jahr 2010 auf (lediglich) knapp 5 Milliarden Franken.

Das zugrunde gelegte Referenzszenario

cs. Die Arbeitsgruppe hat ihrer Untersuchung ein Referenzszenario zugrunde gelegt, das bis ins Jahr 2010 von einem durchschnittlichen BIP-Wachstum von 1,3 Prozent und für den Zeitraum von 2010 bis 2025 von einem solchen von 0,5 Prozent ausgeht. Dabei rechnete man für den untersuchten Zeitraum von 30 Jahren mit einem jährlichen Reallohnwachstum von 1 Prozent. Bezüglich der Bevölkerungsentwicklung stützte man sich auf das Bevölkerungsszenario «Integration» des Bundesamtes für Statistik. Danach nimmt die potentielle Erwerbsbevölkerung bis 2007 zu, danach geht sie kontinuierlich zurück.

Automatische Einnahmenerhöhungen

Zu diesem Ergebnis kommt der Bericht, weil er davon ausgeht, dass gestützt auf die heutigen gesetzlichen Grundlagen des Finanzierungssystems der verschiedenen Sozialversicherungen sich die Einnahmen der meisten Versicherungen den steigenden Ausgaben anpassen. Für die Ergänzungsleistungen, die Arbeitslosenversicherung, die Krankenversicherung, die Unfallversicherung und die Familienzulagen unterstellte die Arbeitsgruppe, dass die Einnahmen (lohnabhängige und lohnunabhängige sowie Beiträge der öffentlichen Hand) laufend an die Ausgaben angepasst würden. Dafür sorgten die Kassenwarte (z. B. Prämienerhöhungen durch die Krankenkassen). Ferner wurde auch der durch die öffentliche Hand finanzierte Anteil bei der AHV und der IV konstant gehalten, was in absoluten Beiträgen wie auch in bezug auf die AHV-Lohnsumme oder die Mehrwertsteuer einen Anstieg bedeutet. Laut dieser Berechnung beziffert sich übrigens die Finanzierungslücke für das Jahr 2025 auf 13 Milliarden Franken.

Diese Unterscheidung zwischen relativem Mehrbedarf und Finanzierungslücke ist für den Bürger aber völlig *irrelevant,* denn für ihn heisst es so oder so, dass der zusätzliche Betrag von 14 Milliarden Franken in irgend einer Form durch ihn zu bezahlen sein wird, soll der heutige Leistungsstandard in den Sozialversicherungen beibehalten werden.

Der Umfang des relativen finanziellen Mehrbedarfs ist schliesslich massgeblich abhängig vom wirtschaftlichen Wachstum. Das Referenzszenario ging dabei von einem BIP-Wachstum von 1,3 Prozent aus. In alternativen Szenarien rechnete die Arbeitsgruppe unter anderem mit einem höheren Wachstum von 1,8 Prozent, das zu einer um 0,9 Milliarden geringeren Finanzierungslücke im Jahre 2010 führen würde, und mit einem tieferen Wachstum von 0,8 Prozent, hierbei wäre die Finanzierungslücke um 0,9 Milliarden höher als im Referenzszenario. Veränderungen ergeben sich auch je nach der angenommenen Zahl von Erwerbstätigen.

Teure AHV und Krankenversicherung

Bis 2010 tragen vor allem die AHV, die IV und die Krankenversicherung sowie die Arbeitslosenversicherung zur Verteuerung der Sozialversicherungen bei. Der Mehrbedarf beträgt bei der AHV 1,9 AHV-Lohn- bzw. 2,5 Mehrwertsteuerprozente (zusätzlich zu dem bereits in der Verfassung verankerten Mehrwertsteuerprozent), bei der Invalidenversicherung 1 AHV-Lohnprozent bzw. 1,3 Mehrwertsteuerprozente, bei der Krankenversicherung 2,6 AHV-Lohn- bzw. 3,4 Mehrwertsteuerprozente und bei der Arbeitslosenversicherung 0,8 AHV-Lohn- bzw. 1 Mehrwertsteuerprozent. Nach 2010 nimmt der Mehrbedarf vor allem der AHV nochmals zu. Für die ALV geht man hingegen von einer konstanten Belastung aus. Insgesamt rechnet der Bericht im Zeitraum zwischen 2010 und 2025 für sämtliche Sozialversicherungen mit einem Mehrbedarf von 4,7 AHV-Lohnprozenten beziehungsweise 6,1 Mehrwertsteuerprozenten. Diese Berechnungen sind aber nur grobe Indikationen, da nach 2010 zu viele Unsicherheitsfaktoren bestehen (Wirtschaftswachstum, Erwerbsquote, Migration).

Vorbehalte der SP und der Gewerkschaften

«Kein ernsthaftes Finanzierungsproblem»

sc. Bern, 13. Juni

An einer Medienorientierung haben die Sozialdemokratische Partei (SP) und der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) den IDA-Fiso-Bericht zur Finanzierung der Sozialversicherungen kommentiert und kritisiert. Parteipräsident Peter Bodenmann und SGB-Sekretär Serge Gaillard waren dabei vor allem mit den Annahmen des sogenannten Referenzszenarios nicht einverstanden. Die unterstellte Wachstumsrate für das Bruttoinlandprodukt von 1,3 Prozent bis zum Jahr 2010 und danach von noch 0,5 Prozent erachten beide als Tiefstapelei. Ihr Wachstumsglaube, insbesondere derjenige von Bodenmann, ist wesentlich ausgeprägter. Beide sind überzeugt, dass die Wachstumsraten schon längst wieder wesentlich höher wären, wenn der Gang der Wirtschaft nicht durch die Politik behindert würde. Hintergrund von derlei Optimismus sind die Auswirkungen des Wirtschaftswachstums auf das Ausmass der Finanzierungslücken. Bei grösserem Wachstum wird die Lücke kleiner.

Aber auch wenn sich die vorsichtigen Annahmen der IDA Fiso als richtig erweisen sollten, sind die Sozialversicherungen für Bodenmann problemlos finanzierbar. Für ihn macht der Bericht klar, dass die Schweiz kein ernsthaftes Problem der Sozialversicherungsfinanzierung kennt und kennen wird. Nationalrat Rudolf Strahm wiederum bezeichnete eine kontinuierliche Erhöhung der Mehrwertsteuer bis auf das EU-Niveau von 15 Prozent als verkraftbar.

Soziallasten gestern, heute und morgen

cs. Der Bericht der IDA Fiso zeigt unter anderem auf, dass die tatsächliche Belastung mit Sozialabgaben in der Vergangenheit mehr angestiegen ist, als es für die Zukunft erwartet wird. Es gilt dabei indes zu bedenken, dass der Anstieg in der Vergangenheit durch einen Leistungsausbau begründet war, während er inskünftig wesentlich der Beibehaltung des gegenwärtigen Leistungsniveaus dienen wird.

Die Sozialleistungsquote nahm in den vergangenen 15 Jahren (1979 bis 1994) um 4,8 Prozentpunkte zu und in den 30 Jahren seit 1964 bis heute um 11 Punkte. Das Referenzszenario rechnet demgegenüber in den nächsten 15 Jahren bis 2010 mit einem Anstieg um 3,3 Prozentpunkte und in den 30 Jahren bis 2025 mit einer Zunahme um 6,2 Punkte.

Eigener Arbeitsbericht

Parallel zum IDA-Fiso-Bericht haben die SP und der SGB einen Bericht unter dem Titel «Finanzierung des Sozialstaats» erarbeitet und bei der gleichen Gelegenheit vorgestellt. Als wichtige Forderung sind darin die existenzsichernden AHV- und IV-Renten und die Beibehaltung des Mischindexes festgehalten. Darüber hinaus soll das System der Ergänzungsleistungen auf Erziehungs- und Betreuungssituationen sowie auf die ausgesteuerten Langzeiterwerbslosen ausgebaut werden. Die SP möchte die Sozialwerke auch weiterhin grundsätzlich mit zweckgebundenen Steuern und Abgaben finanziert sehen. Zusätzliche Belastungen seien eher über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer als über zusätzliche Lohnprozente abzudecken. Dabei verlangt die SP gemäss dem vorliegenden Arbeitsbericht, der vom Parteitag noch zu diskutieren und zu verabschieden ist, dass die zukünftigen Mehrwertsteuererhöhungen ausschliesslich für die Sozialversicherungen zu reservieren sind. Ähnlich wie die IDA Fiso erachtet auch die SP-Arbeitsgruppe unter der Leitung von Rudolf Strahm eine Energiesteuer für prüfenswert, deren Erträge vollumfänglich zur Entlastung der Unternehmen bei ihren Sozialversicherungsprämien oder für einzelne Sozialwerke eingesetzt werden sollen. Ebenfalls im Vordergrund steht die Einführung einer eidgenössischen Erbschafts- und Schenkungssteuer, die einen Jahresertrag von 1,5 Milliarden Franken bringen soll.

* * *

Die Sozialdemokraten und Gewerkschaften wollten die «bürgerliche Polemik» um die Sozialversicherungen kontern. Sie haben dies allerdings mindestens teilweise in jenem populistischen Stil getan, den sie ihren Gegnern vorwerfen. Sie haben es dabei mit ihren Aussagen auch nicht allzu genau genommen. So ist etwa die These von Rudolf Strahm reichlich kühn, die Mehrwertsteuer verhalte sich bezüglich des Wirtschaftswachstums neutral. Sie verteuert die Produkte auf dem Binnenmarkt, was auf die Umsätze des schweizerischen Detailhandels nicht ohne Wirkung bleibt. Weiter ist der Angriff auf den IDA-Fiso-Bericht über das Anzweifeln der volkswirtschaftlichen Annahmen zum Wachstum ein Schuss ins Leere, hatte doch Bundesrätin Ruth Dreifuss schon am Montag nach der Indiskretion von gewissen Daten aus dem Bericht mit Nachdruck betont, es handle sich nicht um Prognosen, sondern um Szenarien. Ihre politischen Mitstreiter wollen auf diesen Unterschied offenbar nicht eintreten. Dafür haben sie an der Medienorientierung die Bundesrätin vor angeblichen Pressekampagnen in Schutz genommen, gleichzeitig bedrängen sie mit ihrer Kritik am IDA-Fiso-Bericht Ruth Dreifuss wohl selbst.

Bürgerliche gegen weiteren Sozialausbau

(sda) Der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeberorganisationen bezeichnet die Zahlen als Schock. Jeder Sozialausbau sei zu stoppen. Dies heisse zum Beispiel Verzicht auf eine Mutterschaftsversicherung oder auf die Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta. Die 11. AHV-Revision müsse sich ausschliesslich auf die Finanzierungsfrage konzentrieren und Wünsche wie Rentenalterflexibilisierung weglassen. Ähnlich argumentieren die Freisinnigen. Die FDP spricht von alarmierenden Zahlen und wirft dem EDI und der linken Seite vor, die Situation bisher verharmlost zu haben. Gefordert sei jetzt ein Marschhalt: «Der Sicherung der bestehenden Sozialwerke als tragende Säulen unseres Staates kommt höchste Priorität zu.» In diesem Sinne nehmen auch SVP und CVP Stellung. Während die SVP wie FDP und Arbeitgeber für eine «Politik des Verzichts» plädiert, geht es der CVP indes weder um Abbau noch um Ausbau, sondern allein um die Sicherung der Sozialwerke.

Mehrwertsteuer als Allerheilmittel?

Künftige Finanzierungsmöglichkeiten

cs. Neben den Finanzierungsperspektiven erarbeitete die IDA Fiso auch Elemente zu Entscheidungsgrundlagen, wie der finanzielle Mehrbedarf gedeckt werden könnte. Der Bericht diskutiert verschiedene Finanzierungsalternativen und erkennt am ehesten ein gewisses Potential in der Mehrwertsteuer. Es wird aber schliesslich betont, dass wohl eine Mischfinanzierung ins Auge gefasst werden müsste.

Verworfen wurden Finanzierungen über eine Wertschöpfungsabgabe und eine Maschinensteuer. Sie belasteten die Investitionstätigkeit der Unternehmen, was nicht erwünscht ist. Für nicht realisierbar beurteilt man sodann eine allgemeine Sozialabgabe der Haushalte. Und die Möglichkeit der Einführung einer eidgenössischen Vermögens- oder Erbschaftssteuer hat man nicht berücksichtigt, da damit die Einnahmenquellen der Kantone beschnitten würden. Schliesslich kommt als neue denkbare Einnahmequelle eine Energiesteuer in Frage, deren Einführung laut der Arbeitsgruppe vertiefter geprüft werden sollte. Eine Energiesteuer wirft freilich viele Fragen bezüglich ihrer Ausgestaltung und Folgewirkung auf. Zudem gilt es zu bedenken, dass ihre längerfristige Ergiebigkeit als eigentliche Lenkungssteuer unsicher ist. Deshalb wird im Bericht die Meinung vertreten, dass ihr bei der Deckung des Mehrbedarfs nur die Rolle einer ergänzenden Finanzierung zukommen könne.

Eine Mehrbelastung der Finanzierungsquellen, auf die man sich schon heute stützt, ist ebenfalls mit Problemen belastet, namentlich angesichts der zu erwartenden volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Bei den Lohnprozenten erfolgt eine unerwünschte Verteuerung der Arbeit, bei den einkommensunabhängigen Beiträgen ist an die Belastung für die einkommensschwachen Haushalte zu denken. Allerdings sieht man, wie erwähnt, noch am ehesten eine Möglichkeit zur Finanzierung des Mehrbedarfs der Sozialversicherungen bei der Mehrwertsteuer. Die Arbeitsgruppe empfiehlt im übrigen den Beizug von externen Experten. Denn insbesondere muss sorgfältig abgeklärt werden, welche sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen die erwarteten Mehrbelastungen auf das Wachstum, den Arbeitsmarkt, die Wettbewerbsfähigkeit und die Preise haben. Ferner sind die Auswirkungen des Festhaltens an den bisherigen Finanzierungsquellen zu untersuchen.

Der Finanzbedarf der Sozialwerke

(sda) Die folgende Tabelle gibt Auskunft über den Finanzierungsbedarf der Sozialversicherungen, ausgedrückt in Lohnprozenten (LP) und in Mehrwertsteuer-Prozenten (MWSt).

	Bedarf 1995		*Relativer Mehrbedarf*							
			1995–2000		*2000–2005*		*2005–2010*		*1995–2010*	
	LP	*MWSt*	*LP*	*MWSt*	*LP*	*MWSt*	*LP*	*MWSt*	*LP*	*MWSt*
Alters- u. Hinterlassenenvers.	10,9	14,2	0,2	0,2	0,8	1,0	0,9	1,2	1,9	2,5
Invalidenversicherung	3,0	3,9	0,2	0,2	0,4	0,6	0,4	0,5	1,0	1,3
Ergänzungsleistungen	1,0	1,2	–	–	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3
Erwerbsersatzordnung	0,3	0,4	–	0,1	–	–	0,1	0,1	0,1	0,1
Berufliche Vorsorge	5,2	6,7	–	0,1	0,1	0,1	–	–	0,1	0,2
Krankenversicherung	5,9	7,7	0,7	0,9	0,9	1,1	1,0	1,4	2,6	3,4
Unfallversicherung	2,1	2,7	–	–	–	–	–	–	–	–
Familienzulagen	1,8	2,3	–	–	–	–	–	–	–	–
Arbeitslosenversicherung	2,4	3,1	–0,8	–1,0	–	–	–	–	–0,8	–1,0
Militärversicherung	0,1	0,1	–	–	–	–	–	–	–	–
Total	*32,7*	*42,5*	*0,4*	*0,5*	*2,3*	*3,0*	*2,5*	*3,3*	*5,2*	*6,8*