

NFP 45 - Forschungsprojekt Nr. 4045-059626

Wer zahlt für die Soziale Sicherheit und wer profitiert davon?

Eine Inzidenzanalyse der Sozialtransfers in der schweizerischen Einkommens- und Verbrauchserhebung 1998

Kilian Künzi und Markus Schärler

Kurzfassung

Die Instrumente der Sozialen Sicherheit in der Schweiz verfolgen das verfassungsmässige Ziel, dass jeder Einwohnerin und jedem Einwohner losgelöst von sozialer Stellung, beruflicher Tätigkeit oder Alter in allen Wechselfällen des Lebens der Lebensunterhalt angemessen garantiert ist. Sie enthalten dabei – im Gegensatz zum Bereich der Privatversicherungen - nicht nur Vorkehrungen zur Absicherung im Schadensfall, sondern auch Elemente des sozialen Ausgleichs (Solidaritätsprinzip, Umverteilung).

Die vorliegende Inzidenzanalyse widmet sich der Verteilung der Einnahmen aus dem System der Sozialen Sicherheit - definiert als die zehn Sozialversicherungszweige (Alters- und Hinterlassenenversicherung, Invalidenversicherung, Ergänzungsleistungen, berufliche Vorsorge, Erwerbsersatzordnung, Arbeitslosenversicherung, obligat. Krankenversicherung, obligat. Unfallversicherung, Militärversicherung, Familienzulagen) und die Sozialhilfe - und der entsprechenden Ausgaben auf die Privathaushalte der schweizerischen Wohnbevölkerung und den sich ergebenden Umverteilungseffekten. Als Datenquelle werden die Mikrodaten der Einkommens- und Verbrauchserhebung 1998 (EVE 98) verwendet, die auf der Ebene der individuellen Haushalte (n = 9'294) detaillierte Angaben zu Einkommen, Sozialtransfers, Abgaben und Steuern aufweist.

Mit Inzidenzanalysen wird grundsätzlich ermittelt, welche Gruppen von – in der Regel staatlichen – Massnahmen auf welche Weise betroffen sind. Unsere Analyse richtet den Fokus auf die monetären Sozialtransfers: In einem ersten Schritt werden pro Haushalt die Einnahmen aus der Sozialen Sicherheit dargestellt. In einem zweiten Schritt werden pro Haushalt die Ausgaben für die Soziale Sicherheit berechnet. Dabei wird berücksichtigt, dass die Transfer- und Finanzierungsmechanismen der einzelnen Sozialversicherungszweige sehr unterschiedlich sind. In verschiedenen Teilschritten zeigen wir, welche direkten Zahlungen (Versicherungsprämien, Arbeitnehmerbeiträge) und welche versteckten und indirekten Ausgaben der Haushalte («sozialer Anteil» an den direkten und indirekten Steuern der Haushalte, Arbeitgeberbeiträge, direkte und indirekte Steuern der Unternehmen) in die Sozialwerke fliessen. Dabei wird auch beachtet, dass die direkten Zahlungen der Haushalte in das System der Sozialen Sicherheit über Steuerabzüge zu einer Reduktion des steuerbaren Einkommens und des bezahlten Steuerbetrages führen. In einem dritten Schritt wird der Nettobetrag bzw. der Saldo zwischen Einnahmen- und Ausgaben für jeden Haushalt und Sozialversicherungszweig errechnet. Ebenfalls analysieren wir hier die Umverteilungswirkungen im Rahmen der Sozialen Sicherheit. In einem vierten Schritt werden Aggregationen der Nettobeträge vorgenommen. Die Ergebnisse der erwähnten Analyseschritte betrachten wir jeweils vor dem Hintergrund bestimmter nach Einkommensstärke gegliederten Haushaltsgruppen. Es werden grundsätzlich sechs Sichtweisen unterschieden: Erwerbsstatus, Haushaltstyp bzw. –grösse, Grossregion, Wohnort Stadt/Land, Alter und Nationalität. «Einkommensschwache» Haushalte werden speziell betrachtet. Ausgangspunkt der Positionierung der Haushalte vor Transfers bildet das (theoretische) Primäreinkommen (Bruttoeinkommen zuzüglich Arbeitgeberbeiträge an die Soziale Sicherheit). Die Vergleichbarkeit der Primäreinkommen ver-

schiedener Haushaltstypen wird mittels Äquivalenzziffern sichergestellt. Zur Interpretation wird die Gesamtheit der Haushalte in fünf Einkommensquintile eingeteilt.

Aus unseren Analysen haben sich unter anderem folgende Resultate ergeben:

Wer erhält wie viel Geld?

Rund zwei Drittel (64%) aller Haushalte in der Schweiz erhalten finanzielle Leistungen aus der Sozialen Sicherheit. Die Höhe des durchschnittlichen Betrags liegt bei rund 14'800 Franken pro Haushalt und Jahr. Dies entspricht einem Anteil von rund 14 Prozent des Primäreinkommens der Haushalte. Für die einkommensschwächsten Haushalte im 1. Quintil ist der resultierende Anteil deutlich höher (42%). Den höchsten durchschnittlichen Anteil erreichen die einkommensschwächsten Haushalte mit einer Referenzperson im Altersruhestand (85%), den tiefsten erwerbstätige Einpersonenhaushalte im 5. Quintil (1%).

Die Einnahmen der erwerbstätigen Haushalte betragen je nach Haushaltstyp zwischen 1'600 (Einpersonenhaushalte) und 8'600 Franken (Alleinerziehende, Paare mit drei und mehr Kindern). Dabei sind die absoluten Beträge unabhängig von der Höhe des Primäreinkommens der Haushalte mehr oder weniger konstant. Ein ganz anderes Bild ergibt sich erwartungsgemäss für die übrigen Haushalte (Erwerbslos, Nichterwerbstätig oder im Altersruhestand). Diese erhalten aus der Sozialen Sicherheit zwischen 32'800 (Erwerbslose) und 58'400 Franken (Mehrpersonenhaushalte im Altersruhestand) pro Jahr. Die Höhe ihrer Einnahmen korreliert dabei stark mit der Höhe ihres Primäreinkommens.

Leistungen aus der Sozialen Sicherheit fliessen in überdurchschnittlicher Höhe in die Grossregionen Genfersee und Tessin sowie in die Kernstädte und an Haushalte mit ausländischer Referenzperson.

Wer zahlt über welche Kanäle wie viel ein?

Finanziert wird das System der Sozialen Sicherheit rund zur Hälfte durch direkte Zahlungen der Haushalte mittels Lohnabzügen und Versicherungsprämien, die andere Hälfte fällt auf «indirekte» Zahlungen der Haushalte (Steuern, Konsumausgaben).

Für den Durchschnittshaushalt betragen die Ausgaben in das System der Sozialen Sicherheit unter Berücksichtigung der Steuereinsparungen rund 28'300 Franken pro Jahr oder 27 Prozent des Primäreinkommens. Die höchste Belastung im Verhältnis zum Primäreinkommen tragen die erwerbstätigen Paarhaushalte mit tiefen Einkommen, die tiefste relative Belastung die Haushalte im Altersruhestand mit hohem Einkommen.

Für den unselbständigerwerbende Haushalte betragen die direkten Zahlungen über Lohnabzüge und Prämien pro Jahr 17'000 Franken oder rund 15 Prozent des Primäreinkommens. Die Belastung über direkte Zahlungen im Verhältnis zum Primäreinkommen ist für die Haushalte mit tiefen und mittleren Einkommen leicht grösser als für Haushalte mit hohem Einkommen.

Über direkte (Gemeinde, Kanton, Bund) und indirekte Steuern (z.B. MwSt, Alkohol) finanziert ein Durchschnittshaushalt das System der Sozialen Sicherheit pro Jahr mit 4'000 Franken oder rund 4 Prozent seines Primäreinkommens mit.

Altersvorsorge, Arbeitslosenversicherung und Familienzulagen werden wesentlich durch die Arbeitgeber mitfinanziert. In unserem Modell wird unterstellt, dass die Arbeitgebenden einen Teil ihrer Arbeitgeberbeiträge (60%) als Lohnkosten betrachten und auf die Arbeitnehmenden überwälzen. Die erwerbstätigen Haushalte finanzieren so indirekt einen Teil der Arbeitgeberbeiträge an die Soziale Sicherheit im Umfang von rund 8 Prozent ihres Primäreinkommens mit.

Die Haushalte decken über ihre Konsumausgaben aber letztlich sowohl den nicht überwältigten Teil der Arbeitgeberbeiträge (40%) als auch den in die Sozialwerke fliessenden Anteil der Steuern der Unternehmen. Unsere Analyse ergibt hier überraschend hohe Haushaltsausgaben: Pro Jahr bezahlt ein durchschnittlicher Haushalt über die gekauften Güter und Dienstleistungen rund 6'600 Franken oder etwas mehr als 6 Prozent seines Primäreinkommens an die Finanzierung der Sozialen Sicherheit.

Welcher Nettoeffekt resultiert?

Im Schnitt über alle Haushalte zahlt ein Haushalt pro Jahr rund 13'400 Franken oder 13 Prozent seines Primäreinkommens mehr in das System der Sozialen Sicherheit ein, als er im gleichen Jahr an Leistungen bezieht.

Erwerbstätige Haushalte zahlen zwischen 11'700 Franken (Bsp. Alleinerziehende) und 35'200 Franken (Bsp. Paare ohne Kinder) mehr, als sie an Einnahmen erhalten. Alle nichterwerbstätigen Haushaltstypen (Erwerbslose, Nichterwerbstätige, im Altersruhestand) erzielen erwartungsgemäss einen Einnahmenüberschuss aus den Leistungen der Altersvorsorge, der Invaliden- oder Arbeitslosenversicherung etc.

Gibt es Umverteilungen von oben nach unten?

Eine Einkommensumverteilung durch das System der Sozialen Sicherheit als Ganzes ist nicht festzustellen. Die Wirkung der Steuerprogression im Bereich der direkten und indirekten Steuern der Haushalte ist aufgrund des vergleichsweise geringen Anteils, den diese Steuern zur Finanzierung der Sozialen Sicherheit beitragen, auf der Gesamtebene nicht mehr sichtbar bzw. wird durch gegenläufige Effekte aufgehoben.

Eine stark umverteilende Wirkung kommt für die Haushalte im Altersruhestand den Einnahmen aus AHV-Renten zu, diese führen zu einer deutlichen Verringerung der Einkommensungleichheiten zwischen einkommensschwachen und -starken Haushalten. Die direkten und indirekten Zahlungen der Haushalte zur Finanzierung der AHV bewirken dagegen keine Einkommensumverteilungen.

Gibt es Umverteilungen von unten nach oben?

In der beruflichen Vorsorge findet eine Einkommensumverteilung von den einkommensschwachen zu den einkommensstarken Haushalten statt, also gerade in gegenteiliger Richtung als bei der AHV. Die Einnahmen der Haushalte aus der 2. Säule verstärken die bestehenden Einkommensunterschiede zwischen den Haushalten im Altersruhestand.

Alle Haushalte decken über ihre Konsumausgaben auch den nicht auf die Löhne überwältigten Teil der Arbeitgeberbeiträge und den in die Sozialversicherungen fliessenden Anteil der Steuern der Unternehmen. Die Belastung über Konsumausgaben beträgt im Verhältnis zum Primäreinkommen bei den einkommensschwächsten Haushalten rund 10 Prozent, bei den einkommensstarken Haushalten nur rund 5 Prozent.

Direkte Einzahlungen der Haushalte in das System der Sozialen Sicherheit (Arbeitnehmerbeiträge, Krankenversicherungsprämien, Einzahlungen in die Säule 3a) können in der Steuererklärung abgezogen werden und führen zu einem tieferen steuerbaren Einkommen. Die Steuerprogression führt dazu, dass z.B. 1 Franken Krankenversicherungsprämie bei einem einkommensschwachen Haushalt zu knapp 15 Rappen weniger Steuern führt, bei einem einkommensstarken Haushalt aber zu einer Steuerreduktion von 30 Rappen und mehr.

Erreichen bedarfsabhängige Leistungen die bedürftigen Haushalte?

Bedarfsabhängige Leistungen erreichen überwiegend die anvisierten Bevölkerungsgruppen, aber nicht ausschliesslich und nicht für jeden Haushalt in genügendem Umfang. Mögliche Gründe liegen einerseits in der Dunkelziffer (anspruchsberechtigte Haushalte, die keine Leistungen geltend machen) und in der schematischen, nicht auf den Einzelfall bezogenen Berechnung der Armutsgrenze in unserem Modell.

Genügen die bedarfsabhängigen Leistungen?

Vor Berücksichtigung der bedarfsabhängigen Transfers betrug die Armutsquote (SKOS-Richtlinien) 1998 5.9 Prozent. Nach erfolgten bedarfsabhängigen Transfers sank die Armutsquote um 28 Prozent auf 4.2 Prozent aller Haushalte.

Umverteilung zwischen sozioökonomischen Gruppen?

Werden die Haushaltsdaten der EVE 98 hochgerechnet (Beträge mal Anzahl Haushalte), so zeigt sich, dass die Nettozahler-Haushalte einen Ausgabenüberschuss von 66.4 Mia. Franken verzeichnen, während die Netto-Bezügerhaushalte nur 26.3 Mia. Franken erhalten. Die Nettoausgaben der Sozialen Sicherheit übersteigen demnach in unseren Daten und unserem Modell die Einnahmen um 13'520 Franken pro Haushalt oder 40 Mia. Franken insgesamt - entsprechend vorsichtig ist eine Aggregation zu interpretieren. Es zeigen sich folgende horizontalen Umverteilungen: Von den erwerbstätigen Haushalten wurden 1998 netto insgesamt 63.5 Mia. Franken in das System der Sozialen Sicherheit einbezahlt. Davon wurden die Einnahmenüberschüsse der bzw. Nettoauszahlungen an die Haushalte mit erwerbsloser Referenzperson (1.0 Mia. CHF), mit nichterwerbstätiger Referenzperson (3.6 Mia. CHF) und mit Referenzperson im Altersruhestand (18.9 Mia. CHF) finanziert.

Wird der Nettoeffekt der Hochrechnungen modellhaft auf Null korrigiert, deuten die Daten darauf hin, dass von den Grossregionen Nordwestschweiz, Zürich und Zentralschweiz rund 1.80 Mia. Franken in die Regionen Ostschweiz, Tessin, Espace Mittelland und in die Genferseeregion fließen. In Bezug auf die Umverteilung nach Wohnort resultiert ein Einnahmenüberschuss für die Kernstädte von rund 0.85 Mia. Franken und ein entsprechender Negativsaldo für die Agglomerations- und Landgemeinden. Die Umverteilung zwischen den Nationalitäten, bei welchen die Schweizer/innen einen Positivsaldo von 1.77 Mia. Franken erreichen, erklärt sich vor allem durch das tiefere Alter der ausländischen Haushalte resp. einen kleineren Anteil an ausländischen Altersrentenbezüger/innen.

Im Vergleich mit den Nachbarländern?

Auch wenn unterschiedliche Definitionen der Sozialen Sicherheit einen Teil der Unterschiede erklären, lässt sich feststellen, dass die Umverteilungswirkung der Einnahmen aus der Sozialen Sicherheit in der Schweiz sowohl mit als auch ohne Altersrenten deutlich schwächer ausfällt als im europäischen Vergleich. Gründe für die Abweichungen liegen einerseits im schweizerischen System, das sehr unterschiedliche Umverteilungseffekte enthält, andererseits aber auch in den geringeren Einkommensunterschieden in der Schweiz vor Berücksichtigung der Sozialtransfers.

Wie weiter?

Mit der vorliegenden Untersuchung ist eine vielfältige Auslegeordnung und quantitative Beschreibung der auf der Haushaltsebene fliessenden finanziellen Ströme im Bereich der Sozialen Sicherheit entstanden, welche zahlreiche Phänomene greifbarer macht und als Grundlage für weiterführende Forschungen und Interventionsmassnahmen beigezogen werden kann.

In weiteren Schritten wäre zu prüfen, ob die in unsere Studie geleisteten Arbeiten in ein intertemporales Modell überführt werden könnten. Es könnten auch einfache Simulationen der Einkommensprofile, der Transfers im Bereich der Sozialen Sicherheit, etc., in Funktion des Alters der Referenzpersonen vorgenommen werden. Ebenfalls miteinbezogen werden müssten in einem intertemporalen Modell, soweit möglich, gesundheitsrelevante Aspekte (Stichwort: Reiche leben länger und beziehen länger Rente).

Gewisse Vorbehalte müssen in Bezug auf die Eignung der EVE 98 zur Beantwortung von spezifischen Fragestellungen im Bereich der Sozialen Sicherheit angebracht werden. Bei der Datenaufbereitung haben sich verschiedene Unplausibilitäten gezeigt. Zudem werden durch die Beschränkung auf Privathaushalte wichtige Leistungsempfänger der Sozialen Sicherheit (Langzeitpatienten in Spitälern, Bewohner/innen von Alters-, Pflege- oder Behindertenheimen etc.) ausgeschlossen und für bestimmte sozioökonomische (Rand-)Gruppen, die im Rahmen der Sozialen Sicherheit besonders interessieren, ist die Aussagekraft aufgrund kleiner Fallzahlen gering.

Mit den Fragen nach der Verteilung von Einnahmen und Ausgaben im Bereich der Sozialen Sicherheit auf die Haushalte und der Inzidenz der Sozialen Sicherheit sind grundsätzliche Fragen der Effektivität, Effizienz und «Gerechtigkeit» des Systems der Sozialen Sicherheit angesprochen. In diesem Zusammenhang trägt die vorliegende Untersuchung dazu bei, die Kenntnisse über die «soziale Realität» zu erhöhen, Lücken in der statistischen Berichterstattung zu schliessen und die Transparenz darüber zu verbessern, wer mit wem in Solidarität steht und wer in welchem Ausmass die Lasten trägt.