

Bericht über die Entwicklung der Sozialwerke und die Stabilisierung der Soziallastquote

in Erfüllung des Postulats 00.3743 Baumann J. Alexander
vom 15. Dezember 2000

Bericht des Bundesrates
17. März 2006

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	I
Zusammenfassung.....	III
1 Einleitung.....	1
11 Das Postulat Baumann J. Alexander (00.3743) und die Arbeiten über die Entwicklung der Sozialwerke	1
12 Vorgehen bei der Erarbeitung des Berichts	1
13 Aufbau des Berichts	2
2 Entwicklung des künftigen finanziellen Mehrbedarfs der Sozialwerke	3
21 Grundlagen für die Berechnung des künftigen finanziellen Mehrbedarfs	3
211 Annahmen zur demografischen Entwicklung.....	3
212 Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung.....	3
213 Grundszenario und Varianten	4
214 Parameter und Hypothesen zu den verschiedenen Versicherungen	5
215 Bei der Berechnung des Finanzierungsbedarfs nicht berücksichtigte Gesetzesrevisionen und –vorlagen	10
22 Entwicklung des finanziellen Mehrbedarfs gemäss Grundszenario.....	12
23 Entwicklung des Finanzierungsbedarfs anhand verschiedener Szenarien	13
3 Entwicklung der Sozialquote.....	15
31 Zum Konzept der Sozialquote.....	15
32 Die Entwicklung der Soziallastquote der obligatorischen Sozialversicherungen bis 2030.....	15
33 Künftige Entwicklung: Beurteilungskriterien	16
4 Stabilisierung der Soziallastquote.....	19
41 Vorbemerkungen.....	19
42 Einflussmöglichkeiten.....	20
43 Einflussmöglichkeiten auf die Leistungen	21
431 Massnahmen in der AHV	21
432 Massnahmen in der IV	21
433 Massnahmen in der beruflichen Vorsorge	22
434 Massnahmen in der Krankenversicherung.....	22
435 Massnahmen in der Arbeitslosenversicherung	23
436 Entwicklung der Soziallastquote unter Berücksichtigung vorgesehener Massnahmen	24

44.....	Leistungsreduktionen zur Stabilisierung der Soziallastquote	25
441	Weitere Massnahmen.....	25
442	AHV-Leistungen	25
443	Leistungen der beruflichen Vorsorge	26
5	Schlussfolgerungen.....	27
Anhang 1	28
Anhang 2	32
Anhang 3	33
Anhang 4	34

Zusammenfassung

In Erfüllung des Postulats Baumann J. Alexander 00.3743 vom 15. Dezember 2000 gibt der vorliegende Bericht einen Überblick über die Entwicklung der Sozialwerke und der Soziallastquote bis ins Jahr 2030. Die Prognosen basieren auf Annahmen zur demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung ausgehend von drei Szenarien. Der Bericht berücksichtigt die laufenden Revisionen in den verschiedenen Sozialversicherungszweigen, sofern diese von beiden Räten spätestens in der Wintersession 2005 verabschiedet worden sind.

Ein Teil des Berichts ist der Soziallastquote und deren wirtschaftliche Bedeutung, Entwicklung und Stabilisierung gewidmet. Ein Rückblick auf die in der Vergangenheit beobachtete Tendenz und die Entwicklung der gesamten öffentlichen Ausgaben liefert Beurteilungsansätze für die künftigen Entwicklungen. Der Bundesrat fördert zwar auch das Wirtschaftswachstum, aber dennoch geht es hier in Erfüllung des Postulats darum, sich auf die Ausgaben der Sozialversicherungen zu konzentrieren. Im Bericht werden zunächst die Auswirkungen der vom Bundesrat bereits beschlossenen Massnahmen untersucht und danach eine Schätzung der Leistungskürzungen vorgenommen, die es noch braucht, um der Forderung nach einer stabilen Soziallastquote nachzukommen.

Der im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP) gemessene Finanzierungsbedarf, der der Soziallast entspricht, dürfte im Jahr 2030 bei 25.6 % des BIP (Grundszenario) liegen, während er im Jahr 2005 bei 22.2 % lag. Würden die für die AHV und die IV beratenen Massnahmen angenommen, liesse sich damit die Progression der Sozialausgaben sicher bremsen. Diese wäre aber immer noch deutlich höher als das Wirtschaftswachstum, womit die Soziallastquote im Jahre 2030 auf 25.3 % des BIP läge. Eine Stabilisierung der Soziallastquote auf dem Niveau von 2005 würde bis 2030 eine Leistungskürzung von 12.2 % nötig machen.

1 Einleitung

11 Das Postulat Baumann J. Alexander (00.3743) und die Arbeiten über die Entwicklung der Sozialwerke

Das am 15. Dezember 2000 eingereichte Postulat Baumann J. Alexander (00.3743) lädt den Bundesrat ein, eine Gesamtschau über die Entwicklung der Sozialversicherungen bis 2010 bzw. 2025 auszuarbeiten. Damit bringt Nationalrat Baumann den Wunsch nach einer Gesamtschau zum Ausdruck, um zu verhindern, dass nur Teilaspekte der Probleme angegangen werden, was Teillösungen zur Folge hat. Das Postulat Baumann verlangt zudem, eine tragbare und langfristig stabile Soziallastquote festzulegen.

Der Bundesrat hat wiederholt Gesamtübersichten über die Entwicklung der Sozialversicherungen vorgelegt. Die Berichte der interdepartementalen Arbeitsgruppe IDA FiSo 1 und 2 (1996/1997) haben die mittel- und langfristigen finanziellen Perspektiven aufgezeigt und, ausgehend von den gegebenen finanziellen Rahmenbedingungen, die erforderlichen Leistungsanpassungen erläutert. In der Botschaft vom 2. Februar 2000 über die 11. AHV-Revision und die Finanzierung der Versicherung werden die Resultate der IDA FiSo aktualisiert¹. Ausserdem hat das Eidgenössische Departement des Innern im Mai 2002 aufgrund zweier parlamentarischer Vorstösse² eine aktualisierte Gesamtschau³ des finanziellen Mehrbedarfs der Sozialversicherungen bis zum Jahr 2025 erstellt.

Der vorliegende Bericht stützt sich teilweise auf frühere Arbeiten und kann den zeitlichen Horizont für die Analyse bis ins Jahr 2030 ausdehnen; die Forderung nach einer Stabilisierung der Soziallastquote bedingt jedoch eine genauere Untersuchung der leistungsseitigen Auswirkungen.

Die Entwicklung der Sozialversicherungen und die Stabilisierung der Soziallast sind auch Gegenstand anderer Postulate (siehe Anhang 1). Der vorliegende Bericht erfüllt diese ebenfalls:

- 2000 P 00.3200 Zukunftsmodelle für die soziale Sicherheit (S 16.6.00, Spezialkommission SR 00.016)
- 2003 P 02.3167 Aktualisierte Gesamtschau über den finanziellen Mehrbedarf der Sozialversicherungen (N 8.12.03, Freisinnig-demokratische Fraktion)
- 2002 P 02.3172 Mehrbedarf der Sozialversicherungen. Aktualisierte Gesamtschau (S 18.6.02, Beerli).

12 Vorgehen bei der Erarbeitung des Berichts

Der vorliegende Bericht wurde im Rahmen einer Arbeitsgruppe unter Mitwirkung des BSV, der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) und des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) ausgearbeitet.

¹ Botschaft vom 2. Februar 2000 über die 11. Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung und die mittelfristige Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, BBl 2000 1865.

² Postulat Beerli vom 22. März 2002 (02.3172) «Mehrbedarf der Sozialversicherungen. Aktualisierte Gesamtschau» und Motion der Freisinnig-demokratischen Fraktion vom 22. März (02.3167) «Aktualisierte Gesamtschau über den finanziellen Mehrbedarf der Sozialversicherungen». Aufgrund dieser Vorstösse hatte der Bundesrat das EDI beauftragt, die Gesamtschau über den finanziellen Mehrbedarf der Sozialversicherungen umgehend zu aktualisieren, damit diese bei den laufenden Revisionsarbeiten berücksichtigt werden könne.

³ Eidgenössisches Department des Innern (2002), Bericht über eine aktualisierte Gesamtschau des finanziellen Mehrbedarfs der Sozialversicherungen bis zum Jahr 2025 vom 17. Mai 2002, nachfolgend «Gesamtschau 2002».

Die Arbeiten haben im Dezember 2003 begonnen. Nachdem die 11. AHV-Revision und der Bundesbeschluss über die Finanzierung der AHV/IV vom Volk abgelehnt worden sind, hat die Gruppe ihre Tätigkeiten im Mai 2004 eingestellt und diese erst Anfang 2005 wieder aufgenommen.

13 Aufbau des Berichts

Der Bericht erläutert zunächst (Ziff. 21) die Annahmen und Szenarien, auf denen sich die Berechnungen und Prognosen abstützen. Die Entwicklung der verschiedenen Sozialwerke bis 2030 hängt nicht nur von den demografischen und wirtschaftlichen Perspektiven ab (Ziff. 211-213), sondern auch von den heute getroffenen politischen Entscheiden. Deshalb gilt es, die vom Parlament verabschiedeten Beschlüsse, die noch nicht in Kraft getreten sind (Ziff. 214), ebenfalls zu berücksichtigen. Die in Zusammenhang mit den noch nicht abgeschlossenen Revisionen debattierten Massnahmen werden zwar nicht in die Berechnung des finanziellen Mehrbedarfs miteinbezogen, jedoch ausdrücklich erwähnt (Ziff. 215). Anschliessend werden die Ergebnisse der prognostizierten Entwicklung bis 2030 detailliert (Ziff. 22).

Die beiden folgenden Kapitel (Ziff. 3 und 4) sind der Entwicklung der Soziallastquote, insbesondere im Verhältnis zur Entwicklung der gesamten öffentlichen Ausgaben, sowie der Quotenstabilisierung gewidmet. Zunächst geht es darum, auf die in Ziffer 215 erwähnten laufenden (aber von den beiden Räten noch nicht verabschiedeten) Revisionen einzugehen, und danach abzuschätzen, welche weiteren Kürzungen vorgenommen werden müssten, um die angestrebte stabile Soziallastquote zu erreichen. Die in Ziffer 5 gezogenen Schlussfolgerungen verdeutlichen die Haltung des Bundesrates in Bezug auf den Gegenstand des Postulates 00.3743.

2 Entwicklung des künftigen finanziellen Mehrbedarfs der Sozialwerke

21 Grundlagen für die Berechnung des künftigen finanziellen Mehrbedarfs

211 Annahmen zur demografischen Entwicklung

Für die künftige demografische Entwicklung werden in den Berechnungen die offiziellen Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik (BFS) unterstellt⁴.

Das Referenzszenario (A-00-2000) weist ab dem Jahr 2005 eine beschleunigte Zunahme des Altersquotienten (Verhältnis zwischen den 65jährigen und älteren gegenüber der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter) aus, welche sich ab 2030 verlangsamt und sich ab 2040 stabilisiert.

Das Alternativszenario «Verstärkte Alterung» (D-00-2000) des BFS baut auf einer Hypothesenwahl auf, bei der das Verhältnis der Anzahl der mindestens 65-Jährigen zur Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (20-64) am stärksten ansteigt. Die dem Szenario "Abgeschwächte Alterung" (E-00-2000) zu Grunde liegenden Hypothesen ergeben die geringste Zunahme dieses Verhältnisses.

212 Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung

212.1 Periode 2005-2009

Die Annahmen über die Ausgaben in den Sozialwerken für die Jahre 2005 bis 2009 beruhen auf den Annahmen, welche auch dem Budget und dem Finanzplan des Bundes zugrunde liegen⁵.

Tabelle 1. Annahmen über BIP-, Preis- und Lohnentwicklung

Jahr	2005	2006	2007-2009
BIP-Wachstum	1.5 %	1.8 %	1.8 %
Preisentwicklung LIK	1.2 %	1.1 %	1.5 %
Lohnentwicklung	1.4 %	1.8 %	2.3 %
Reallohnentwicklung	0.2 %	0.7 %	0.8 %
Arbeitslosenquote	3.7 %	3.4 %	3.0 %

Die Kostenentwicklung wird in Preisen von 2005 angegeben. Die Preis- und Lohnentwicklung spielt damit nur über die Reallohnentwicklung⁶ eine Rolle.

212.2 Ab 2010: Szenarien der Wirtschaftsentwicklung

Um die Abhängigkeit der Kostenentwicklung von der Wirtschaftsentwicklung abzuschätzen, wird für die Periode nach 2009 die Reallohnentwicklung variiert. Im Grundszenario wird von einer Reallohnentwicklung von 1 % p.a. ausgegangen; als alternative Annahmen wird zusätzlich mit einem tieferen Wirtschaftswachstum (Reallohnentwicklung von 0.5 %) und mit einem höheren Wirt-

⁴ Die Tendenz der letzten Jahre – insbesondere im Bereich der Entwicklung der Zuwanderung – weichen vom Bevölkerungsszenarien ab. Allerdings liegen noch keine neuen Szenarien vor, weshalb auf die bestehenden zurückgegriffen wird.

⁵ Die Arbeitslosenquote für 2005-2006 basiert auf den Prognosen der "Expertengruppe Konjunkturprognosen des Bundes" vom 1.07.2005. Die Quoten 2007-2009 basieren auf den damaligen Annahmen des seco.

⁶ Die Reallohnentwicklung bestimmt die Anpassungen der Renten der ersten Säule gemäss Mischindex.

schaftswachstum (Reallohnentwicklung von 1.5 %) gerechnet. Diese Hypothesen entsprechen damit den Annahmen, welche bezüglich Wirtschaftswachstum bisher für die Schätzung der Ausgaben in den Sozialwerken verwendet wurden, die Reallohnentwicklung im Grundszenario ziemlich genau dem Produktivitätswachstum von 0.89 % p.a., welches das seco für das längerfristige Wirtschaftswachstum unterstellt.

213 Grundszenario und Varianten

Der finanzielle Mehrbedarf wird hier anhand dreier Szenarien berechnet: ein Hauptszenario oder «Grundszenario» und zwei Varianten - die Szenarien «ungünstige Entwicklung» und «günstige Entwicklung». Diese Szenarien basieren auf den Hypothesen zur demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung, die aus den oben erläuterten Prognosemodellen hervorgehen (Ziff. 212.1 und 212.2). Das Szenario «ungünstige Entwicklung» kumuliert die Parameter, welche eine negative Wirkung auf die Entwicklung der Finanzierung haben, während das Szenario «günstige Entwicklung» die positiven Effekte kumuliert. Diese Wahl ist nicht durch das zwingende Zusammenwirken aller negativen oder positiven Faktoren begründet; auf diese Weise erhält man jedoch das grösstmögliche Spektrum an Perspektiven zwischen zwei extremen Tendenzen.

Tabelle 2. Annahmen über demografische und wirtschaftliche Entwicklung ab 2010

	Ungünstige Entwicklung	Grundszenario	Günstige Entwicklung
Demografie	Verstärkte Alterung (D-00-2000)	Trend (A-00-2000)	Abgeschwächte Alterung (E-00-2000)
Lohnzuwachsrate ab 2010 (real)	0.5 %	1.0 %	1.5 %
Zuwachsraten KV (OKP)*	Trend + 0.9 %	Trend	Trend - 0.9 %
Arbeitslosenquote ab 2010	3.2 %	2.6 %	2.2 %
Lohnzuwachsrate (nominal)	2.5 %	3.0 %	3.5 %
Preiszuwachsrate (nominal)	2.0 %	2.0 %	2.0 %

* KV: Krankenversicherung; OKP: obligatorische Krankenpflegeversicherung

Das Prognosemodell entspricht jenem, das die Eidgenössische AHV/IV-Kommission für die mittelfristige Prognose der AHV-Ausgaben verwendet hat⁷ (das Modell enthält keine Wechselwirkung zwischen dem Wachstum in den Sozialversicherungen und der Wirtschaftsentwicklung). Das Grundszenario ist identisch. Die hier entwickelten optimistischen und pessimistischen Varianten weisen hingegen gegenüber den Szenarien der AHV/IV-Kommission folgende Unterschiede auf:

- Angesichts der Tatsache, dass der zeitliche Horizont bei der Kommission auf 2020 festgelegt war, mussten nicht zwingend unterschiedliche demografische Hypothesen untersucht werden, da diese erst auf längere Sicht Auswirkungen auf die AHV gehabt hätten. Für den vorliegenden Bericht, der bis ins Jahr 2030 reicht, musste man jedoch mit verschiedenen demografischen Szenarien arbeiten (vgl. Tabelle 2).
- Im pessimistischen Szenario (Reallohnwachstum von 0.5 %), das auf dem demografischen Szenario «abgeschwächte Alterung» beruht, wäre der Finanzierungsbedarf der AHV im 2020, in Prozenten des BIP ausgedrückt, um 0.2 Punkte höher als der Finanzierungsbedarf, der von der Kommission im entsprechenden Szenario ausgewiesen wurde (8.7 Punkte des BIP gegenüber 8.5).

⁷ Bericht für die Festlegung von Szenarien für die AHV, November 2004.

- Für ihr Szenario „Stärkeres Wirtschaftswachstum“ hat die AHV-/IV-Kommission ein jährliches Wirtschaftswachstum von 1.5 % vorgegeben, das durch ein erhöhtes Reallohnwachstum, höheren Erwerbsquoten der Frauen sowie zusätzlicher Einwanderung junger Arbeitskräfte erreicht werden soll. Wie sich diese Einwanderungen längerfristig auf der Ausgaben- seite auswirken, kann infolge der Unsicherheiten, die bezüglich Familiennachzüge oder Rückwanderungen einstellen werden, nicht quantifiziert werden. Auch im vorliegenden Bericht wird bis 2020 im positiven Szenario ein durchschnittliches jährliches BIP-Wachstum von 1.5 % erreicht, jedoch durch ein anderes Verfahren (im Wesentlichen dank der Erhöhung der Lohnmasse). Der Finanzierungsbedarf der AHV fällt, gemessen in Prozenten des BIP, um 0.2 Prozentpunkte tiefer aus als im Szenario der AHV-/IV-Kommission (7.7 Punkte des BIP gegenüber 7.9).

Wie die nachfolgenden Ausführungen (Ziff. 22) zeigen, unterscheiden sich die Resultate bis zum Jahr 2020 nicht wesentlich voneinander, ob die Szenarien der AHV-/IV-Kommission oder die in diesem Bericht vorgeschlagenen Szenarien verwendet werden.

214 Parameter und Annahmen zu den verschiedenen Versicherungen

214.1 Berücksichtigte Revisionen und Vorhaben

Grundsätzlich wurden in diesem Bericht alle Revisionen und Vorhaben berücksichtigt, welche Ende der Wintersession 2005 in den Räten behandelt und von beiden Räten verabschiedet worden sind. Die Gesetze, die angenommen sind aber an einem späteren Zeitpunkt in Kraft treten, sind ebenfalls ab dem Inkrafttreten berücksichtigt. Dies betrifft folgende Vorlagen:

- Revision der Erwerbsersatzordnung
- Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung: Gesamtstrategie, Risikoausgleich (Verlängerung um fünf Jahre), Einfrieren der Pflögetarife, Verlängerung des dringlichen Bundesgesetzes zur Spitalfinanzierung, Vorschriften für die Rechnungslegung, Versicherungskarte
- Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
- Entlastungsprogramm 03
- Entlastungsprogramm 04.

Die nicht berücksichtigten Revisionen und Vorhaben sind unter Ziffer 215 aufgeführt.

214.2 Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

Politische Parameter: Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10), geltende Ordnung. Mit dem Entlastungsprogramm 2003 (EP03, vgl. Ziffer 214.9) wird rückwirkend auf 2003 der jährliche Sonderbeitrag von 170 Millionen gestrichen, den der Bund bis 2013 zur Vorfinanzierung der vorbezogenen Renten (insgesamt 1.87 Milliarden Franken) an die AHV hätte leisten müssen.

214.3 Invalidenversicherung

Politische Parameter: Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20), heute geltende Ordnung. Mit dem Entlastungsprogramm 2003 (EP03) wird das durchschnittliche jährliche Wachstum der Ausgaben für Subventionen an Institutionen der Invalidenhilfe bis und mit 2006 eingeschränkt, d.h. bis zur Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA, vgl. Ziffer 214.8). 2005 wird mit Einsparungen für die Versicherung in Höhe von 109 Millionen Franken gerechnet; für 2006 mit doppelt soviel.

Mit den Massnahmen der 4. IV-Revision⁸ wird die Zunahme der Neurenten gebremst. Die Daten aus dem Monitoring der Invalidenversicherung für das erste Halbjahr 2005 ergeben, dass im Vergleich zum ersten Halbjahr 2004 7 % weniger neue Renten zugesprochen worden sind⁹.

214.4 Berufliche Vorsorge

Es wird nur der obligatorische Teil berücksichtigt.

Politische Parameter: Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40), durch die 1. BVG-Revision (Änderung vom 3. Oktober 2003, AS 2004 4635) eingeführte Ordnung, in Kraft seit dem 1. April 2004 (1. Paket), 1. Januar 2005 (2. Paket) und dem 1. Januar 2006 (3. Paket).

214.5 Revision der Erwerbsersatzordnung (EO)

Politische Parameter: Bundesgesetz vom 25. September 1952 über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbsersatzgesetz, EOG; SR 834.1), Ordnung in Kraft getreten am 1.07.2005 (Änderung vom 3. Oktober 2003, AS 2005 1429).

Die Revision der Erwerbsersatzordnung mit der Einführung des Erwerbsersatzes bei Mutterschaft wurde in der Eidgenössischen Volksabstimmung vom 26. September 2004 angenommen. Während den ersten Jahren wird die Mutterschaftsentschädigung ausschliesslich durch den der EO-Fonds finanziert. Später wird eine Erhöhung der EO-Beiträge vorgenommen (insgesamt von 0.3 % auf 0.5 % für die Deckung der Mutterschaftsentschädigung und Massnahmen für Dienstleistende, d.h. 0.1 Punkt im Jahr 2011 und 0.1 Punkt ums Jahr 2012). Für die Erwerbsersatzordnung hat die Revision Kosten von 30 Millionen Franken pro Jahr zur Folge.

214.6 Krankenversicherung (obligatorische Krankenpflegeversicherung, OKP)

Modelle und Szenarien: Die bis anhin verwendete Methode zur Schätzung der künftigen Ausgaben der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) beruht auf den Parametern Demografie, Reallohnentwicklung und „Krankenversicherung“ (technologische Entwicklung). Weil die fünf Jahre nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung (neues Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung, KVG; SR 832.10) vorgenommene Wirkungsanalyse¹⁰ zeigt, dass die an die Revision geknüpften Erwartungen an die kosteneindämmende Wirkung der gesetzten Anreize noch nicht erfüllt sind, gilt es, die vormals getroffenen Annahmen zum Rückgang der Kostensteigerung zu überdenken. Insbesondere betrifft dies die Annahmen über die technologische Entwicklung, welche vor allem die Kostenentwicklung im Spitalbereich und im Medikamentenbereich beeinflusst. Die Kostenentwicklung im ambulanten Bereich wird nach heutigem Verständnis primär durch den technischen Fortschritt und die Ärztedichte beeinflusst und nicht durch die Reallohnentwicklung. Die Komplexität des Gesundheitswesens lässt aber auf der vorhandenen Datenbasis nach wie vor kaum eine eindeutige Identifizierung der kostentreibenden gesellschaftlichen und technologischen Faktoren zu. Prognosen bis zum Jahr 2030 sind wegen den methodischen Schwierigkeiten somit unabhängig vom verwendeten Extrapolationsmodell nur als grobe Abschätzungen zu betrachten. Aus diesem Grund beschränken sich die Prognosen auf einfache Extrapolationen der nominalen Bruttokosten.

Analysen des Kostenverlaufs zwischen 1985 und 2004 zeigen, dass mit den Annahmen exponentieller oder linearer Extrapolationsansätze, d. h. mit der Annahme konstanter relativer oder absoluter Zuwachsraten, die Kosten über- bzw. unterschätzt würden. Es wurde daher angenommen, dass die Kosten quadratisch mit der Zeit zunehmen. Zur Berücksichtigung der demografischen Ent-

⁸ AS 2003 3837.

⁹ Medienmitteilung des BSV vom 1. September 2005.

¹⁰ Bundesamt für Sozialversicherung (2001), Synthesebericht Wirkungsanalyse KVG. Bern: BSV (Forschungsbericht 16/01).

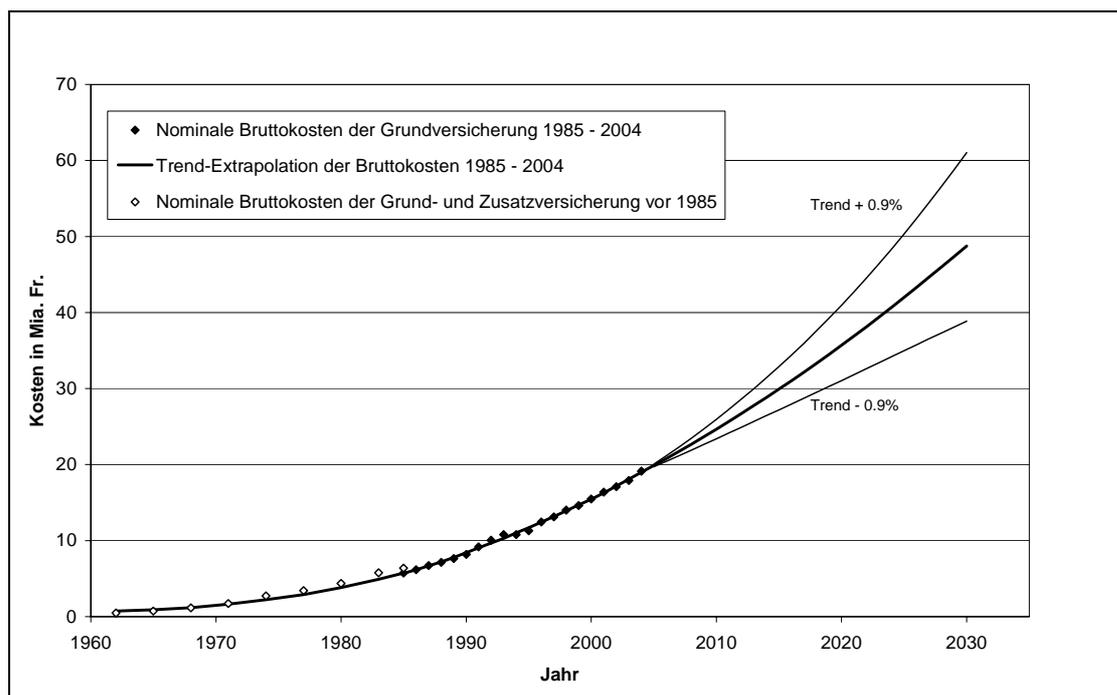
wicklung wurden die pro Kopf-Kosten der Grundversicherung extrapoliert und mit den Bevölkerungszahlen des Bevölkerungsszenarios A00 des Bundesamts für Statistik (BFS) multipliziert. Abbildung 1 zeigt die nominalen Kosten 1985 bis 2004 und eine Trend-Extrapolation bis 2030. Zur Illustration sind zusätzlich die Kosten und der Trendverlauf zwischen 1960 und 1985 dargestellt. Trendextrapolationen setzen voraus, dass die kostentreibenden Faktoren (Inflation, Lohnkosten, medizinischer Fortschritt, demografische Entwicklung, Verschiebungen zwischen den Kostenträgern, Ausweitungen des Leistungskatalogs etc.) in der Zukunft etwa gleich bleibende Auswirkungen auf die OKP-Kosten haben wie in der Vergangenheit. Beispielsweise betragen die mittlere jährliche Inflationsrate und die Steigerung der Lohnkosten zwischen 1985 und 2003 knapp 2 % bzw. 2.5 %. Veränderungen der kostentreibenden Faktoren führen zu Änderungen des Verlaufs der OKP-Kosten. Der Kostentrend berücksichtigt zudem keine Auswirkungen der laufenden und geplanten KVG-Revisionen.

Weil ohne einschneidende Massnahmen mit ungefähr gleichbleibenden Kostensteigerungen gerechnet werden muss, gehen die Schätzungen der zukünftigen OKP-Ausgaben vom Kostentrend der letzten Jahre aus. Das dadurch vorgegebene Kostenwachstum ist allerdings höher als das prognostizierte BIP-Wachstum und somit langfristig wirtschaftlich kaum tragbar. Um das Wachstum der OKP-Kosten demjenigen des BIP-Grundszenarios anzugleichen, müssten die jährlichen Wachstumsraten der OKP um rund 0.9 % reduziert werden. Setzt man das optimistische BIP-Szenario voraus, reicht eine Abnahme des jährlichen Wachstums der OKP-Kosten um 0.3 %, um gleiche Wachstumsraten der OKP-Kosten und des BIP zu erreichen. Für das pessimistische BIP-Szenario ist dazu eine stärkere Reduktion der OKP-Wachstumsraten von 1.5 % nötig.

Es wurden folgende Varianten in Abbildung 1 dargestellt:

- Trend: Fortsetzung bzw. Trendextrapolation der mittleren Kostensteigerungen seit 1985.
- Trend -0.9 %: Reduktion der jährlichen Koststeigerung um 0.9 % im Vergleich zu der Trendextrapolation. Das Wachstum der OKP-Kosten entspricht dem prognostizierten Wachstum des BIP-Grundszenarios.
- Trend +0.9 %: Erhöhung der jährlichen Kostensteigerung um 0.9 % im Vergleich zu der Trendextrapolation. Damit werden die Auswirkungen erhöhter Kostensteigerungen illustriert.

Abbildung 1. Trendextrapolation für die nominalen Bruttokosten der OKP bis zum Jahr 2030



Politische Parameter: Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10), geltende Ordnung.

Stand der KVG-Revision (die erwähnten Massnahmen werden im Berechnungsmodell nicht berücksichtigt): Nach drei Jahren parlamentarischer Beratung wurde die Vorlage zur zweiten KVG-Revision in der Wintersession 2003 vom Nationalrat schlussendlich abgelehnt (AB 2003 N 2055).

Der Bundesrat hat beschlossen, die unbestrittenen Revisionspunkte in eine Gesamtstrategie aufzunehmen und diese in Einzelpaketen vorzulegen¹¹. Eine erste Vorlagenreihe aus diesem Reformpaket wurde während der Herbstsession 2004 von beiden Räten verabschiedet¹². Diese Vorlagen betreffen folgende Bereiche: Verlängerung des Risikoausgleichs um fünf Jahre, Verlängerung des Zulassungsstopps von Leistungserbringern um drei Jahre, Verlängerung des Gesetzes über die Anpassung der kantonalen Beiträge für die innerkantonalen und stationären Behandlungen, Einfrieren der Pflögetarife bis Ende 2006, Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Einführung einer Versicherungskarte.

Die Prämienverbilligung für Kinder wird in einer Botschaft des Bundesrates¹³ im ersten Revisionspaket behandelt. Das während der Frühjahrsession 2005 verabschiedete Modell sieht vor, dass die Kantone die Prämien für Kinder und junge Erwachsene von Familien mit tiefem Einkommen um mindestens 50 % senken (AS 2005 3587). Die Gesetzesänderung trat am 1. Januar 2006 in Kraft. Ebenfalls geändert wurde der Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung (BBl 2005 4927). Die Bundesbeiträge werden jährlich um 1.5 % erhöht und in den Jahren 2006 und 2007 zusätzlich um je 100 Mio. CHF aufgestockt. Die Kantone sind wie bislang gehalten, die in Anspruch genommenen Bundesbeiträge um die Hälfte aufzustocken.

Es ist noch ungewiss, ob und in welchem Zeitraum die vom Bundesrat vorgeschlagenen Kosten eindämmenden Anreize, welche durch die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen bewirkt werden sollen, ihre Wirkung entfalten können. Bis zum Wirksamwerden kostendämmender Massnahmen besteht daher kein Grund zur Annahme, dass sich die bisherige Kostensteigerung im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung wesentlich ändern wird.

Parallel zu den laufenden Revisionsarbeiten hat der Bundesrat im Herbst 2005 ein erstes Massnahmenpaket verabschiedet¹⁴:

Medikamente: Zwischen dem BAG und der Pharmaindustrie wurde im September 2005 vereinbart, die Preise der Medikamente der Spezialitätenliste zu überprüfen und per 1.4. und 1.7.2006 zu senken. Die daraus resultierenden Einspareffekte werden mit 250 Mio. Franken beziffert¹⁵. Zudem haben die eidgenössischen Räte am 17. Juni bzw. am 12. Dezember 2005 eine Motion der christlichdemokratischen Fraktion angenommen, mit welcher der Bundesrat verpflichtet wird, die Medikamentenpreise nach Patentablauf regelmässig zu überprüfen (05.3009). Ferner wurde der Selbstbehalt an den Behandlungskosten für Originalmedikamente, für die ein Generika existiert, ab Januar 2006 von 10 % auf 20 % erhöht; für die Versicherten werden so Anreize geschaffen, vermehrt auf Nachahmerprodukte umzusteigen. Das Einsparungspotenzial ist jedoch schwer abschätzbar.

Leistungskatalog: Die Analysenliste mit Tarif soll überarbeitet und daneben das System zur Preisfestsetzung der Mittel und Gegenstände gemäss Liste (MiGeL) überprüft und gegebenenfalls an-

¹¹ Botschaft vom 26. Mai 2004 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Strategie und dringliche Punkte) (BBl 2004 4259).

¹² AS 2005 1071, AS 2004 4373 und AS 2004 4375.

¹³ Botschaft vom 26. Mai 2004 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Prämienverbilligung) und zum Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung (BBl 2004 4327).

¹⁴ Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102), Änderung vom 9. November 2005 (AS 2005 5639).

¹⁵ Protokoll vom 12. September 2005 zum Preisfestsetzungsverfahren der Spezialitätenliste (SL).

gepasst werden. Eine lineare Senkung der Taxpunkte auf medizinischen Analysen um 10 % und eine Senkung der Rückerstattungsbeträge für Mittel und Gegenstände um 10 % erfolgten bereits ab Januar 2006. Damit dürfte man insgesamt Einsparungen von mindestens 86 Millionen Franken erzielen (60 Mio. auf den Analysen und 26 Mio. auf den Hilfsmitteln).

214.7 Arbeitslosenversicherung

Annahme: Der Finanzierungsbedarf der Arbeitslosenversicherung wurde auf der Basis einer Arbeitslosenquote von 2.6 % berechnet (100'000 Arbeitslose)¹⁶.

Politische Parameter: Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG; SR 837.0), geltende Ordnung. Die 3. AVIG-Revision (AS 2003 1728) ist am 1. Juli 2003 in Kraft getreten, mit Ausnahme der Kürzung des Beitragssatzes auf 2 % und der Streichung des Solidaritätsprozents, welche am 1. Januar 2004 eingeführt worden sind.

Das EP04 (vgl. Ziffer 214.9) sieht eine Reduktion des Bundesbeitrags auf 0.12 % der Summe der beitragspflichtigen Löhne für die Jahre 2006 bis 2008 vor, sofern die Schulden des Ausgleichsfonds per Ende 2006 oder 2007 nicht 2.5 % der Summe der beitragspflichtigen Löhne erreichen.

214.8 Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)

Die Verfassungsgrundlagen für die NFA wurden vom Volk und den Kantonen am 28. November 2004 angenommen¹⁷. Im Januar 2008 soll die NFA in Kraft treten.

Der Finanzausgleich wird bei den Sozialwerken zu einer neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen führen. Auch wenn sich Bundesrat und Parlament von der Kongruenz zwischen Aufgaben und Finanzierungsverantwortung Kosteneinsparungen erhoffen, ist der Einspareffekt heute noch kaum bezifferbar. Aus diesem Grund werden in diesem Bericht keine Annahmen zu Kostenauswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen getroffen.

Als wichtigste Änderungen im Bereich der Sozialversicherungen können genannt werden:

- Die individuellen AHV/IV-Leistungen unterliegen neu gänzlich der Verantwortung des Bundes. Die Finanzierung der Kollektivleistungen geht an die Kantone.
- Das Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30) wandelt sich von einem Subventionsgesetz zu einer gemeinsamen Aufgabe des Bundes und der Kantone. Die Existenzsicherung wird neu zu einer überwiegend nationalen Aufgabe. 5/8 der Finanzierung wird vom Bund, der Rest von den Kantonen übernommen.

214.9 Entlastungsprogramme

Das Entlastungsprogramm 2003 „EP03“ (Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über das Entlastungsprogramm 2003; AS 2004 1633, Inkrafttreten 2004 bis 2006) bringt für den Bundeshaushalt jährliche Senkungen von 250 Mio. Franken bei den Sozialversicherungen. Der Beitrag der betreffenden Versicherungen wird in den jeweiligen Abschnitten dargelegt.

Das Entlastungsprogramm 2004 (EP 04) beinhaltet Einsparungen von rund 2 Milliarden Franken bis 2008. Das EP 04 wurde von beiden Räten in der Sommersession 2005 verabschiedet (Bundes-

¹⁶ Die Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen in den letzten Jahren hat gezeigt, dass die bisher angenommene Trendarbeitslosigkeit allenfalls zu tief liegen könnte (s. Ziff. 435).

¹⁷ Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2003 6591.

gesetz vom 17. Juni 2005 über das Entlastungsprogramm 2004; AS 2005 5427; In-Kraft-Treten 2006). Eines der von diesem Programm betroffenen Gebiete ist die soziale Sicherheit. Bei der Arbeitslosenversicherung wird der Bundesbeitrag zeitweilig gekürzt (vgl. Ziffer 214.7). Im Zusammenhang mit dem Entlastungsprogramm wird zudem noch mit Einsparungen gerechnet, die aus den Vorlagen für die 5. IV-Revision und die 2. KVG-Revision resultieren sollen. Diese Bereiche werden jedoch nicht durch das Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004 geregelt.

215 Bei der Berechnung des Finanzierungsbedarfs nicht berücksichtigte Gesetzesrevisionen und –vorlagen

215.1 Von den eidgenössischen Räten noch nicht verabschiedete Vorlagen

In den vorliegenden Kostenschätzungen sind die folgenden Vorlagen des Bundesrates, welche noch nicht durch die Räte behandelt worden sind, nicht enthalten:

- 11. AHV-Revision
- 5. IV-Revision
- Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes: Kostenbeteiligung, Vertragsfreiheit, Spitalfinanzierung, Managed Care, Pflegefinanzierung.

Der Beitrag dieser Vorlagen zur Dämpfung der Kostensteigerungen wird jedoch bei den Massnahmen zur Stabilisierung der Staatsquote berücksichtigt (vgl. Ziffer 43).

215.2 11. AHV-Revision

Nachdem die Vorlage für die 11. AHV-Revision am 16. Mai 2004 vom Schweizer Stimmvolk abgelehnt wurde, hat der Bundesrat sich für ein etappenweises Vorgehen entschieden. So hat er Ende 2005 zwei Botschaften vorgelegt, eine zu den Leistungen und zu durchführungstechnischen Verbesserungen (1. Teil der 11. AHV-Revision) und die andere zur Einführung einer Vorruhestandsleistung in der AHV (2. Teil der 11. AHV-Revision¹⁸). Diese beiden Botschaften haben keine grundlegenden Veränderungen bei der Leistungsordnung oder der Finanzierung der AHV zum Ziel. Sie sollen den Weg ebnen für eine breit angelegte Reform, die zu einem späteren Zeitpunkt vorgestellt wird.

Die Botschaft zum 1. Teil der 11. AHV-Revision beinhaltet unter anderem folgende Vorschläge (siehe unten Ziff. 431):

- Die Erhöhung der Renten wird von den konkreten finanzielle Möglichkeiten der Versicherung abhängig gemacht: Fällt der AHV-Fonds auf einen Stand zwischen 70 % und 45 % der AHV-Jahresausgaben, soll die Anpassung der AHV/IV-Renten erst dann erfolgen, wenn die seit der letzten Anpassung aufgelaufene Teuerung mehr als 4 % beträgt. Sollte der Deckungsrad des Fonds unter 45 % fallen, würden die Rentenanpassungen ganz ausgesetzt bis wieder genügend Mittel geäufnet sind;
- einheitliches Rentenalter 65 für Männer und Frauen ab 2009;
- flexiblere Möglichkeiten für den Vorbezug und Aufschub der Altersrente innerhalb des geltenden Rechts;
- Vereinfachung bei der Versicherungsdurchführung mit Hilfe verschiedener technischer Massnahmen wie beispielsweise der Aufhebung des Freibetrages für erwerbstätige Rentner und Rentnerinnen, gekoppelt mit der Anrechnung von Beiträgen, welche nach dem Erreichen des Rentenalters entrichtet wurden.

¹⁸ 11. AHV-Revision (Neufassung), erste Botschaft und zweite Botschaft, BBl 2006 1957 2061.

Der 2. Teil der 11. AHV-Revision sieht die Einführung eines Vorruhestandsmodells ab 2009 vor. Die Vorruhestandsleistung orientiert sich am Modell der Ergänzungsleistungen auf und wird Versicherten zwischen 62 und 65 angeboten, die bestimmte Einkommensvoraussetzungen erfüllen.

215.3 5. IV-Revision und IV-Zusatzfinanzierung

Am 22. Juni 2005 hat der Bundesrat die Botschaften zur 5. IV-Revision verabschiedet¹⁹. Mit dieser Revision will man das IV-Budget bis 2025 entlasten. Zum einen sollen die Früherfassung und Frühintervention sowie andere Massnahmen zur Verbesserung der Erwerbsfähigkeit eine Reduktion der Neurenten um 20 % bewirken. Andererseits tragen gezielte Leistungskürzungen zu einer finanziellen Entlastung bei. Die Revision sieht auch eine Beitragserhöhung und eine Zusatzfinanzierung mittels Erhöhung der MWST (vgl. Ziffer 432) vor.

215.4 Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung

Verschiedene Vorlagen der beiden KVG-Reformpakete müssen von den Räten noch geprüft werden: Vertragsfreiheit²⁰, Managed Care²¹, Kostenbeteiligung (vom Ständerat angenommen)²², Spitalfinanzierung²³.

Der Bundesrat hat am 16. Februar 2005 die Botschaft über die Neuordnung der Pflegefinanzierung verabschiedet²⁴. Gemäss dieser Vorlage würde die Behandlungspflege vollumfänglich von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) übernommen, wobei von dieser ein fixer Beitrag (in Franken) an die Grundpflege entrichtet wird.

Der Bundesrat hat ebenfalls Massnahmen zum Leistungskatalog getroffen (Prüfung der bisherigen Leistungen, Prüfung des Vergütungssystems für Mittel und Hilfsmittel sowie der Analysentarife). Andere Massnahmen werden auf Mai 2006 sowie zu Beginn des Jahres 2007 geprüft, namentlich die Lockerung des Territorialprinzips (Möglichkeit der Kassen, Verträge mit ausländischen Leistungserbringern abzuschliessen) und die Senkung der gesetzlichen Reserve der Kassen²⁵.

215.5 Ergänzungsleistungen für Familien

Der Nationalrat hat am 21. März 2001 die beiden parlamentarischen Initiativen Fehr (00.436) und Meier-Schatz (00.437) für die Einführung von Ergänzungsleistungen für Eltern nach Vorbild des Tessiner Modells unterstützt (AB 2001 N 319). Die Subkommission «Familienpolitik» hat drei Modelle erarbeitet und in Vernehmlassung geschickt. Die voraussichtlichen Nettoausgaben liegen je nach gewähltem Modell jährlich zwischen 880 Millionen und 895 Millionen Franken. Das System der Ergänzungsleistungen für Familien wurde in der Vernehmlassung allgemein befürwortet. Die Subkommission will die Arbeiten erst dann fortsetzen, wenn bekannt ist, was mit der parlamentarischen Initiative Fankhauser 91.411 (Familienleistungen) und der parlamentarischen Initiative von Travail Suisse (04.016) «Für faire Kinderzulagen» geschehen soll, also erst im Sommer oder Herbst 2006. Die künftigen Arbeiten werden sich im Übrigen nur noch auf das erste der drei

¹⁹ Botschaft vom 22. Juni 2005 zur 5. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, BBl 2005 4459; Botschaft vom 22. Juni zur Zusatzfinanzierung der Invalidenversicherung, BBl 2005 4623.

²⁰ Botschaft vom 26. Mai 2004 betreffend die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Vertragsfreiheit), BBl 2004 4293.

²¹ Botschaft vom 15. September 2004 betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Managed Care), BBl 2004 5599.

²² Botschaft vom 26. Mai 2004 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Kostenbeteiligung), BBl 2004 4327.

²³ Botschaft vom 15. September 2004 betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Spitalfinanzierung), BBl 2004 5551.

²⁴ Botschaft vom 16. Februar 2005 zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung, BBl 2005 2033.

²⁵ Verordnung über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102), Änderung vom 9.11.2005.

in der Vernehmlassung befindlichen Ergänzungsleistungsmodelle beschränken, da dieses Modell, das den AHV/IV-Ergänzungsleistungen am nächsten kommt, die Zustimmung der grossen Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer erhalten hat.

22 Entwicklung des finanziellen Mehrbedarfs gemäss Grundszenario

Der *Finanzierungsbedarf* der Sozialversicherungen entspricht der Geldsumme, welche für die Finanzierung der Leistungen in einem bestimmten Jahr benötigt wird. Der finanzielle *Mehrbedarf* ist die Differenz zwischen dem Finanzierungsbedarf eines bestimmten Jahres und dem Finanzierungsbedarf eines Basisjahres (= absoluter Mehrbedarf). Der Mehrbedarf wird zu konstanten Preisen ausgedrückt, d.h. die Zahlen sind inflationsbereinigt.

Um der wirtschaftlichen Entwicklung, d.h. der Veränderung der gesamten Wirtschaftskraft, Rechnung zu tragen, werden der Finanzierungsbedarf und der finanzielle Mehrbedarf daneben auch in Anteilen des Brutto-Inlandproduktes ausgedrückt. Damit wird ausgedrückt, welcher Teil der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung für die Sozialwerke aufgewendet wird. Im Gegensatz zum absoluten Mehrbedarf wird hier die wirtschaftliche Entwicklung mitberücksichtigt (= relativer Mehrbedarf).

Der Finanzierungsbedarf wird für die Leistungen jedes Sozialversicherungszweigs berechnet. Einzig bei den ganz oder teilweise auf Kapitaldeckung beruhenden Versicherungszweigen (berufliche Vorsorge und Unfallversicherung) werden demgegenüber die Beiträge (ohne Kapitalerträge) anstatt der Leistungen betrachtet. Aufgrund der Beschränkung auf die obligatorischen Sozialversicherungen wird in der beruflichen Vorsorge ausschliesslich der Beitragsaufwand für das Obligatorium berücksichtigt.

Der absolute Finanzierungsbedarf wird sich gemäss Grundszenario von 100 Mrd. Fr. im Jahr 2005 auf 143 Mrd. Fr. im Jahr 2030 oder um 43 % erhöhen (vgl. Tabelle 3). Gemessen am BIP steigt der relative Finanzierungsbedarf im selben Zeitraum von 22.2 % auf 25.6 % (Tabelle 4). Der relative Mehrbedarf ist deutlich geringer (3.4 BIP-Prozentpunkte), weil in der betrachteten Zeitspanne ein Wirtschaftswachstum stattfindet und das BIP von 453 Mrd. Fr. auf 556 Mrd. Franken ansteigt.²⁶

Tabelle 3. Finanzierungsbedarf der Sozialversicherungen

In Millionen Franken zu Preisen von 2005

Jahr	AHV	IV	EL	EO	BVG*	UV*	KV	FZ	ALV**	Total
2005	31 656	11 559	3 001	901	16 316	5 080	19 886	4 792	7 185	100 376
2015	40 404	13 658	4 254	1 385	17 856	5 574	25 148	4 790	6 008	119 077
2030	53 118	14 931	6 218	1 506	18 735	6 028	30 422	5 510	6 080	142 548

* Die Beiträge sind zu finanzieren (Kapitalertrag nicht berücksichtigt)

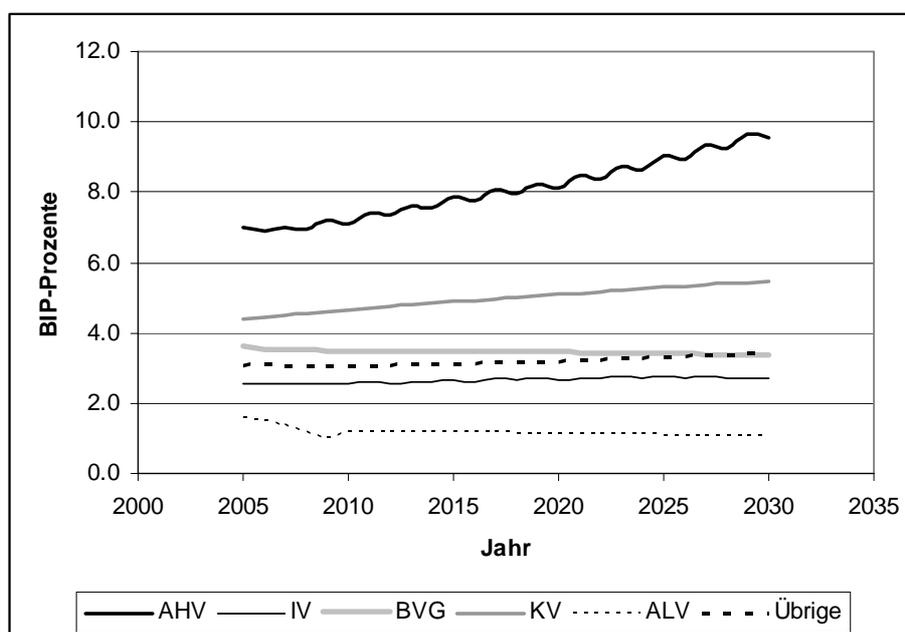
** Die Zahlen 2005 basieren auf der aktuellen Quote von 2005, die Zahlen für 2015 und 2030 basieren auf einem Durchschnitt von 100'000 Arbeitslosen.

²⁶ Die vorliegenden Berechnungen basieren auf den selben theoretischen Überlegungen wie die „Gesamtschau 2002“. Der Finanzierungsbedarf wird aber neu in Prozenten des BIP und nicht mehr in MWSt-Prozentpunkten dargestellt. Die Differenz zwischen den Resultaten beider Berechnungen ist vor allem auf eine Überschätzung des Mehrwertsteuersubstrats in der Gesamtschau zurückzuführen. Siehe Vergleichsübersicht im Anhang 3.

Tabelle 4. Finanzierungsbedarf und Mehrbedarf der Sozialversicherungen in BIP-Prozenten

	AHV	IV	EL	EO	BVG	UV	KV	FZ	ALV	Total
Bedarf										
2005	7.0	2.6	0.7	0.2	3.6	1.1	4.4	1.1	1.6	22.2
2015	7.9	2.7	0.8	0.3	3.5	1.1	4.9	0.9	1.2	23.1
2030	9.5	2.7	1.1	0.3	3.4	1.1	5.5	1.0	1.1	25.6
Mehrbedarf										
2005–2015	0.9	0.1	0.1	0.1	-0.1	0.0	0.5	-0.2	-0.4	0.9
2015–2030	1.6	0.0	0.3	0.0	-0.1	0.0	0.6	0.1	-0.1	2.5
2005–2030	2.5	0.1	0.4	0.1	-0.2	0.0	1.1	-0.1	-0.5	3.4

Abbildung 2. Entwicklung des Finanzierungsbedarfs bis 2030



Der finanzielle Mehrbedarf ist vor allem auf die AHV (2.5 BIP-Prozent) – aufgrund der demografischen Entwicklung – und auf die Krankenversicherung (1.1 BIP-Prozent) zurückzuführen. Das Modell, auf dem sich die Prognosen für letztere basieren, macht jedoch Extrapolationen für 2030 schwierig (vgl. Ziff. 214.6). Die Ergänzungsleistungen verzeichnen, aufgrund der alternden Bevölkerung, in diesem Zeitraum ebenfalls einen stetigen Mehrbedarf. In der Arbeitslosenversicherung wird im Szenario hingegen davon ausgegangen, dass das Ausgabenniveau des Jahres 2005 von 1.6 % auf die konjunkturelle Lage zurückzuführen ist und sich längerfristig im Mittel auf 1.1 % einpegeln wird. Der rückläufige Finanzierungsbedarf in der Arbeitslosenversicherung zwischen 2005 und 2009 ist auf die für diese Periode angenommene Arbeitslosenquote zurückzuführen: Die Daten für 2005 basieren auf der Arbeitslosenquote von 2005, jene für 2006 bis 2030 auf einer Arbeitslosenzahl von durchschnittlich 100'000 Stellenlosen. Auf die Hintergründe des Mehrbedarfs wird in Ziffer 32 eingegangen.

23 Entwicklung des Finanzierungsbedarfs anhand verschiedener Szenarien

Die Szenarien «ungünstige Entwicklung» und «günstige Entwicklung» (vgl. Ziffer 213) kombinieren demografische und wirtschaftliche Annahmen; im ersten Fall pessimistischere als das Grundscenario und im zweiten Fall optimistischere. Durch diese Kombination eröffnet sich die ganze Bandbreite einer möglichen Entwicklung des Finanzierungsbedarfs.

Gemäss Szenario «*ungünstige Entwicklung*» würde der relative Finanzierungsbedarf im Jahr 2030 auf 30.0 % des BIP steigen. Der entsprechende relative Mehrbedarf gegenüber 2005 wäre dementsprechend bei 7.8 BIP-Punkten. Das Szenario «*günstige Entwicklung*» gibt einen entsprechenden relativen Finanzierungsbedarf von 22.6 BIP-Punkten im Jahr 2030 an (vgl. auch Grafik 3). Der entsprechende relative Mehrbedarf würde also lediglich 0.5 BIP-Punkte betragen. Diese Stabilität ist jedoch das Ergebnis gegensätzlicher Tendenzen in den verschiedenen Versicherungszweigen. Der zusätzliche Finanzierungsbedarf in der AHV wird in diesem Szenario durch einen entsprechenden Minderbedarf in der Kranken- und der Arbeitslosenversicherung kompensiert.

Der Unterschied zwischen den beiden Szenarien wird zwischen 2015 und 2030 stärker sichtbar. Bei der Krankenversicherung, der Arbeitslosenversicherung und bei der AHV ist er besonders ausgeprägt. Beim pessimistischen Szenario ist die Abweichung grösser.

Tabelle 5. Entwicklung der Sozialwerke gemäss den drei Szenarien in BIP-Prozenten

	Ungünstige Entwicklung	Grundszenario	Günstige Entwicklung
Relativer Finanzierungsbedarf			
2005	22.2	22.2	22.1
2015	24.5	23.1	22.1
2030	30.0	25.6	22.6
Relativer Mehrbedarf			
2005-2015	2.3	0.9	0.0
2015-2030	5.5	2.5	0.5
2005-2030	7.8	3.4	0.5

3 Entwicklung der Sozialquote

31 Zum Konzept der Sozialquote

Die Sozialquoten setzen die Ausgaben, Leistungen oder Einnahmen des Sozialschutzes zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in Beziehung. In der EU kommt das „Europäische System der integrierten Sozialschutzstatistik (ESSOSS)“ zur Anwendung. Als Sozialschutz gelten dabei Sozialleistungen, welche bei den Risiken oder Bedürfnissen „Krankheit/Gesundheitsversorgung“, „Invalidität/Gebrechen“, „Alter“, „Hinterbliebene“, „Familie/Kinder“, „Arbeitslosigkeit“, „Wohnen“ und „Soziale Ausgrenzung“ gewährt werden²⁷. 2002 lag die Sozialquote der Einnahmen für Sozialschutz in der Schweiz bei 31.1 % des BIP²⁸.

Im Rahmen der Sozialversicherungsstatistik werden die Sozillast- und die Sozialleistungsquote verwendet. Die Sozillastquote misst den „Anteil“ des BIP, welcher für die Finanzierung der Sozialversicherungen aufgewendet werden müsste (2003: 27.3 %). Die Sozialleistungsquote drückt den Anteil des BIP aus, welcher den Empfängern von Sozialleistungen zugute kommt (z.B. Dienstleistungen und Renten). Er belief sich im Jahr 2003 auf 21.9 %²⁹. Sowohl bei der Sozialquote, wie bei der Sozillast- bzw. Sozialleistungsquote handelt es sich um unechte Quoten, da die Sozialversicherungsbeiträge und -leistungen nicht Bestandteil des BIP sind.

Im vorliegenden Bericht wird die Perspektive der finanzierenden Akteure eingenommen und gefragt, welche Finanzierungslasten ihnen durch die obligatorischen Sozialversicherungen notwendigerweise auferlegt werden. Für die umlagefinanzierten Sozialversicherungen werden die Ausgaben abgebildet, in der Annahme, dass die künftigen Leistungen vollständig über Beiträge der finanzierenden Akteure getragen werden müssen. Bei den auf Kapitaldeckung beruhenden Versicherungszweigen (BV, UV) werden hingegen die Beiträge betrachtet (Berufliche Vorsorge: ohne Überobligatorium). Der ausgewiesene finanzielle Bedarf in Prozent des BIP (vgl. Ziffer 22) entspricht also der *Sozillastquote der obligatorischen Sozialversicherungen* im Sinne des vorliegenden Berichts³⁰. Dies entspricht dem konzeptuellen Ansatz aus den Arbeiten der Interdepartementalen Arbeitsgruppe „Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen (IDA FiSo)“ und den Folgearbeiten.

Das so gezeigte Bild ist insofern unvollständig, als auch andere Sozialleistungen als jene der Sozialversicherungen als „obligatorisch“ zu bezeichnen sind, insofern sie durch allgemeine Steuermittel finanziert werden (z.B. Sozialhilfe). Für die Verwendung einer weiteren Definition der Sozialquote im Sinne von ESSOSS fehlen jedoch die entsprechenden Grundlagen.

32 Die Entwicklung der Sozillastquote der obligatorischen Sozialversicherungen bis 2030

Die Sozillastquote der obligatorischen Sozialversicherungen entwickelt sich gemäss Grundszenario von 22.2 % im Jahr 2005 auf 23.1 % im Jahr 2015 und 25.6 % im Jahr 2030. Dies bedeutet einen Anstieg von 0.9 BIP-Prozentpunkten bis 2015 und von 3.4 BIP-Prozentpunkten bis 2030. Im Wesentlichen sind zwei Faktoren für diese Entwicklung verantwortlich: Erstens führt die demogra-

²⁷ Bundesamt für Sozialversicherung (2005), Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2005. Bern: BSV, S. 73.

²⁸ Bundesamt für Statistik (2005), Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2005. Neuchâtel / Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 522.

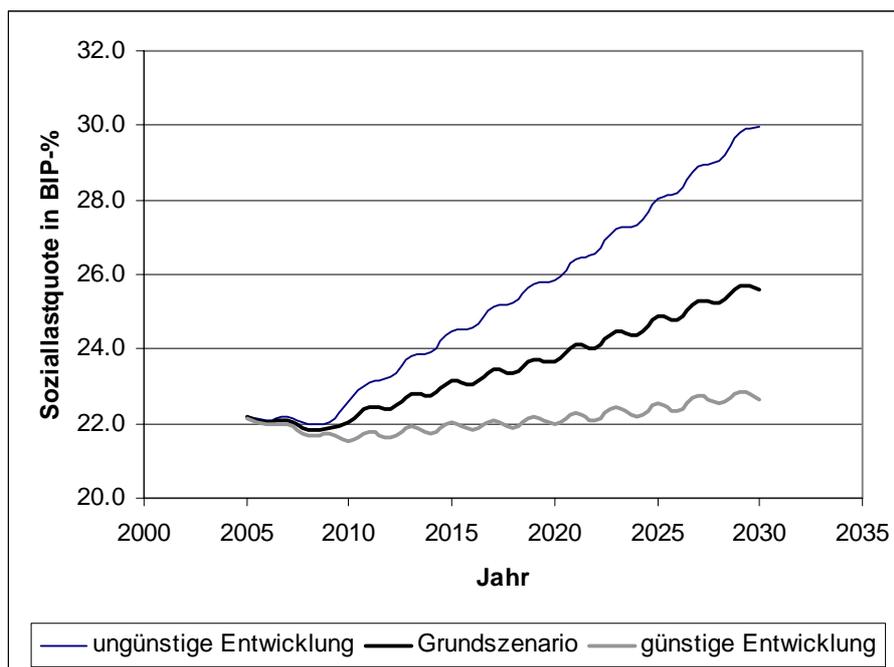
²⁹ Bundesamt für Sozialversicherung (2005), Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2005. Bern: BSV, S. 82. Die Differenz zwischen den beiden Quoten ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die berufliche Vorsorge noch im Aufbau ist. Die Aufgaben sind deshalb erheblich kleiner als die Einnahmen.

³⁰ Die für den vorliegenden Bericht definierte „Sozillastquote“ unterscheidet sich von jeder der Schweizerischen Sozialversicherungsstatistik.

fische Entwicklung zu einem entsprechenden Mehrbedarf in der AHV. Die demografische Alterung spielt auch in der Invalidenversicherung eine (begrenzte) Rolle, steigt doch die Invalidisierungswahrscheinlichkeit mit zunehmendem Alter der Versicherten. Zweitens hat die medizinisch-technologische Entwicklung und die vermehrte Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen in der Krankenversicherung eine entsprechende Kostenentwicklung zur Folge. Auch die Demografie spielt eine Rolle, allerdings in einem kleineren Ausmass.

Mit den Szenarien «ungünstige Entwicklung» und «günstige Entwicklung» beträgt die Abweichung im Jahr 2015 im ersten Fall +1.4 Punkte und im zweiten Fall –1.0 Punkte. Im Jahr 2030 erreicht die Differenz zwischen dem Grundszenario und der pessimistischen Variante +4.4 Punkte, gegenüber –3.0 Punkten, wenn man der optimistischen Variante folgt.

Abbildung 3. Entwicklung der Soziallastquote der obligatorischen Sozialversicherungen³¹



33 Künftige Entwicklung: Beurteilungskriterien

Die künftige Entwicklung der Soziallastquote lässt sich nur beurteilen, wenn man sie in einer weiter ausgelegten Sichtweise der Entwicklung der öffentlichen Ausgaben gegenüberstellt (Quote der öffentlichen Haushalte³²), und sie parallel dazu mit der in der Vergangenheit beobachteten Tendenz vergleicht.

Die Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte (Bund, Kantone, Gemeinden) gemessen in Prozenten des BIP sind markant angestiegen. Während die entsprechende Quote 1980 noch bei etwas mehr als 26 % lag, stiegen die Ausgaben 2003 auf rund 32 % des BIP. Allerdings verläuft der An-

³¹ Der wellige Verlauf der Kurven entsteht aufgrund der zweijährlichen Rentenanpassung.

³² Gemäss Definition der von der Eidgenössischen Finanzverwaltung erstellten Statistik der öffentlichen Finanzen. Die Ausgaben der öffentlichen Haushalte umfassen die Beiträge an die Sozialversicherungen sowie alle anderen Ausgaben im Bereich der sozialen Sicherheit. Die Statistik der öffentlichen Finanzen legt auch eine «Staatsquote» fest, die neben der Quote für die Ausgaben der öffentlichen Haushalte noch die Quote der Gesamtausgaben der Sozialversicherungen umfasst (AHV, IV, EO, ALV). Da aber die Krankenversicherung, die berufliche Vorsorge und die Unfallversicherung ausgeklammert sind, kann der Indikator «Staatsquote» hier nicht verwendet werden.

stieg nicht linear, insofern als anfangs der 1990er-Jahre eine starke Zuwachsrate zu verzeichnen war.

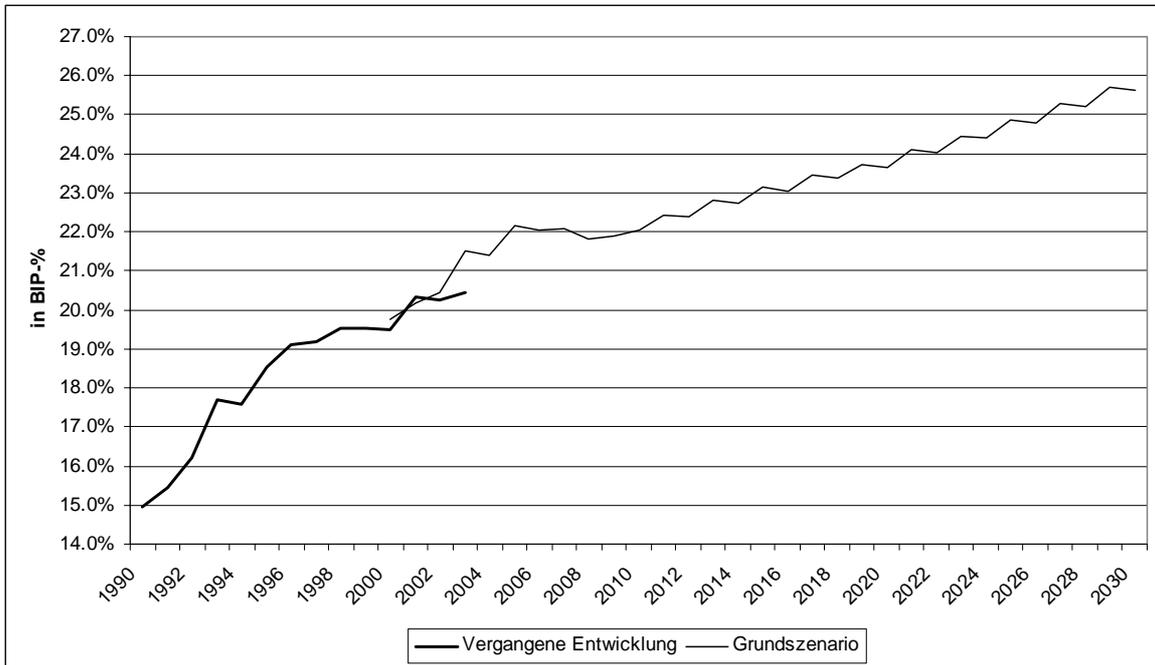
Seit Mitte der 1990er-Jahre ist die Ausgabenquote der öffentlichen Haushalte praktisch stabil geblieben. Grund dafür sind Änderungen bei der Struktur der staatlichen Ausgaben, die zumindest teilweise eine Neugewichtung der öffentlichen Aufgaben widerspiegeln. Von 1980 bis 2003 lag das jährliche durchschnittliche Ausgabenwachstum für die Bereiche Landesverteidigung, Umwelt, Volkswirtschaft und Strassenverkehr unter der durchschnittlichen BIP-Wachstumsquote bzw. gleichauf. Somit verzeichneten diese Bereiche ein weit geringeres durchschnittliches Ausgabenwachstum als die öffentlichen Haushalte. Überdurchschnittlich zugelegt haben hingegen die öffentlichen Ausgaben in den Bereichen soziale Wohlfahrt, Gesundheit und Beziehungen zum Ausland. Die soziale Sicherheit und die Gesundheit belasten die öffentlichen Haushalte derzeit stärker, werden doch mehr als ein Drittel der Ausgaben für diese Posten aufgewendet, gegenüber 20 % im Jahr 1980. Der Verlauf der Sozialausgaben in den öffentlichen Haushalten vermittelt also kein genaues Bild von der allgemeinen Entwicklung der Staatsausgaben, da gleichzeitig andere Ausgabenposten reduziert oder stark gekürzt werden.

Wie sich die Soziallast in der Vergangenheit entwickelt hat, ist ein weiteres Beurteilungskriterium für die künftige Entwicklung. Die Sozialleistungsquote (gemäss Definition der Sozialversicherungsstatistik) ist zwischen 1990 und 2003 um 7,7 Punkte angestiegen³³. Hauptursache für diesen verhältnismässig klaren Anstieg sind die Leistungen der Altersvorsorge aus der 1. und 2. Säule (einschliesslich überobligatorischer Bereich), die zur Hälfte für den Anstieg der Quote verantwortlich ist. In der gleichen Zeitperiode schlagen die Krankenversicherung und die IV mit je rund 15 % zu Buche, die Arbeitslosenversicherung mit nur 10 %. Dass sich die 2. Säule noch in der Aufbau-phase befindet, erklärt ihre starke Gewichtung beim Anstieg der Sozialleistungsquote in der Vergangenheit.

Indem die statistische Reihe an die im vorliegenden Bericht verwendete Definition von Soziallastquote angepasst wird, lässt sich die vergangene Tendenz mit den Prognosen des Grundszenarios in Bezug setzen. Auf Grund der Anstrengungen zur Stabilisierung der Ausgaben wird die Dynamik der Entwicklung voraussichtlich weniger ausgeprägt ausfallen als bis anhin.

³³ Bundesamt für Sozialversicherung (2005), Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2005. Bern: BSV, Seite 82.

Grafik 4. Vergangene und künftige Entwicklung der Soziallastquote der obligatorischen Sozialversicherungen



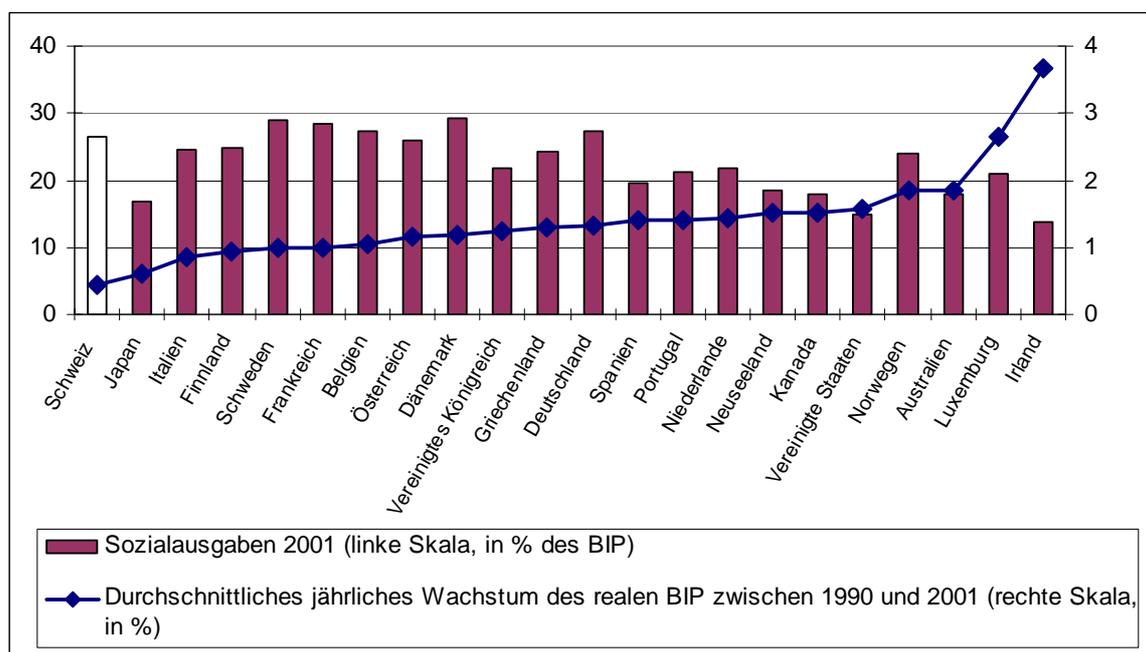
4 Stabilisierung der Soziallastquote

41 Vorbemerkungen

Seit den 1970er-Jahren hat sich das Wachstum der Wirtschaft sehr stark verlangsamt: Lag das reale Wachstums vor den Erdölkrisen noch bei 5 %, so liegt es nunmehr deutlich unter 2 %. Das Wirtschaftswachstum der Schweiz ist heute also zwei bis drei Mal langsamer als noch vor 30 Jahren. Gleichzeitig hat das Gewicht der Sozialversicherungen, gemessen an der Gesamtheit der laufenden Einnahmen – Abgaben, Zins auf dem angehäuften Kapital und Umlagerungen der öffentlichen Hand – in den vergangenen drei Jahrzehnten sehr stark zugenommen, von 13 % des BIP 1970 auf derzeit mehr als das Doppelte³⁴.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht existiert allerdings zwischen dem relativen Gewicht der Sozialversicherungen ausgedrückt in Prozenten des BIP und der Entwicklung des BIP keinerlei Verbindung. Denn das BIP misst die Summe des Bruttomehrwerts im *Laufe des Produktionsprozesses*, während die Sozialversicherungen eine *Einkommensumverteilungsfunktion* inne haben. Daraus folgt, dass die wirtschaftliche Produktion grundsätzlich unabhängig von der Sozialquote ist. Diese fehlende Korrelation wird international durch die Vergleichsstatistiken der OECD illustriert. Wie man Grafik 5 entnehmen kann, verzeichneten Japan und die Vereinigten Staaten in den neunziger Jahren grosse Unterschiede im Wirtschaftswachstum, trotz einer recht ähnlichen und relativ tiefen Sozialquote. Man sieht auch, dass mehrere Länder eine bessere Leistung erbringen konnten als die Schweiz, trotz einem höheren Anteil an Sozialausgaben.

Grafik 5. Sozialausgaben und Wirtschaftswachstum im internationalen Vergleich



Quelle: OECD (2004), Datenbank der Sozialausgaben 1980-2001 (Dokument online)

Auch die Untersuchung der Entwicklung der Sozialausgaben zwischen 1990 und 2001 liefert keine Erklärung für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der OECD-Länder. Obschon diese Quote in Schweiz – also ausgerechnet in dem Land, dessen BIP im gleichen Zeitraum die kleinste Progres-

³⁴ Bundesamt für Sozialversicherung (2005), Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2005. Bern: BSV, Seite 82.

sion verzeichnete – am stärksten gestiegen ist, muss man feststellen, dass trotz einer stabilen Quote in Spanien, einer massiven Steigerung in Portugal und einer markanten Senkung in den Niederlanden alle drei Länder ein fast identisches BIP-Wachstum registrierten.

Die Höhe der Sozialausgaben wird nur dann zu einem wirtschaftlichen Problem, wenn die wirtschaftlichen Akteure, welche die Leistungen finanzieren müssen, oder die potenziellen Nutzniesser ihr Verhalten in einer Weise ändern, die für das wirtschaftliche Wachstum ungünstig ist, zum Beispiel indem sie sich weniger stark am Arbeitsmarkt beteiligen oder ihre Tätigkeiten ins Ausland verlegen. In diesem Zusammenhang ist weniger die Sozialquote der gesamten Leistungen ausschlaggebend, sondern andere Faktoren wie die Legitimität jeder Sozialleistung, die Art der Finanzierung und das Vorhandensein von Anreizen, die es ermöglichen, die erwünschten sozialen Ziele möglichst kostengünstig zu erreichen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass keine anerkannte Methode zur Festlegung einer angemessenen Höhe dieser Quote existiert. Man kann nicht a fortiori ein Referenzjahr bestimmen, auf dessen Basis man diese stabilisieren kann. Im Allgemeinen geht man ganz einfach davon aus, dass mit der Zunahme der Sozialausgaben auch die Möglichkeit steigt, dass Störungen und Verzerrungen auftreten, die das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen.

Aus diesen Gründen kann die Festlegung der Soziallastquote auf ein willkürliches Niveau kein wirtschaftspolitisches Ziel als solches darstellen.

Der Bundesrat hat in seinem Wachstumsbericht die Eindämmung der Sozialausgaben unter das weiter gefasste Ziel der Eindämmung der öffentlichen Finanzen gestellt. In diesem Bereich bemüht man sich primär, die Staatsquote (Bund, Kantone, Gemeinden, Sozialversicherungen) zu stabilisieren, Massnahmen zur Eindämmung der Gesundheitskosten einzuführen und eine wachstumsfördernde Steuerreform in Gang zu setzen.³⁵

Um die angestrebte Eindämmung der Sozialausgaben zu erreichen, muss man vor allem flexibel vorgehen. Man muss zum Beispiel die demografischen und konjunkturellen Zyklen berücksichtigen, aber auch auf neue Bedürfnisse im Bereich der Gesundheit oder der Familie eingehen können. Wichtig für die langfristige wirtschaftliche Entwicklung ist schliesslich, die Sozialquote auf einem auf lange Sicht erträglichen und für alle Kostenträger (Einzelpersonen, Unternehmen, Staat) akzeptablen Niveau zu halten.

42 Einflussmöglichkeiten

Massnahmen zur Stabilisierung der Soziallastquote können an drei Punkten ansetzen: Bei den für den steigenden Finanzierungsbedarf ursächlich verantwortlichen Trends, beim Wirtschaftswachstum oder bei den Leistungen (Ziff. 43-44). Die momentan bei den verschiedenen Sozialversicherungszweigen diskutierten Massnahmen werden im Folgenden untersucht.

Um auf die Ursachen der Entwicklung einzuwirken, müsste durch Prävention oder Anreize auf die Demografie (Geburtenzahl, Immigration), die Risiken oder das Verhalten Einfluss genommen werden. Zur Entlastung der Sozialschutzsysteme auf die Immigration zu zählen, ist keine dauerhafte Lösung. Strukturelle Massnahmen, Prävention und Anreize können die Nachfrage nach Leistungen beeinflussen. Einige dieser Massnahmen generieren zuerst aber auch neue Kosten und entfalten ihre Wirkung nicht sofort. Einige Bestimmungen der 5. IV-Revision, die später vorgestellt wird, gehen in diese Richtung.

Zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums hält das seco ein Massnahmenpaket für angezeigt³⁶. Langfristig sollte mit einem Wachstum von mindestens 2 % gerechnet werden können. Im Massnahmenpaket zur Wachstumsförderung des Bundesrates werden auch die Reform des Binnenhandels, die Revision des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen, die neue Landwirt-

³⁵ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (2002). Wachstumsbericht, S. 152.

³⁶ Seco (2005). Pressekonferenz vom 7. Januar 2005.

schaftspolitik, das Stromversorgungsgesetz, die Reformen in der Krankenversicherung und der IV, die Eliminierung des Strukturdefizits der Eidgenossenschaft und eine administrative Entlastung aufgeführt.

Ebenfalls in der Absicht, das Wirtschaftswachstum zu fördern, hat der Bundesrat eine Arbeitsgruppe beauftragt, eine Reihe von Massnahmen auszuarbeiten, welche die Beteiligung der älteren Erwerbstätigen auf dem Arbeitsmarkt fördern sollen³⁷. Es geht dabei darum, die Sozialgesetzgebung so anzupassen, dass sich eine Verringerung des Beschäftigungsgrades, ein Funktionswechsel am Karriereende oder eine Weiterführung der Erwerbstätigkeit im Rentenalter nicht nachteilig auswirken. Zu diesem Zweck können mehrere Massnahmen wie eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung, Teilpensionierung oder die Möglichkeit von Altersgutschriften nach dem 65. Altersjahr vorgesehen werden. Weiter müssen die Arbeitsbedingungen für den Erhalt der Arbeitsfähigkeit und der Arbeitsmotivation (Bekämpfung der Altersdiskriminierung, Gesundheit am Arbeitsplatz usw.) geprüft werden. Schliesslich gilt es, die Chancen der älteren Erwerbstätigen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern (Vermittlung, Wiedereingliederung von stellenlosen Personen).

Die aktuell in den Sozialversicherungen diskutierten Massnahmen werden im Folgenden untersucht. Die Leistungskürzungen, die über diese Anpassungen hinausgehen, werden in Ziffer 44 behandelt.

43 Einflussmöglichkeiten auf die Leistungen

431 Massnahmen in der AHV

Im Februar 2005 hat der Bundesrat bekannt gegeben, dass im Anschluss an die neue 11. Revision, dem Parlament im Jahr 2008 oder 2009 eine umfassende Revision mit dem Ziel, eine nachhaltige Finanzierungsgrundlage für die AHV mit Zeithorizont 2020 zu schaffen, unterbreitet werden solle³⁸. Der genaue Inhalt dieser Vorlage muss aber noch festgelegt werden. Um eine finanzielle Konsolidierung der Versicherung erreichen zu können, werden sowohl finanzierungs- als auch leistungsseitige Massnahmen zu prüfen sein.

Die 11. Revision (neue Fassung)³⁹ beinhaltet eine Leistungsrevision (im Besonderen: Modalitäten zur Leistungsanpassung je nach Niveau des AHV-Ausgleichsfonds, Vereinheitlichung des Rentenalters von 65 Jahren für Frauen und Männer ab 2009, Lockerung der Modalitäten für ein flexibles Rentenalter), technische Verbesserungen sowie die Einführung einer Vorruhestandsleistung (vgl. Ziffer 215.2).

Auswirkungen: Die Massnahmen verbessern die Betriebsrechnung der AHV um durchschnittlich 341 Millionen Franken über die Jahre 2009 bis 2020, die der EL um 11 Millionen und verschlechtern die der IV um 58 Millionen Franken. Die Ausgaben der AHV werden durchschnittlich um 532 Millionen Franken pro Jahr reduziert.

In Prozenten des BIP bringt die 11. Revision eine Ausgabenentlastung bei der AHV von 0.1 Punkten im Jahresdurchschnitt für die Periode 2009-2020.

432 Massnahmen in der IV

Die 5. IV-Revision (vgl. Ziff. 215.3) soll das Budget der IV bis 2025 jährlich um 596 Millionen Franken entlasten. Einerseits sollten Früherfassung und Frühintervention sowie andere Massnahmen zur Verbesserung der Erwerbsfähigkeit eine Reduktion der Neurenten um 20 % ermöglichen. Andererseits tragen gezielte Leistungskürzungen zu einer finanziellen Entlastung bei. Die Revision

³⁷ Gemische EVD/EDI Leitungsgruppe «Partizipation älterer Arbeitnehmender» (2005), Partizipation älter Arbeiternehmerinnen und Arbeitnehmer. Synthesebericht. November 2005.

³⁸ Medienmitteilung des BSV vom 23. Februar 2005.

³⁹ Stand: Januar 2006.

sieht auf der Einnahmenseite die Erhöhung der Lohnbeiträge von 1.4 auf 1.5 % (per 01.01.2007) vor.

In einer separaten Botschaft (per 01.01.2008) ist eine Zusatzfinanzierung mittels linearer Erhöhung der MWST um 0.8 Prozentpunkte zugunsten der IV ohne Anteil für den Bund vorgesehen⁴⁰. Es ist vorgesehen, den Bundesbeitrag bis 2012 von 37.5 % auf 36.9 % gleichzeitig zu reduzieren, zwecks Kompensation der Kosten für die Massnahmen zur Eindämmung der Anzahl Neurenten.

Auswirkungen: Die Revision wird Einsparungen von insgesamt durchschnittlich 624 Millionen Franken jährlich ermöglichen. In den ersten zehn Jahren sind es rund 296 Millionen Franken, in den darauf folgenden neun Jahren 988 Millionen Franken pro Jahr⁴¹.

Die Reduktion der Ausgaben beträgt durchschnittlich 0.12 % des BIP zwischen 2007 und 2025.

Die in der 5. IV-Revision vorgeschlagenen Massnahmen und die vorgeschlagene Zusatzfinanzierung zur Senkung der Ausgaben und Erhöhung der Einnahmen (Erhöhung der MWST um 0.8 Prozentpunkte, ohne Anteil für den Bund, ab 2008) bewirken, dass über den Zeitraum 2007 bis 2025 ein durchschnittlicher jährlicher Überschuss von 465 Millionen Franken erzielt werden kann. Diese Überschüsse können für den Schuldenabbau der IV verwendet werden.

Die 5. IV-Revision hat auch Auswirkungen auf die anderen Versicherungen und die Ergänzungsleistungen. Die EL werden insgesamt jährlich um durchschnittlich 72 Millionen Franken entlastet. Die Zahl der IV-Renten in der beruflichen Vorsorge wird sinken; die 5. IV-Revision führt somit zu Einsparungen in der beruflichen Vorsorge von durchschnittlich 435 Millionen Franken pro Jahr. Die Krankenversicherung wird hingegen die Kosten von durchschnittlich 53 Millionen Franken für medizinische Massnahmen, die nicht mehr von der IV abgedeckt werden, übernehmen müssen und auf die verschiedenen Kostenträger aufteilen. Die Aufhebung einzelner Leistungen der IV führt zu einer Umlagerung der Kosten auf die Unfallversicherung; allein die Aufhebung der laufenden Zusatzrenten hat für die Unfallversicherung einen Kapitalbedarf von schätzungsweise 240 Millionen Franken zur Folge.

433 Massnahmen in der beruflichen Vorsorge

Der Bundesrat hat im Januar 2006 eine Vernehmlassung über die Senkung des Minimalumwandlungssatzes in der beruflichen Vorsorge eröffnet⁴². Der Satz soll über den Zeitraum von 2008 bis 2011 schrittweise auf 6.4 % gesenkt werden. Die 1. BVG-Revision (AS 2004 1677) sah eine Senkung von 7.2 auf 6.8 % bis 2015 vor.

Während die Senkung auf 6.8 % ab 2005 eine Erweiterung des koordinierten Lohns mit sich brachte und somit Auswirkungen auf die Beitragshöhe hatte, wird der Übergang auf 6.4 % nicht kompensiert und hat somit auch keinen Einfluss auf das Prämiensystem. Diese Massnahme verändert also die Soziallastquote nicht.

434 Massnahmen in der Krankenversicherung

Aufgrund des Entscheids des Bundesrates vom 25. Februar 2004 wurden die im Rahmen der verworfenen KVG-Revision diskutierten Themen den eidgenössischen Räten nochmals zur Beratung unterbreitet⁴³. Gemeinsam ist der Mehrzahl der vorgeschlagenen Massnahmen (s. Ziff. 214.6, 215.4), dass ihnen entweder Kosten eindämmendes Potenzial zukommt oder aber dass sie die Rahmenbedingungen für die Kosteneindämmung verbessern sollen. Zusätzlich soll die soziale Tragbarkeit der Kosten bzw. der Prämienbelastung verbessert werden.

⁴⁰ Botschaft vom 22. Juni zur Zusatzfinanzierung der Invalidenversicherung, BBI 2005 4623.

⁴¹ Botschaft vom 22. Juni 2005 zur 5. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, BBI 2005 4459; (Ziffer 3.1.2, S. 4580).

⁴² Medienmitteilung des EDI vom 25. Januar 2006.

⁴³ Medienmitteilung des EDI vom 25. Februar 2004.

Die Vorlage über die Änderung der Regelung in Bezug auf die Kostenbeteiligung ist vom Erstrat (Ständerat) verabschiedet worden. Zu Ende beraten werden dürfte sie im Rahmen des zweiten Revisionspakets. Dieses Paket umfasst die Vorlage zur Neuregelung der Spitalfinanzierung und jene zur Verbesserung der Rahmenbedingungen von Managed Care. Die Vorlage zur Neuregelung der Spitalfinanzierung wird in der Frühjahrsession 2006 vom Ständerat beraten, die übrigen Vorlagen befinden sich im Stadium der Vorberatung durch die ständerätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit. Dies gilt auch für die Vorlage zur Neuregelung der Pflegefinanzierung.

Die Kostenzunahme im Pflegesektor stellt für die Krankenversicherung zunehmend eine Belastung dar. Damit die obligatorische Krankenpflegeversicherung durch die Folgen der demografischen Entwicklung keine übermässige Mehrbelastung erfährt, gilt es, die Finanzierung der Langzeitpflege neu zu regeln. Zwei Reformzielen ist dabei Rechnung zu tragen: Zum einen soll die sozialpolitisch schwierige Situation bestimmter Gruppen pflegebedürftiger Personen entschärft werden, zum anderen geht es darum, die Krankenversicherung, welche im geltenden System zunehmend altersbedingte Pflegeleistungen übernimmt, finanziell nicht zusätzlich zu belasten. Das vom Bundesrat vorgeschlagene Modell findet auf alle Versicherten bei Pflege zu Hause und im Heim Anwendung, nicht aber bei der stationären Pflege im Spital. Eine Entflechtung in der Finanzierung wird durch den Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA; BBl 2003 6591) bewirkt. Für den Pflegebereich bedeutet dies im Wesentlichen, dass die individuellen Leistungen der AHV/IV (Hilflosenentschädigung) alleine durch den Bund finanziert werden. Die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV werden zu einer gemeinsamen Aufgabe von Bund und Kantonen, wobei die Ergänzungsleistungen zur Abdeckung der Pflegekosten zu Lasten der Kantone gehen.

Weitere Massnahmen mit Kosten eindämmendem Potenzial sind für die Jahre 2006 und 2007 vorgesehen. So sollen gewisse bereits etablierte medizinische Leistungen auf Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit überprüft werden. Allenfalls folgt daraus die Anpassung der Verordnung des EDI vom 29. September 1995 über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV; SR 832.112.31). Daneben soll die Analysenliste mit Tarif überarbeitet und später das System zur Preisfestsetzung der Mittel und Gegenstände gemäss Liste (MiGeL) überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Die Schätzung der Einsparungen, die damit erzielt werden können, ist äusserst schwierig.

Im Weiteren wird eine Lockerung des Territorialprinzips geprüft, um den Versicherten eine Behandlung im Ausland auf Kosten der obligatorischen Krankenversicherung zu ermöglichen. Ebenfalls vorgesehen ist, die gesetzliche Reserve der Kassen von 15 % auf 10 % für die grossen Kassen und von 20 % auf 15 % für die übrigen Kassen zu reduzieren.

Durch die Verstärkung der kosteneindämmenden Anreize soll einerseits das System optimiert werden und andererseits sollen Fehlentwicklungen korrigiert werden (diese Auswirkungen, welche nicht quantifiziert sind, werden bei der Berechnung der Soziallastquote in Ziffer 436 nicht berücksichtigt).

435 Massnahmen in der Arbeitslosenversicherung

Artikel 90c AVIG sieht vor, dass der Bundesrat innert eines Jahres eine Gesetzesrevision für eine Neuregelung der Finanzierung vorlegen muss, wenn Ende Jahr ein Minusbetrag von 2.5 % der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme erreicht wird. Bereits vorgängig erhöht er mittels Verordnung den normalen Beitragssatz um maximal 0.5 Lohnprozente und den beitragspflichtigen Lohn auf maximal das Zweieinhalbfache des versicherten Verdienstes (267'000 Franken). Für den Betrag zwischen dem Höchstbetrag (106'800 Franken) und dem Zweieinhalbfachen des versicherten Verdienstes (267'000 Franken) darf der Beitrag höchstens 1 Prozent betragen.

Auf Grund der Entwicklung der finanziellen Lage der Arbeitslosenversicherung ist vorgesehen, dass das seco ein Konzept für eine Gesetzesrevision für die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung erarbeitet (gemäss Art. 90c LACI). Zu den Massnahmen die geprüft werden, gehört auch die Überprüfung der Referenzgrösse von durchschnittlich 100'000 Arbeitslosen, welche der Finan-

zierung der Versicherung bei der letzten Revision zugrunde gelegt wurde. Der Bundesrat wird im Laufe des Jahres 2006 dazu Stellung nehmen.

436 Entwicklung der Soziallastquote unter Berücksichtigung vorgesehener Massnahmen

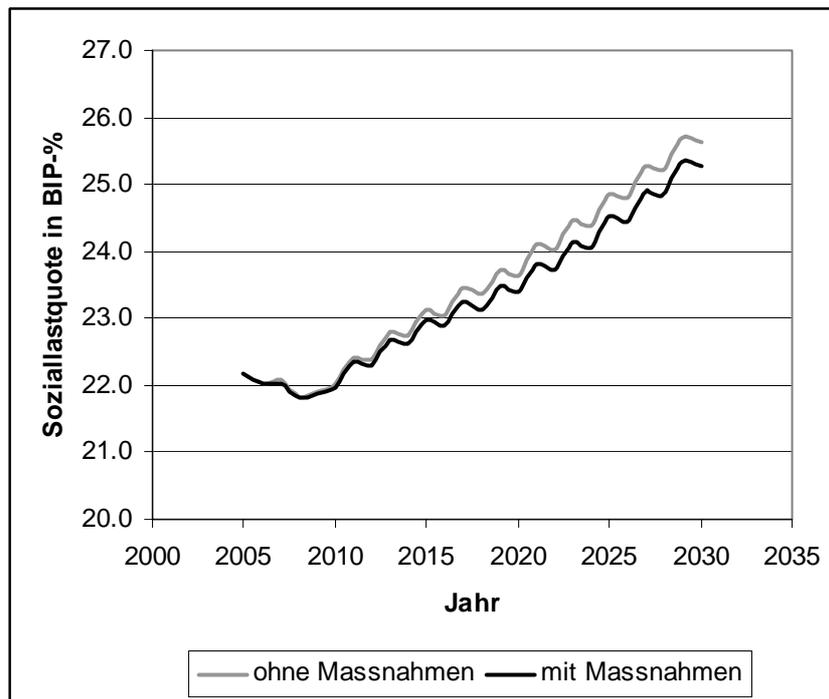
Die Massnahmen der 5. IV-Revision und der 11. AHV-Revision erlauben eine Reduktion der Soziallast um 0.3 Prozentpunkte⁴⁴ bis 2030. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich die 11. AHV-Revision als eine erste Etappe versteht; weitere Massnahmen zur Konsolidierung einer längerfristigen Finanzierung dieser Institution werden in einer späteren, bereits (für 2008) angekündigten Revision vorgestellt.

Tabelle 6. Soziallastquote unter Berücksichtigung vorgesehener Massnahmen in der AHV und der IV

In Millionen Franken zu Preisen von 2005 und in BIP-Prozenten

Jahr	Ausgaben ohne Massnahmen	Ausgaben mit Massnahmen	Soziallastquote ohne Massnahmen in BIP-Prozenten	Soziallastquote mit Massnahmen in BIP-Prozenten
2005	100 376	100 376	22.2	22.2
2015	119 077	118 281	23.1	23.0
2030	142 548	140 559	25.6	25.3

Abbildung 6. Entwicklung der Soziallastquote ohne und mit Massnahmen (Grundszenario)



Wie aus der Abbildung 6 für das Grundszenario ersichtlich, haben die bereits vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen keine markanten Auswirkungen auf die Höhe der Soziallastquote. Weitere Vorkehrungen müssen getroffen werden.

⁴⁴ Auf Zehntel gerundet. Diese Revisionen werden auch Auswirkungen auf die anderen Sozialversicherungen haben (EL, berufliche Vorsorge, Unfallversicherung, Krankenversicherung). Diese Auswirkungen wurden nicht dargestellt: Gemessen am BIP haben sie keinen grossen Einfluss auf die Soziallastquote.

Die Wirkung der Revision hätte bei den Alternativszenarien in etwa das gleiche Ausmass. Setzte sich die Hypothese eines stärkeren Wachstums durch (günstiges Szenario) oder sollten sich die erwarteten positiven Auswirkungen im Krankenversicherungsbereich einstellen, würde sich die Soziallastquote auf dem Stand von 2005 stabilisieren (22.2 %). Bei der Hypothese mit einem schwächeren Wachstum als jenem des Grundszenarios (ungünstiges Szenario), würde die Soziallastquote nach Einführung der Massnahmen der 11. AHV-Revision und der 5. IV-Revision noch 29.5 % des BIP ausmachen.

44 Leistungsreduktionen zur Stabilisierung der Soziallastquote

441 Weitere Massnahmen

Zwischen 2005 und 2030 dürfte das BIP um 22.9 % ansteigen. Die Progression der Ausgaben wird trotz Bremswirkung der AHV- und IV-Revisionen deutlich höher bleiben (40.0 %). Um eine Stabilisierung der Soziallastquote auf dem Stand von 2005 (22.2 in Prozent des BIP) zu erreichen, müssten die Leistungen noch drastischer gekürzt werden. Sollten die Ausgaben ab 2005 durchschnittlich um mehr als 0.8 % jährlich steigen (statt um 1.4 %), wie das BIP, würden sie im Jahr 2030 an die 123 Milliarden erreichen, also 17 Milliarden weniger als mit den in den laufenden Revisionen vorgesehenen Massnahmen.

Die Stabilisierung der Soziallastquote auf 22.2 % des BIP (Niveau 2005) würde demnach eine Ausgabenkürzung von ungefähr 12.2 % bis 2030 bedingen.

Im Falle des ungünstigen Szenarios, falls die Versicherungsausgaben nicht stärker wachsen sollen als die Wirtschaft (durchschnittlich 0.25 %), müssten die Leistungen um ein Viertel gekürzt werden (rund 37 Mia.). Beim günstigen Szenario könnte das Leistungsniveau hingegen beibehalten werden.

Die Altersvorsorge (1. und 2. Säule) macht schon alleine fast die Hälfte des künftigen Finanzierungsbedarfs aus, die Krankenversicherung ungefähr einen Fünftel. Allfällige Leistungskürzungen hätten demnach in diesen beiden Bereichen die grössten Auswirkungen. Wie oben erwähnt werden für die Krankenversicherung Massnahmen zur Verstärkung von Anreizen als Kostenbremse und zur Korrektur von negativen Tendenzen diskutiert, deren Auswirkungen nur schwer quantifizierbar sind. In der Arbeitslosenversicherung hängt die Notwendigkeit einer Intervention ausserdem von der Höhe des ALV-Fonds ab. Die Diskussion konzentriert sich demnach hier auf die Altersvorsorge.

442 AHV-Leistungen

Im Rahmen des Forschungsprogramms IDA ForAlt wurden die Auswirkungen der Variation verschiedener Parameter betreffend die AHV-Leistungen untersucht⁴⁵, insbesondere die Erhöhung des Rentenalters und die Anpassung der Rentenhöhe – entweder mit dem Wechsel auf die reine Teuerungsanpassung (statt des Mischindex) oder durch eine Variation des Verhältnisses zwischen der Maximal- und der Minimalrente.

Der Finanzierungsbedarf der AHV würde um etwa 0.4 % des BIP abnehmen, wenn das Rentenalter von 65 auf 66 Jahre erhöht, und um 0.8 %, wenn es auf 67 Jahre verlegt würde (der IV-Bedarf würde jedoch leicht steigen). Diese Massnahme brächte zwar eine Annäherung an eine Soziallastkurve mit konstanter Quote, würde jedoch noch nicht ausreichen.

Den Mischindex zugunsten einer alleinigen Anpassung an die Preisentwicklung aufzugeben, hätte markantere Auswirkungen zur Folge als die Erhöhung des Rentenalters. Bis ins Jahr 2030 könnte damit der Finanzierungsbedarf in der AHV um 1.1 % des BIP gesenkt werden. Die Rentenersatz-

⁴⁵ Schluop K. (2003), Finanzierungsbedarf in der AHV (inkl. EL). Bern: BSV (Forschungsbericht Nr. 13/03).

quote (Verhältnis der Rentenhöhe bei der Pensionierung im Vergleich zum Verdienst vor dem Rentenanspruch) würde eine drastische Degradierung erfahren.

Eine andere Möglichkeit der Anpassung des Rentenniveaus wäre die Änderung des Verhältnisses zwischen der Minimalrente und der Maximalrente, indem letztere nur noch an die Preisentwicklung angepasst würde. Da etwa die Hälfte der AHV-Rentenbezüger eine maximale oder plafonierte Rente bezieht, wäre diese Massnahme geeignet, die Kosten deutlich zu senken. Bis ins Jahr 2030 beträgt die Reduktion des Finanzierungsbedarfs in der AHV 0.9 % des BIP. Auf sehr lange Sicht gesehen, etwa hundert Jahre, würde dies zu einer Einheitsrente führen.

Die Reduktion des Finanzierungsbedarfs der AHV im Nachgang zur Erhöhung des Rentenalters oder einer Senkung des Rentenniveaus bliebe jedoch nicht ohne Folgen für die Invalidenversicherung, die Arbeitslosenversicherung und die Ergänzungsleistungen. Ein Teil der Einsparungen würde durch die Verlagerung auf andere Finanzierungsträger aufgehoben, so dass die Gesamtwirkung der denkbaren Massnahmen weniger gross wäre als es im vornherein den Anschein macht.

443 Leistungen der beruflichen Vorsorge

Der Bundesrat beabsichtigt eine Senkung des Umwandlungssatzes auf 6.4 % (Ziff. 433).

Auswirkungen: Die Senkung des Umwandlungssatzes auf 6.4 % hätte eine Senkung des Rentenniveaus der obligatorischen beruflichen Vorsorge in der Grössenordnung von 6 % im Bezug auf die aktuelle Situation zur Folge (Endsatz von 6.8 %). Zur Kompensation dieses Unterschiedes müssten die Gutschriftensätze erhöht werden, was zusätzliche Kosten für die Finanzierung der Gutschriften und der Risikoprämien von 0.5 bis 1.1 Milliarden Franken verursachen würde. Dennoch ist das Ziel im Hinblick auf die Leistungen der Altersvorsorge (Ersatzquote von 60 % dank der 1. und 2. Säule, für eine vollständige Beitragsdauer) nicht in Frage gestellt und ist grundsätzlich trotz eines etwas tieferen Umwandlungssatzes erreichbar.

5 Schlussfolgerungen

Gemäss den Hypothesen und Parametern, auf die sich die Berechnungen des zukünftigen Finanzierungsbedarfs stützen, wird die Soziallastquote im Jahr 2030 25.6 % des BIP erreichen (Grundszenario), also 3.4 BIP-Prozentpunkte mehr als 2005. Verglichen mit der vergangenen Entwicklung ist dies kein ausgeprägter Anstieg, der gegenüber den Jahren 1990 bis 2003 klar tiefer ausfällt. In der gleichen Zeitspanne hat die Zunahme der Soziallastquote zudem nicht zu einem vergleichbaren Anstieg der Gesamtausgaben des Bundes geführt. Diese Zunahme ist vielmehr Ausdruck der veränderten Struktur der öffentlichen Ausgaben.

In Erfüllung des Postulats 00.3743 hat sich der vorliegende Bericht mit den Ausgaben der Sozialwerke und den für eine Senkung der entsprechenden Belastung geeigneten Massnahmen befasst. Gegen 2030 wird ein Drittel der Ausgaben der Sozialversicherung in die AHV fliessen, weshalb die Massnahmen in diesem Bereich in den Vordergrund gestellt wurden:

- Mit der Berücksichtigung der 11. AHV-Revision und der 5. IV-Revision kann die Soziallastquote um 0.3 Prozentpunkte gesenkt werden.
- Wird das Rentenalter für Männer und Frauen auf 67 Jahre erhöht, resultiert bei der AHV eine Einsparung um 0.8 Prozentpunkte. Demgegenüber dürfte allerdings der Finanzierungsbedarf in der IV leicht ansteigen.
- Ein Übergang zu einer reinen Teuerungsanpassung der AHV-/IV-Renten hat bis ins Jahr 2030 eine Reduktion des Finanzierungsbedarfs um 1.1 Prozentpunkte des BIP zur Folge.

Mit Einführung der oben erwähnten Massnahmen könnte die Soziallastquote bis ins Jahr 2030 um 2.2 Prozentpunkte auf 23.4 Prozent des BIP gesenkt werden. Zur Stabilisierung der Quote auf dem Niveau von 2005 (22.2 BIP-Prozenten) fehlen indes nach wie vor 1.2 Prozentpunkte, d.h. 6.6 Milliarden Franken oder 5.1 % der Leistungen, die durch anderweitige Massnahmen erreicht werden müssten.

Der Bundesrat verfolgt weiterhin eine Politik zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums. Wie die im Szenario „günstige Entwicklung“ erzielten Resultate zeigen, ist die Soziallastquote bei einer Wachstumshypothese von 1.5 % praktisch stabil. Sollte die Entwicklung jedoch der Tendenz des ungünstigen Szenarios folgen, müssten einschneidende Massnahmen getroffen werden.

Anhang 1

00.3743 P Baumann J. Alexander „Gesamtschau für die Sozialwerke“ vom 15. Dezember 2000

Der Bundesrat wird eingeladen, eine Gesamtschau über die Entwicklung der Sozialwerke für den Zeitraum bis 2010 bzw. 2025 auszuarbeiten. Als Parameter ist vorab eine tragbare und langfristig stabile Sozillastquote festzulegen.

Begründung

Bis anhin hat man jeweils die Probleme und die Finanzierung eines einzelnen Zweiges der Sozialversicherung ins Visier genommen und Lösungen nach diesem Modus erarbeitet. Diese Methode hat versagt und zu einem Anstieg der Sozillastquote von unerwartetem Ausmass und unübersehbarer Rasananz geführt. Waren es 1970 noch 13,5 Prozent des Bruttoinlandproduktes, die den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung zuflossen, so beläuft sich diese Belastung für das Jahr 1997 auf 27 Prozent. Dies bedeutet eine Verdoppelung innert weniger als dreissig Jahren. Der Ansatz mit einer langfristig stabilen Sozialquote zwingt zur Setzung klarer Prioritäten, wobei die Leistungen an ihrer sozialen Wirksamkeit gemessen werden müssten.

Stellungnahme des Bundesrates

Der Postulant verlangt eine Gesamtschau über die Entwicklung der Sozialwerke für den Zeitraum bis 2010 und 2025. Eine solche Prüfung wurde von den beiden interdepartementalen Arbeitsgruppen "Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen" (IDA FiSo 1 und 2) bereits vorgenommen. Der Bericht IDA FiSo 1 fokussiert auf die Perspektiven für eine mittel- und langfristige Finanzierung aller Sozialversicherungszweige (2010 und 2025) und die Entwicklung der Sozillastquote für diesen Zeitraum. Der zweite Bericht ist von vordefinierten Finanzierungsrahmen ausgegangen, um die zu ergreifenden leistungsseitigen Massnahmen in den Bereichen AHV, berufliche Vorsorge, Invalidität, Krankheit und Arbeitslosigkeit detailliert zu untersuchen. Dazu wurden vorgängig prioritäre Parameter festgelegt und die Leistungen der verschiedenen Versicherungszweige in den Szenarien "Gezielter Ausbau", "Status Quo" und "Gezielter Abbau" zusammengefasst. Der Zeithorizont des Berichts erstreckt sich bis 2010, da längerfristige Prognosen für eine aussagekräftige Detailanalyse zu unpräzise sind.

Die Botschaft vom 2. Februar 2000 über die 11. AHV-Revision und die mittelfristige Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (BBl 2000 1865) beinhaltet eine Aktualisierung der IDA FiSo-Finanzierungsperspektiven. Die Botschaft zeigt ferner die vom Bundesrat festgelegten Leitlinien und das Programm der geplanten Gesetzesrevisionen auf.

Der Postulant fordert ausserdem eine Stabilisierung der Sozillastquote. Nach Ansicht des Bundesrats ist die Sozillastquote ein wichtiger Indikator für den Entwicklungsstand des Sozialschutzes. Der Bundesrat sorgt dafür, diese Quote auf einem tragbaren Niveau zu halten und schlägt entsprechende leistungs- und finanzierungsseitige Massnahmen zur Konsolidierung der Finanzlage vor. Eine stabile Sozillastquote ist indes kein entscheidendes Kriterium. Ein System, in dem Leistungsanpassungen nur anhand einer festgelegten Quote vorgenommen werden könnten, hätte nicht die selbe Legitimität und würde auch nicht die gleichen Garantien bieten wie ein Sozialversicherungssystem. Die Bewegungen der Sozillastquote wirken zudem stabilisierend auf den Konjunkturverlauf. Eine konstante Quote hätte zur Folge, dass in Rezessionszeiten die Ausgaben zu kürzen wären, genau dann also, wenn der Bedarf grösser ist.

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, das Postulat als erfüllt abzuschreiben.

Behandlung im Nationalrat

17.04.2002 Annahme vollständig

00.3200 P Kommission 00.016-SR „Zukunftsmodelle für die Soziale Sicherheit“ vom 29. Mai 2000

Der Bundesrat wird aufgefordert, einen Bericht auszuarbeiten, in welchem er Modelle und Szenarien (in Form von Studien) zur langfristigen Zukunftssicherung der Sozialwerke darlegt. Eine Vorgabe muss dabei mindestens die Konstanzhaltung der Soziallastquote sein. Finanzierungsmodelle, die die Arbeitskosten reduzieren, sind zu favorisieren.

Begründung

Diese Forderung ergibt sich aus der Tatsache, dass die Soziallastquote in den letzten Jahren zusehends gestiegen ist und die finanziellen Ungleichgewichte der einzelnen Sozialversicherungen zugenommen haben. Die Prognosen der Berichte der IDA-Fiso 1 und 2 zeigen, dass sich diese Verhältnisse zusätzlich verschlechtern werden.

Stellungnahme des Bundesrates

1. Der Bundesrat wurde wiederholt eingeladen, verschiedene Alternativen zum Sozialversicherungssystem zu prüfen (siehe insbesondere: EDI, "Bericht zur heutigen Ausgestaltung und Weiterentwicklung der schweizerischen Dreisäulenkonzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge", BSV, 1995). Er kommt zum Schluss, dass keines der untersuchten Modelle entscheidende Vorteile aufweist.

Auf Antrag der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates wurden die Sozialversicherungen und die Grundsicherungsmodelle insbesondere auf ihre Effizienz geprüft. Der entsprechende Bericht evaluiert verschiedene Systeme unter dem Aspekt der Effektivität (Fähigkeit, die sozialen Ziele zu erreichen) und der (mikro- und makro-) ökonomischen und administrativen Effizienz. Anhand dieser Untersuchung lässt sich die Fähigkeit der einzelnen Modelle aufzeigen, die grundlegenden Ziele der sozialen Sicherheit zu erreichen, nämlich die wirtschaftliche, berufliche und soziale Integration.

Der Bundesrat verzichtet auf eine genauere Prüfung von Finanzierung und Perennität dieser Alternativen, da diese aus den bereits erwähnten Gründen nicht zu überzeugen vermögen. Eine wissenschaftliche Untersuchung dieser Modelle ist jedoch im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes 45 "Probleme des Sozialstaates" vorgesehen.

Von der Erhaltung des heutigen Systems ausgehend, hat der Bundesrat bereits die Arbeiten der IDA-Fiso 2 der Ausarbeitung von Leistungsmodellen aufgrund vorgegebener Finanzierungsszenarien gewidmet. Im Bereich der AHV hat er die Debatte bezüglich der langfristigen Finanzierungsperspektiven und der zu ergreifenden Massnahmen eröffnet.

2. Der Bundesrat teilt die Ansicht, dass die Soziallastquote ein Element in der Beurteilung der Entwicklung unseres Sozialsystems darstellt. Eine konstante Soziallastquote ist jedoch - insbesondere aus konjunkturellen Gründen - nicht als striktes Kriterium geeignet:

- Der Übergang zu einer Form von globalem Budget, welcher die Zuweisung eines festen Anteiles des BIP an den sozialen Schutz beinhalten würde, bedeutete einen radikalen Wechsel der Konzeption von sozialer Sicherheit in unserem Land. Ein System, in welchem die Leistungen nach einem festgelegten Satz angepasst würden, könnte im Vergleich zum Sozialversicherungssystem weder dieselbe Legitimität geniessen noch dieselben Garantien bieten.

- Eine konstante Soziallastquote würde zu folgender paradoxer Situation führen: Bei einer Rezession müssten die Ausgaben reduziert werden - gerade dann also, wenn die Bedürfnisse am grössten sind.

- Die Schwankungen der Soziallastquote wirken sich stabilisierend auf die Konjunktur aus. Eine konstante Quote bewirkt das Gegenteil.

Der Bundesrat hat kürzlich die Auswirkungen der Erhaltung der heutigen AHV-Finanzierung (Status quo) über das Jahr 2010 hinaus geprüft. Ein solches, in diesem Fall auf die AHV beschränktes, Szenario ist mit der in der Motion erwähnten Konstanzhaltung der Soziallastquote verwandt. Seine Umsetzung hätte Leistungsreduktionen zur Folge, die mit den verfassungsmässigen Zielen nicht mehr kompatibel wären (Leistungsreduktion von 20 Prozent).

Aus diesen Gründen erachtet der Bundesrat eine vertiefte Prüfung der konstanten Soziallastquote als unnötig.

3. Der Bundesrat ist indes bemüht, die Soziallasten auf einem tragbaren Niveau zu halten und die Arbeit nicht übermässig zu belasten. Deshalb zielt der Bundesrat - gestützt auf die IDA-Fiso-Berichte - auf eine finanzielle Konsolidierung durch leistungs- und finanzierungsseitige Massnahmen. Dazu setzt er auf eine Diversifikation der Finanzierungsquellen unter Beizug der Mehrwertsteuer. Die von der Motion geforderte Begrenzung der Arbeitskosten ist somit schon berücksichtigt.

4. Der Bundesrat hat sich durch die Entgegennahme des Postulates der SGK-NR vom 7. April 2000 (00.3183, Perspektiven der Alterssicherung) bereit erklärt, einen Bericht über die kurz-, mittel- und langfristigen Perspektiven der Alterssicherung vorzulegen. Er hat ausserdem das EDI beauftragt, ein Forschungsprogramm zur Vorbereitung der 12. AHV-Revision an die Hand zu nehmen. Bezüglich der allfällig in Auftrag zu gebenden Studien möchte sich der Bundesrat aber nicht durch die sehr restriktiven Vorgaben der Motion einengen lassen.

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Behandlung im Ständerat:

16.06.2000 Die Motion wird in Form eines Postulates überwiesen.

02.3167 P Freisinnig-demokratische Fraktion „Aktualisierte Gesamtschau über den finanziellen Mehrbedarf der Sozialversicherungen im Hinblick auf den Mehrwertsteuerbeschluss für die AHV/IV“ vom 22. März 2002

Im Hinblick auf die absehbaren finanziellen Mehrbelastungen für die Sozialwerke und die privaten und öffentlichen Haushalte ersuchen wir den Bundesrat, den Bericht über die Entwicklung des finanziellen Mehrbedarfes bis 2025 zu aktualisieren und nachzuführen. Die wichtigen zurzeit in parlamentarischer Bearbeitung stehenden Gesetzesvorhaben und -revisionen und die Schuldenbremse erfordern eine Gesamtschau im Sinne der Aktualisierung der IDA-Fiso-1-Ergebnisse, wie sie letztmals in der Botschaft über die 11. AHV-Revision mit Stand 1999 vorgenommen worden ist.

Begründung

- Diverse parlamentarische Entscheide, namentlich im Zusammenhang mit dem Behindertengleichstellungsgesetz (mittelfristig 300 Millionen Franken pro Jahr), Prämienverbilligung 2. KVG-Revision (mittelfristig zusätzlich 300 Millionen Franken pro Jahr) und überwiesene Initiativen (z. B. Familienzulagen) verbreitern die Basis, auf der die IDA-Fiso-Finanzperspektiven aufgebaut sind.

- Das massive Ja zur Schuldenbremse verändert die Rahmenbedingungen und den Handlungsspielraum für die öffentliche Hand gegenüber den Sozialwerken. Die laufenden und kommenden Entscheide über die anstehenden Gesetzesrevisionen müssen dies berücksichtigen.

- Die anstehenden Revisionen, insbesondere die 4. IV-Revision, gehen von nicht mehr aktuellen IDA-Fiso-Perspektiven aus, wie das erneute enorme IV-Defizit für das Jahr 2001 zeigt.

- Das Parlament muss vor den Schlussabstimmungen der laufenden Revisionen und über den Mehrwertsteuerbeschluss für die AHV/IV die einzelnen Vorlagen in einen langfristigen aktualisierten Gesamtrahmen stellen können.

Stellungnahme des Bundesrates

Die letzte Gesamtschau über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen ist in der Botschaft vom 2. Februar 2000 über die 11. Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung enthalten (BBl 2000 1865).

Seither hat die Bundesverwaltung das Parlament im Rahmen der laufenden Revisionen über die Finanzierungsperspektiven jeder einzelnen Versicherung informiert und dokumentiert. Nach Ansicht des Bundesrates ist es nun an der Zeit, auf dieser Grundlage, wie die Motion dies verlangt, eine Aktualisierung der Gesamtschau vorzunehmen.

Diese aktualisierte Gesamtschau wird dem Parlament und dessen Kommissionen als statistische Grundlage im Rahmen der Arbeiten zu den Sozialversicherungsrevisionen dienen. Um diese Arbeiten rasch voranzutreiben hat der Bundesrat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, die Gesamtschau über den finanziellen Mehrbedarf der Sozialversicherungen umgehend zu aktualisieren und diese noch vor der Sitzung vom 27./28. Mai 2002 an die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates weiterzuleiten. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) wird dem EDI die entsprechenden Daten für die Arbeitslosenversicherung liefern.

Für die Aktualisierung wird auf die neuesten verfügbaren statistischen Angaben zu den Sozialversicherungen und den Steuereinnahmen zurückgegriffen. Grundlage bildet das neue Referenzszenario der Bevölkerungsentwicklung des BFS. Die makroökonomischen Werte bis 2006 werden an jene der Finanzplanung des Bundes angepasst. Schliesslich werden in den neuen konsolidierten Tabellen insbesondere die mit den Revisionen seit dem Jahr 2000 vorgeschlagenen oder gutgeheissenen Massnahmen Berücksichtigung finden (AHV/IV/Berufliche Vorsorge/Krankenversicherung/Arbeitslosenversicherung). Die finanziellen Auswirkungen der Parlamentarischen Initiative Triponez (01.426) zur Erwerbsersatzordnung werden ebenfalls mit einbezogen. Anhand einer Tabelle zur Entwicklung der verschiedenen Finanzierungsquellen (Beiträge, Bund, Kantone, Mehrwertsteuer) wird die künftig vom Bund im Bereich der Sozialversicherungen zu tragende finanzielle Belastung aufgezeigt.

Ein mit der vorliegenden Motion identischer Vorstoss wurde in Form eines Postulates im Ständerat eingereicht (02.3172). Der Bundesrat ist bereit, die beiden Vorstösse im oben beschriebenen Sinn als Postulate entgegenzunehmen.

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Behandlung im Nationalrat:

08.12.2003 Die Motion wird in Form eines Postulates überwiesen.

02.3172 P Beerli „Mehrbedarf der Sozialversicherungen. Aktualisierte Gesamtschau“ vom 22. März 2002

Im Hinblick auf die absehbaren finanziellen Mehrbelastungen für die Sozialwerke und die privaten und öffentlichen Haushalte ersuche ich den Bundesrat, den Bericht über die Entwicklung des finanziellen Mehrbedarfs bis 2025 zu aktualisieren und nachzuführen. Die wichtigen, zurzeit in parlamentarischer Behandlung stehenden Gesetzesvorhaben und -revisionen und die Schuldenbremse erfordern eine Gesamtschau im Sinne der Aktualisierung der IDA-Fiso-1-Ergebnisse, wie sie letztmals in der Botschaft über die 11. AHV-Revision mit Stand 1999 vorgenommen worden ist.

Begründung

Diverse parlamentarische Entscheide, namentlich im Zusammenhang mit dem Behindertengleichstellungsgesetz (mittelfristig 300 Millionen Franken pro Jahr), Prämienverbilligung gemäss 2. KVG-Revision (mittelfristig zusätzlich 300 Millionen Franken pro Jahr) und überwiesenen parlamentarischen Initiativen (z. B. Familienzulagen) verbreitern die Basis, auf der die IDA-Fiso-Finanzperspektiven aufgebaut sind.

Das massive Ja zur Schuldenbremse verändert die Rahmenbedingungen und den Handlungsspielraum für die öffentliche Hand gegenüber den Sozialwerken. Die laufenden und kommenden Entscheide über die anstehenden Gesetzesrevisionen müssen dies berücksichtigen.

Die anstehenden Revisionen, insbesondere die 4. IV-Revision, gehen von nicht mehr aktuellen IDA-Fiso-Perspektiven aus, wie das erneute enorme IV-Defizit für das Jahr 2001 zeigt.

Das Parlament muss vor den Schlussabstimmungen der laufenden Revisionen und über den Mehrwertsteuerbeschluss für die AHV/IV die einzelnen Vorlagen in einen langfristigen, aktualisierten Gesamtrahmen stellen können.

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

Behandlung im Ständerat:

18.06.2002 SR Annahme.

Anhang 2**Entwicklung des Bruttoinlandproduktes bis 2030**

Tabelle A1. Entwicklung des Bruttoinlandproduktes in den drei Szenarien

In Millionen Franken, zu Preisen von 2005

Jahr	Ungünstiges Szenario	Grundszenario	Günstiges Szenario
2005	452 620	452 620	452 620
2006	460 767	460 767	460 767
2007	469 061	469 061	469 061
2008	477 504	477 504	477 504
2009	486 099	486 099	486 099
2010	487 915	491 129	494 417
2011	489 269	496 024	502 662
2012	490 732	500 913	511 080
2013	491 949	505 617	519 343
2014	493 059	510 112	527 392
2015	493 924	514 610	535 262
2016	494 689	518 872	543 119
2017	495 408	522 957	550 853
2018	495 968	526 922	558 496
2019	496 155	530 728	565 861
2020	496 068	534 118	572 989
2021	495 666	537 197	579 828
2022	494 975	540 021	586 424
2023	494 043	542 611	592 974
2024	492 880	544 967	599 312
2025	491 471	547 090	605 574
2026	489 856	549 022	611 670

2027	488 083	550 963	617 764
2028	486 145	552 758	623 901
2029	484 300	554 689	630 317
2030	482 351	556 496	636 756

Anhang 3

Vergleich zwischen der Gesamtschau 2002 und den neuen Berechnungen

Die vorliegenden Berechnungen („Gesamtschau 2006“ in Tabelle A2) basieren auf den selben theoretischen Überlegungen wie die Gesamtschau von 2002 (EDI (2002), Bericht über eine aktualisierte Gesamtschau des finanziellen Mehrbedarfs der Sozialversicherungen bis zum Jahr 2025, 17. Mai 2002). Der Finanzierungsbedarf wird aber neu in Prozenten des BIP und nicht mehr in MWSt-Prozentpunkten dargestellt. Die Differenz zwischen den Resultaten beider Berechnungen ist vor allem auf eine Überschätzung des Mehrwertsteuersubstrats in der Gesamtschau zurückzuführen. Wird diese Differenz korrigiert (Gesamtschau 2002, Vorgaben 2005), reduziert sich die Abweichung deutlich und lässt sich durch das neue Kostenextrapolationsmodell, das in der Krankenversicherung eingesetzt wird, sowie durch die Revision der Hypothesen betreffend der Arbeitslosenquote erklären.

Tabelle A2. Vergleich des Finanzierungsbedarfs und des Mehrbedarfs nach Berechnungsart in BIP- und in MWSt-Prozent

	In BIP-Prozent						In MWSt-Prozent
	AHV	IV	KV	ALV	Übriges	Total	Total
Bedarf 2005							
Gesamtschau 2002	6.7	2.4	4.3	0.8	6.5	20.7	31.6
Gesamtschau 2002, Vorgaben 05	6.9	2.4	4.3	0.8	6.5	21.0	35.4
Gesamtschau 2006	7.0	2.6	4.4	1.6	6.6	22.2	36.5
Bedarf 2015							
Gesamtschau 2002	8.1	2.6	5.1	1.0	6.4	23.2	35.3
Gesamtschau 2002, Vorgaben 05	7.9	2.6	4.8	0.9	6.3	22.5	37.9
Gesamtschau 2006	7.9	2.7	4.9	1.2	6.6	23.1	37.9
Bedarf 2025							
Gesamtschau 2002	9.3	2.7	5.9	1.0	6.5	25.3	38.5
Gesamtschau 2002, Vorgaben 05	9.1	2.7	5.6	0.9	6.3	24.6	41.3
Gesamtschau 2006	9.0	2.7	5.3	1.1	6.7	24.9	40.7
Mehrbedarf 2005-2015							
Gesamtschau 2002	1.4	0.3	0.7	0.2	0.0	2.5	3.8
Gesamtschau 2002, Vorgaben 05	0.9	0.1	0.5	0.1	-0.2	1.5	2.4
Gesamtschau 2006	0.9	0.1	0.5	-0.4	-0.1	1.0	1.4
Mehrbedarf 2015-2025							
Gesamtschau 2002	1.2	0.1	0.8	0.0	0.0	2.1	3.2
Gesamtschau 2002, Vorgaben 05	1.2	0.1	0.8	0.0	0.0	2.1	3.4
Gesamtschau 2006	1.2	0.1	0.4	-0.1	0.1	1.7	2.8

Anhang 4

Finanzierungsbedarf der Sozialwerke bis 2030 gemäss den drei Szenarien

Tabelle A3. Entwicklung des Finanzierungsbedarfs

In Millionen Franken zu Preisen von 2005 und in BIP-Prozenten

Jahr	Ungünstiges Szenario		Grundszenario		Günstiges Szenario	
	in Mio. Fr.	in BIP-%	in Mio. Fr.	in BIP-%	in Mio. Fr.	in BIP-%
2005	100 507	22.2	100 376	22.2	100 245	22.1
2006	101 816	22.1	101 514	22.0	101 223	22.0
2007	104 152	22.2	103 630	22.1	103 210	22.0
2008	104 877	22.0	104 242	21.8	103 579	21.7
2009	107 206	22.1	106 464	21.9	105 689	21.7
2010	110 307	22.6	108 233	22.0	106 550	21.6
2011	113 147	23.1	111 194	22.4	109 551	21.8
2012	114 212	23.3	112 120	22.4	110 468	21.6
2013	117 175	23.8	115 271	22.8	113 880	21.9
2014	117 994	23.9	116 008	22.7	114 601	21.7
2015	120 984	24.5	119 077	23.1	118 067	22.1
2016	121 633	24.6	119 602	23.1	118 566	21.8
2017	124 533	25.1	122 717	23.5	121 761	22.1
2018	125 044	25.2	123 089	23.4	122 133	21.9
2019	127 739	25.7	125 974	23.7	125 595	22.2
2020	128 208	25.8	126 290	23.6	125 888	22.0
2021	131 011	26.4	129 485	24.1	129 151	22.3
2022	131 500	26.6	129 733	24.0	129 398	22.1
2023	134 357	27.2	132 733	24.5	132 940	22.4
2024	134 711	27.3	132 918	24.4	133 088	22.2
2025	137 707	28.0	136 054	24.9	136 642	22.6
2026	138 008	28.2	136 137	24.8	136 719	22.4
2027	140 968	28.9	139 248	25.3	140 398	22.7
2028	141 334	29.1	139 403	25.2	140 506	22.5
2029	144 287	29.8	142 560	25.7	144 132	22.9
2030	144 494	30.0	142 548	25.6	144 079	22.6

Entwicklung der Soziallastquote bis 2030

Tabelle A4. Entwicklung der Soziallastquote ohne und mit Massnahmen

In BIP-Prozenten

Jahr	Soziallastquote ohne Massnahmen	Soziallastquote mit Massnahmen*
2005	22.2	22.2
2006	22.0	22.0
2007	22.1	22.0
2008	21.8	21.8
2009	21.9	21.9
2010	22.0	22.0
2011	22.4	22.3
2012	22.4	22.3
2013	22.8	22.7
2014	22.7	22.6
2015	23.1	23.0
2016	23.1	22.9
2017	23.5	23.2
2018	23.4	23.1
2019	23.7	23.5
2020	23.6	23.4
2021	24.1	23.8
2022	24.0	23.7
2023	24.5	24.1
2024	24.4	24.1
2025	24.9	24.5
2026	24.8	24.4
2027	25.3	24.9
2028	25.2	24.8
2029	25.7	25.3
2030	25.6	25.3

* 11. AHV-Revision, 5. IV-Revision