

Garantiert ein gut funktionierender Arbeitsmarkt die nachhaltige Finanzierung der Sozialwerke?

Es ist eine lapidare Tatsache, dass sich reiche Länder mit gut entwickeltem Arbeitsmarkt, hohen Erwerbsquoten und hoher Produktivität bessere Sozialsysteme leisten können als Länder mit wenig guten Arbeitsplätzen und einem grossen informellen Sektor. Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob innerhalb einer Volkswirtschaft wie der Schweiz ein höheres Wachstum die anstehenden Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungen entschärfen oder gar lösen könnte. Im vorliegenden Artikel versuchen wir ausgehend von den heutigen institutionellen Gegebenheiten abzuschätzen, welche Rolle ein hohes Wirtschaftswachstum und ein guter Arbeitsmarkt bei der Bewältigung der demografischen Herausforderungen spielen kann.

¹ Gemäss Bevölkerungsszenario A-00-2010, Rentenalter 64/65.



Die Finanzierung der Sozialwerke in den reichen Ländern wird in den kommenden Jahren durch zwei Entwicklungen geprägt sein: die demografische Alterung und die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen.

Foto: Keystone

Unter einem gut funktionierenden Arbeitsmarkt verstehen wir – im Einklang mit der OECD (*More and better jobs*) – ein hinreichendes Angebot von Stellen, durch welche die Bevölkerung ihren Lebensstandard zu erhöhen vermag. Dazu ist ein entsprechendes Wirtschaftswachstum, eine hohe Produktivität und eine hohe Partizipation der arbeitsfähigen Bevölkerung am Arbeitsmarkt notwendig.

Herausforderungen

Die Finanzierung der Sozialwerke in den reichen Ländern wird in den kommenden



Dr. Werner Aeberhardt
Leiter Ressort Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

Jahren durch zwei Entwicklungen geprägt sein, welche die öffentlichen Finanzen, die Sozialwerke und nicht zuletzt auch die Haushaltsbudgets stark belasten werden: die demografische Alterung mit einem Anstieg der Altersquote und die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen.

- Die *demografische Alterung* wird durch sinkende Fertilität und zunehmende Lebenserwartung alimentiert. Als Folge steigt die Altersquote: Während 2010 noch 3,5 Personen für einen Rentner aufkommen mussten, werden es 2030 nur noch 2,2 Personen sein.¹
- Die *Gesundheitskosten* werden ebenfalls durch die demografische Alterung, aber zu einem wichtigen Teil auch durch verbesserte Behandlungsmöglichkeiten und einer mit steigenden Einkommen grösseren Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen verursacht. Eine besondere Rolle spielt die Langzeitpflege, welche in den kommenden Jahren erhebliche Mittel beanspruchen wird.

Vor diesem Hintergrund stellen wir uns die Frage, in welchem Ausmass ein hohes

Wirtschaftswachstum und ein gut funktionierender Arbeitsmarkt die Problematik entschärfen kann. Im Rahmen der heute geltenden Regelungen ist eine weitere Erhöhung der Arbeitsmarktpartizipation in der Schweiz nur noch begrenzt möglich, etwa durch eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Während in anderen europäischen Ländern bei den langfristig mobilisierbaren älteren Arbeitnehmenden in erheblichem Masse Reserven auszumachen sind, ist dies in der Schweiz – zumindest bei gleichbleibendem Rentenalter – nicht der Fall, liegt doch hierzulande die Erwerbsquote älterer Menschen deutlich höher. Was bleibt, ist eine Steigerung der Produktivität. Allerdings stellt sich die Frage: Dürfen wir damit rechnen, dass die zukünftige Mehrbelastung allein durch Produktivitätssteigerungen finanziert werden kann? Im Folgenden betrachten wir die einzelnen Sozialversicherungen und versuchen auf summarische Weise darzulegen, wie das Wirtschaftswachstum deren Finanzen beeinflusst.

Überblick

In Beantwortung eines Postulats² hat der Bund im Jahre 2006 einen Bericht über die Entwicklung der Finanzen der Sozialwerke veröffentlicht. Darin wurden drei Szenarien entwickelt: ein Grundszenario, eine günstige Entwicklung und eine ungünstige Entwicklung. In den drei Szenarien wurden die Variablen Demografie, Reallohnzuwachs, Arbeitslosenquote sowie Zuwachs der Ausgaben für Krankenversicherungen variiert.

- Dem *Grundszenario* wurde die demografische Entwicklung (A-00-2000, Trend) zugrundegelegt. Die Zunahme der Reallohne wurde auf 1% veranschlagt sowie eine Entwicklung der Ausgaben für die obligatorische Krankenpflegeversicherung im Trend der vergangenen Jahre (keine Beschleunigung der Zunahme) und eine durchschnittliche Arbeitslosenquote von 2,6% angenommen. Dieses Szenario ergab einen relativen Mehrfinanzierungsbedarf von 2,5 Prozentpunkten des BIP bis 2030.
- Das Szenario *«Günstige Entwicklung»* zeichnet sich neben einem Wachstum der Reallöhne um jährlich 1,5% durch eine abgeschwächte Alterung, eine unterdurchschnittliche Zunahme der Kosten für die obligatorische Krankenpflege und eine Arbeitslosenquote von lediglich 2,2% aus. In diesem Szenario wird sich bis 2030 der Mehrbedarf auf 0,5% des BIP belaufen.
- Das Szenario *«Ungünstige Entwicklung»* (Reallohnwachstum 0,5%, stärker steigende Ausgaben für die Krankenpflege,

Arbeitslosenquote von 3,2%) wird bis 2030 einen Mehrbedarf von 5,5 Prozentpunkten des BIP erfordern.

Auch wenn in der Zwischenzeit neue Szenarien mit einer etwas günstigeren Entwicklung der Erwerbsbevölkerung vorliegen, können die Resultate von 2006 immer noch als valable Richtschnur betrachtet werden. Einer etwas günstigeren demografischen Entwicklung steht in den aktuellsten Szenarien eine ungünstigere Entwicklung in den Krankenversicherungen – vor allem bezüglich der Langzeitpflege – und bei den Arbeitslosenzahlen gegenüber. Aus dieser Gesamtschau geht hervor, dass eine günstige Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung die Finanzierungsfrage nicht lösen wird. Das Zusammentreffen aller positiven Einflüsse des Szenarios *«Günstige Entwicklung»* zeichnet sich nicht ab.

Im Folgenden betrachten wir wichtige Sozialwerke einzeln und legen dar, welche Wirkungen eine günstige Wirtschaftsentwicklung auf die Finanzen hat.

Arbeitslosenversicherung

Die Arbeitslosenversicherung (ALV) wird zum überwiegenden Teil durch Lohnbeiträge finanziert. Da ihre Leistungen im Konjunkturablauf schwanken, werden die Lohnbeiträge für die Finanzierung einer im Konjunkturzyklus durchschnittlichen Arbeitslosigkeit ausgelegt. In der 4. Revision der ALV wurde der Lohnbeitragssatz – unter der Annahme einer mittleren Arbeitslosenquote von 3,3% – auf 2,2% festgelegt. Ein gut funktionierender Arbeitsmarkt zeichnet sich durch eine rasche Wiedereingliederung Arbeitsloser in das Erwerbsleben aus. Dadurch verkürzt sich die Dauer der Arbeitslosigkeit, was die Kosten für die ALV reduziert. Somit erleichtert ein hohes Realwachstum die Finanzierung von zwei Seiten her: Die Einnahmen steigen, und die Ausgaben gehen zurück.

Dieses erfreuliche Ergebnis ist unter zwei Gesichtspunkten zu relativieren: Erstens ist heute ein Schuldenstand des ALV Ausgleichsfonds in der Grössenordnung von 6 Mrd. Franken abzutragen; zweitens ist die ALV kein Bereich mit einer demografisch bedingten hohen Kostendynamik.

AHV

Die AHV finanziert sich zum grössten Teil durch Lohnbeiträge sowie durch den Bundesanteil an den Ausgaben und einem Demografieprozentpunkt der Mehrwertsteuer. Mit dem Ansteigen der Lohnsumme steigen auch die Einnahmen. Die Geldleistungen der AHV sind von der Anzahl der Rentner, aber auch von der Teuerung und der Reallohnentwicklung

² Vgl. Bericht über die Entwicklung der Sozialwerke und die Stabilisierung der Soziallastquote, Bericht des Bundesrates in Beantwortung des Postulats 00.3743 Baumann J. Alexander, 17. März 2006.

³ Dazu kommt eine technische Gegebenheit: Die Entwicklung des SLI liegt in der Regel unter derjenigen der realen Lohnsumme. Die Ursachen dieses Zusammenhangs sind nicht restlos geklärt und könnten in der Strukturveränderung der Wirtschaft liegen (mehr höher eingestufte Stellen, Wirkungen der Anciennitätslöhne.) Auch dieser Effekt führt dazu, dass die AHV vom Wirtschaftswachstum profitiert; jedoch ist unsicher, ob er auch in Zukunft wirken wird.



Bild: Keystone

Seit 1970 hat der Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP um 5 Prozentpunkte zugenommen. Dieser Trend dürfte sich fortsetzen und der Anteil bis 2050 um weitere 4 BIP Prozentpunkte zunehmen.

lung abhängig. In der Schweiz kommt der sogenannte Mischindex zum Zuge, welcher dem arithmetischen Mittel aus dem Schweizerischen Lohnindex (SLI) und dem Landesindex für Konsumentenpreise (LIK) entspricht. Der Mischindex führt dazu, dass die Hälfte der Produktivitätsgewinne – gemessen am SLI – in Form höherer Renten ausbezahlt werden. Für die Finanzierung bedeutet eine höhere Produktivität damit neben höheren Einnahmen auch höhere Renten.

Kompliziert werden diese Zusammenhänge durch die Tatsache, dass die Renten nach oben begrenzt, die Beiträge aber unbegrenzt sind. Es gibt in diesem Sinne rentenbildende Lohnanteile und solche, die darüber liegen und somit keinen Anspruch auf Rente begründen. Die Zunahme nicht-rentenbildender Beiträge wirkt sich in jedem Falle günstig auf die Finanzierung der AHV aus.³

In den kommenden Jahren wird sich das Wachstum der Erwerbsbevölkerung deutlich abflachen. Das Wachstum der Lohnbeiträge wird deshalb in erster Linie durch die Produktivitätsgewinne alimentiert. Diese wirken sich – rein mechanisch betrachtet – günstig auf die Finanzen aus und können somit einen Teil der zusätzlichen demografischen Last abfangen. Ihr Beitrag zur Lösung ist jedoch begrenzt, weil die sich abzeichnenden negativen Umlageergebnisse sehr hoch ausfallen werden. Weiter würde bei einem anhaltend starken Produktivitätswachstum der Mischindex dazu führen, dass die AHV-Renten eine immer geringere Ersatzquote beitragen und somit das 3-Säulen-System letztlich schwächen würden. Mit einer derartigen Scherenentwicklung könnte auch der Ruf nach einer Volldynamisierung – d. h. einem

periodischen Ausgleich auch der gesamten Produktivitätsentwicklung – wieder laut werden.

Interessant ist noch die Frage, was passieren würde, wenn die günstige Lage auf dem Arbeitsmarkt dazu führte, dass die Leute länger im Berufsleben bleiben. Was die Renten betrifft, die kleiner als die Maximalrente sind, würde die AHV nicht voll profitieren, weil bei einer späteren Pensionierung die Rente entsprechend höher ausfallen würde. Die nicht-rentenbildenden Anteile der hohen Einkommen würden dagegen der AHV-Finanzierung voll zugutekommen.

Insgesamt ist die Bilanz durchgezogen. Ein dynamischer Arbeitsmarkt mit steigender Produktivität würde die AHV etwas begünstigen; das Demografieproblem würde dadurch aber nicht gelöst. Spiegelbildlich würden die AHV-Finanzen bei einer langfristig schlechten Wirtschaftsentwicklung zwar leiden, aber doch eine gewisse Resistenz an den Tag legen.

Berufliche Vorsorge

Die Berufliche Vorsorge arbeitet nach dem Kapitalisierungsprinzip. Die einbezahlten Beträge bilden ein Kapital, aus dem dann die Renten finanziert werden. Grundsätzlich halten sich Ersparnisse und Renten die Waage. Abhängig ist die Berufliche Vorsorge von den Anlagemöglichkeiten und der Verzinsung der angehäuften Kapitalien. Anlagen sind im Inland wie auch im Ausland möglich. Eine gute Entwicklung in den Anlageländern wirkt sich günstig auf das Kapital und damit die Anwartschaften für Renten aus. Offen ist dagegen, wie sich die weltweite demografische Alterung auf die Renditen der Anlagen der beruflichen Vorsorge auswirken wird.

Invalidenversicherung

Die IV wird durch Lohnbeiträge und Steuergelder finanziert. Eine gute Wirtschaftsentwicklung begünstigt tendenziell die Einnahmen der IV. Um die heute noch erheblichen Finanzierungslücken nach dem Auslaufen der Zusatzfinanzierung zu schliessen, reicht das Wirtschaftswachstum mit Bestimmtheit nicht aus.

Sozialhilfe

Die Leistungen der Sozialhilfe hängen bis zu einem gewissen Grad von der konjunkturellen Entwicklung ab. Allgemein ist über das Auf und Ab der Konjunktur hinaus ein Trend nach oben festzustellen. Wie weit dieser von einer anhaltend guten Wirtschaftslage gebrochen werden könnte, ist nicht bekannt. Allerdings gibt es mehrere Gründe, die dagegen sprechen:

- Das Leistungsniveau der Sozialhilfe deckt nicht das absolute Existenzminimum ab, sondern stellt ein kulturelles Minimum dar. Es besteht ein Konsens darüber, dass auch Sozialhilfebezüger nicht vom allgemeinen Wohlergehen der Gesellschaft abgekoppelt werden dürfen. Somit steigt langfristig mit den Reallöhnen auch das Leistungsniveau.
- Die Ursachen, welche zum Bezug von Sozialhilfe führen, sind vielfältig. Sie können in der familiären Situation, bei Bildungsdefiziten oder Mehrfachproblematiken liegen. Alle diese Ursachen hängen nur sehr mittelbar mit den Funktionen des Arbeitsmarktes zusammen.

Speziell zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die Working Poor, welche zwar über ein Erwerbseinkommen verfügen, das aber nicht ausreicht, um den Lebensunterhalt zu bestreiten. Die Anzahl von Working Poor kann im Ländervergleich als grober Indikator einerseits für den Bildungsstand der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter und andererseits für das Funktionieren des Arbeitsmarktes sein. Insgesamt dürfte tendenziell von einer anhaltend guten Wirtschaftsentwicklung ein positiver Effekt erwartet werden. Ein guter Arbeitsmarkt könnte zudem die Reintegration in besser bezahlte Stellen erleichtern.

Gesundheitswesen

Seit 1970 hat der Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP um 5 Prozentpunkte zugenommen. Eine Szenarienberechnung der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) geht davon aus, dass sich dieser Trend fortsetzen und der Anteil bis 2050 um weitere 4 BIP Prozentpunkte zunehmen dürfte.⁴

- Im Gesundheitswesen ohne die Langzeitpflege sind die projizierten Ausgabensteigerungen zum überwiegenden Teil auf nicht von der Demografie beeinflusste Kostentreiber zurückzuführen.
- Die stärkste Ausgabendynamik entfaltet sich bei der Langzeitpflege, deren Anteil an den Ausgaben für das gesamte Gesundheitswesen von 15% im Basisjahr auf 25% im Jahr 2050 steigen würde. In der Langzeitpflege erklärt sich die Ausgabenzunahme zum überwiegenden Teil aus der Alterung der Gesellschaft und dem Zusammenhang zwischen zunehmender Lebenserwartung und dem Gesundheitszustand der Bevölkerung.

Ein hohes Wirtschaftswachstum wird den Gesundheitssektor kaum entlasten. Einerseits wird mit zunehmenden Einkommen die Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen

weiter steigen, und andererseits wird der Gesundheitssektor aufgrund seiner personalintensiven Struktur höhere Lohnkosten zu verkraften haben.

Was dürfen wir vom Wirtschaftswachstum erwarten?

Aufgrund dieser Übersicht wird klar, dass ein höheres Wirtschaftswachstum die Finanzierung der Sozialversicherungen zwar erleichtern kann, aber kein Ersatz für Reformschritte sein wird. Die Kräfte, welche zu diesem – vor allem im Vergleich zu weniger reichen Ländern – etwas paradoxen Schlussfolgerung führen sind die folgenden:

- In der ALV und der IV sind in den kommenden Jahren erhebliche Fehlbeträge abzubauen, dies bei einer ungünstigen demografischen Entwicklung.
- Das Gesundheitswesen dürfte eine Kostendynamik ausweisen, welche das Wirtschaftswachstum permanent übersteigt. Es ist nicht ausgeschlossen, dass auch andere Zweige der Sozialwerke eine erhöhte Ausgabendynamik erfahren werden.
- Verschiedene Sozialwerke decken relative Wohlstandspositionen ab, sodass mit steigendem Wohlstand auch die Ansprüche wachsen. Dies dürfte vor allem für die Vorsorgeeinrichtungen zutreffen, indem zwischen der Bevölkerung im Ruhestand und der aktiven Bevölkerung ein ausgewogenes Einkommensverhältnis besteht. In der schweizerischen Ausprägung erfolgt dies vor allem über Leistungsversprechen in Form von fixen Ersatzquoten.

Das bedeutet, dass in Zukunft im Sozialbereich vermehrt Prioritäten gesetzt werden müssen. Die Revisionen von IV und ALV sind erste Schritte in diese Richtung. Die aufgelegten Reformen im Gesundheitswesen zielen in die gleiche Richtung.

In den nächsten Jahren werden auch tendenziell mehr Mittel in den Sozialsektor fließen. Fiskalregeln zur Finanzierung können hier bei der Entscheidungsfindung Transparenz schaffen. Gemäss Bundesratsbeschluss vom 19. September 2008 anlässlich der Verabschiedung der Botschaft zur Ergänzungsregel der Schuldenbremse prüft der Bundesrat bei allen anstehenden Sozialversicherungsreformen die Einführung von Fiskalregeln, um auf diese Weise die Nachhaltigkeit der Finanzierung zu sichern.⁵

4 Vgl. EFV, Entwicklungsszenarien im Gesundheitswesen, Auszug aus dem Bericht zum Legislaturfinanzplan 2009–2011 vom 23. Januar 2008.

5 Vgl. den Artikel von Bruchez und Matter auf S.27 ff. in dieser Ausgabe.