

Ständerat

Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-S)

Sitzung vom 29. Oktober 2024

24.073 Umsetzung und Finanzierung der Initiative für eine 13. AHV-Rente

Bericht des BSV vom 29. Oktober 2024

Beiträge an die Sozialversicherungen und Finanzen der Arbeitslosenversicherung

Auftrag der SGK-S vom 8. Oktober 2024

1. Auftrag

An ihrer Sitzung vom 8. Oktober 2024 hat die SGK-S die Verwaltung beauftragt, die Lohnabzüge für die Sozialversicherungen der vergangenen und der nächsten zehn Jahre aufzuzeigen sowie eine Übersicht über die Finanzen der Arbeitslosenversicherung zu geben.

2. Beiträge an Sozialversicherungen

2.1 Entwicklung in den vergangenen zehn Jahren

Die Abgaben an die Sozialversicherungen Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), Invalidenversicherung (IV), Erwerbsersatzordnung (EO), Arbeitslosenversicherung (ALV), Berufliche Vorsorge (BV) und Unfallversicherung (UV) sind in den letzten 10 Jahren relativ konstant geblieben und betrugen im Jahr 2022 durchschnittlich 32,9 Prozent des beitragspflichtigen Lohns. Verschiedene gesetzliche Anpassungen führten zu leichten Schwankungen, jedoch blieben diese marginal: In den letzten 10 Jahren lag das Minimum mit 32,7 Prozent im Jahr 2013 nur geringfügig unter dem Maximum von 33,3 Prozent im Jahr 2018.

Zwischen den verschiedenen Sozialversicherungen ist es in den letzten 10 Jahren zu Verschiebungen gekommen:

- Die gesetzlichen Lohnbeiträge für AHV, IV und EO haben in den letzten Jahren tendenziell zugenommen, insbesondere bei der AHV durch das Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) 2020 und bei der EO – nach einer Beitragssenkung im Jahr 2016 – durch die Einführung des Vaterschaftsurlaubs 2021.
- Die Beiträge für die ALV für Einkommen bis zum Höchstbetrag des versicherten Verdienstes (seit 2016 148 200 Franken) lagen in den letzten 10 Jahren konstant bei 2,2 Prozent. Zwischen 2011 und 2023 wurde ein Solidaritätsbeitrag von einem Prozent auf Einkommensanteilen oberhalb des maximal versicherten Verdienstes erhoben. Da der Solidaritätsbeitrag einen relativ kleinen Teil der versicherten Personen betrifft, ist er in Tabelle 1 nicht aufgeführt.
- Die durchschnittlichen Beitragssätze der BV können je nach Pensionskasse und Reglement über das gesetzliche Minimum hinausgehen. Die Veränderungen in der Höhe waren hier in den vergangenen Jahren nicht durch gesetzliche Anpassungen getrieben. Seit dem Höchstwert im Jahr 2018 ist bei den effektiven mittleren Beitragssätzen, also dem Verhältnis der geleisteten reglementarischen Beiträge zum versicherten Lohn, ein leichter Rückgang zu verzeichnen, wobei die gesetzlichen Minimalsätze unverändert geblieben sind.

- Ein grösserer Rückgang ist lediglich bei den Beitragssätzen für die Unfallversicherung zu verzeichnen, insbesondere 2022. Dies ist teilweise auf die Massnahmen des Bundesrats während der Pandemie zurückzuführen, die zu einem Rückgang der Berufs- und Nichtberufsunfälle führten. Obwohl die Fallkosten durchschnittlich leicht anstiegen, konnte die versicherungstechnische Rechnung mit einem markanten Überschuss abgeschlossen werden, welcher zu ausserordentlich tiefen Bruttoprämien für das Jahr 2022 führte.

Tabelle 1: Durchschnittliche Beitragssätze an die Sozialversicherungen (AHV, IV, EO, ALV, BV und Unfallversicherung)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AHV**	8.4%	8.4%	8.4%	8.4%	8.4%	8.4%	8.4%	8.7%	8.7%	8.7%	8.7%
IV**	1.4%	1.4%	1.4%	1.4%	1.4%	1.4%	1.4%	1.4%	1.4%	1.4%	1.4%
EO**	0.5%	0.5%	0.5%	0.45%	0.45%	0.45%	0.45%	0.45%	0.5%	0.5%	0.5%
ALV**	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%
BV	18.2%	18.4%	18.3%	18.7%	18.7%	18.9%	18.5%	18.5%	18.2%	18.3%	*
<i>Arbeitnehmer</i>	7.7%	7.8%	7.8%	7.9%	7.9%	8.1%	7.9%	7.9%	7.8%	7.8%	*
<i>Arbeitgeber</i>	10.4%	10.6%	10.5%	10.8%	10.8%	10.9%	10.6%	10.6%	10.5%	10.5%	*
UV											
Berufsunfall	0.74%	0.72%	0.72%	0.68%	0.67%	0.68%	0.63%	0.63%	0.66%	0.58%	*
Nichtberufsunfall	1.35%	1.32%	1.32%	1.27%	1.29%	1.29%	1.19%	1.28%	1.28%	1.16%	*
Total	32.7%	33.0%	32.8%	33.1%	33.1%	33.3%	32.8%	33.1%	33.0%	32.9%	*

Die Beitragssätze beziehen sich auf den beitragspflichtigen Lohn.

*Zahlen 2023 noch nicht verfügbar.

**Die Beitragssätze für Selbständigerwerbende und Nichterwerbstätige weichen davon ab.

Quelle: Schweizerische Sozialversicherungsstatistik (SVS), BSV

Die AHV, IV, EO und ALV-Beiträge werden hälftig von Arbeitnehmenden und Arbeitgebern bezahlt. In der BV bezahlt der Arbeitgeber im Durchschnitt leicht höhere Beiträge. Die Beiträge der Berufsunfallversicherung werden für Arbeitnehmende vom Arbeitgeber bezahlt, die Nichtberufsunfallversicherung kann vom Arbeitgeber bezahlt werden. Es liegt uns keine Aufteilung der Beiträge zur UV nach Arbeitgeber und Arbeitnehmer vor.

3. Zukünftige Entwicklung

Grundsätzlich kann die Entwicklung der einzelnen Beitragssätze nicht prognostiziert werden:

- Die Sätze der AHV/IV/EO werden gesetzlich festgelegt. Eine Anpassungsbedarf hängt unter anderem von den jeweiligen Finanzperspektiven ab und kann nicht prognostiziert werden.
- In der Beruflichen Vorsorge sind nach der abgelehnten BVG-Revision keine baldigen Änderungen der obligatorischen Altersgutschriften zu erwarten. Wie und ob einzelne Kassen ihre Beitragssätze konkret ändern werden, ist nicht vorhersehbar. Da die Beitragssätze in der Regel mit dem Alter ansteigen, kann die Pensionierung der Babyboomer-Generation zu einem leicht tieferen durchschnittlichen Beitragssatz führen. Dies beeinflusst jedoch nicht die individuelle Belastung, sondern ist der veränderten Altersstruktur der Beitragszahlenden geschuldet.
- Der Rückgang der Beiträge zur UV ist mehrheitlich auf sinkende Prämien bei der Suva zurückzuführen. Dies wurde durch Erfolge in der Unfallprävention einerseits und ausserordentliche Kapitalerträge andererseits möglich. Die diesbezüglichen Entwicklungen sind

für die Zukunft nicht vorhersehbar. Somit kann keine verlässliche Aussage zur zukünftigen Entwicklung der Beiträge zur UV getroffen werden.

4. Familienzulagen: Beiträge der Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden

Die Familienzulagen sollen die Kosten, die durch den Unterhalt eines oder mehrerer Kinder entstehen, teilweise ausgleichen. Sie umfassen die Kinderzulage und die Ausbildungszulagen. Die Kantone können eine Geburtszulage und eine Adoptionszulage vorsehen. Finanziert werden die Familienzulagen hauptsächlich durch Beiträge von Arbeitgebern und Selbständigerwerbenden, von den Kantonen und in einem Kanton auch von Arbeitnehmenden. Der Beitragssatz ist je nach Kanton und Familienausgleichskasse unterschiedlich. 2021 betrug der Beitragssatz je nach Kasse zwischen 0,6 % und 3,5 % des AHV-pflichtigen Einkommens.

- Die parlamentarische Initiative 23.406 «Starke Familien durch angepasste Zulagen» sieht vor, die Kinderzulagen auf 250 und die Ausbildungszulagen auf 300 Franken zu erhöhen. Am 7. Oktober 2024 hat die SGK-S als Kommission des Zweitrats dem Beschluss der SKG-N zugestimmt und die parlamentarische Initiative wird nun in der SGK-N behandelt. Bei einer Annahme würden insgesamt 563 Millionen Franken Zusatzkosten erwartet. Zu deren Finanzierung müssten die Arbeitgeberbeiträge zwischen 0 – 0,12 Prozentpunkte angehoben werden.
- Die parlamentarische Initiative 21.403 will die bestehende Anstossfinanzierung zur familienergänzenden Kinderbetreuung in eine stetige Lösung überführen. Der Nationalrat hat dazu am 1. März 2023 einen Entwurf verabschiedet. Aktuell wird die Vorlage von der WBK-S behandelt, die einen Alternativvorschlag erarbeitet. Für diesen ist von März bis Juni 2024 eine Vernehmlassung durchgeführt worden und sie befindet sich jetzt erneut zur Beratung in der WBK-S. Dieser Vorschlag sieht vor, eine Betreuungszulage als neue Form der Familienzulage zu gewähren, sowie durch den Bund finanzierte Programmvereinbarungen. Die Kosten für den Bund werden auf 32 Millionen Franken jährlich geschätzt. Die Betreuungszulage würde schätzungsweise 637 Millionen Franken Mehrkosten für die Familienzulagen verursachen, welche gemäss der Vernehmlassungsvorlage mit Beiträgen von Arbeitgeber und Selbständigen finanziert würde. Dies könnte also ebenfalls eine Anhebung dieser Beiträge zur Folge haben.

5. Finanzen der Arbeitslosenversicherung

5.1 Gesetzliche Grundlagen

Die Arbeitslosenversicherung (ALV) wird hauptsächlich über Beiträge der Arbeitnehmenden und Arbeitgeber finanziert. Der Beitragssatz für die ALV beträgt bis zur Höhe des maximal versicherten Verdienstes von 148 200 Franken 2,2 Prozent des massgebenden Jahreslohnes (Art. 3 Abs. 2 Arbeitslosenversicherungsgesetz [AVIG]).

Dazu kommen jährliche Beiträge von Bund und Kantonen als Beteiligung an den Kosten für die Durchführung der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Diese Beiträge belaufen sich auf 0,159 Prozent (Bund, 569 Millionen Franken im Jahr 2023) bzw. 0,053 Prozent (Kantone, 190 Mio.) der beitragspflichtigen Lohnsumme (Summe aller Löhne und Lohnbestandteile bis zum maximal versicherten Verdienst von 148 200 Franken) und sollen rund die Hälfte der Ausgaben für die Durchführung der öffentlichen Arbeitsvermittlung abdecken.

Das AVIG enthält einen automatischen Mechanismus zur Anpassung der Lohnbeiträge (Art. 90c AVIG): Einerseits gibt es eine Schuldenbremse, andererseits eine Vermögensgrenze. Die Vermögensgrenze sieht vor, dass der Bundesrat innerhalb eines Jahres die Beitragssätze senken muss, wenn das Eigenkapital des Ausgleichsfonds abzüglich des für den Betrieb notwendigen Betriebskapitals von 2 Milliarden Franken Ende Jahr 2,5 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme erreicht. Wird der Beitragssatz der Versicherten und der Arbeitgeber reduziert, sind gemäss AVIG auch die Beitragssätze von Bund und Kantonen im gleichen Verhältnis anzupassen. Dieser Artikel trat 2003 in

Kraft, wurde aber bisher noch nie angewandt, da die ALV bis 2020 verschuldet war. Zur rascheren Entschuldung wurde 2013 zusätzlich zur Beitragserhöhung ein Solidaritätsbeitrag von einem Prozent für nicht versicherte Lohnanteile (über 148 200 Franken) eingeführt. Dieser durfte so lange erhoben werden, bis das Eigenkapital des Ausgleichsfonds der ALV die Schwelle von 2,5 Milliarden Franken überstieg. Dies war Ende 2022 der Fall, worauf das Solidaritätsprozent aufgehoben wurde.

5.2 Finanzielle Entwicklung

Die Finanzplanung der ALV beruht auf den aktuellen Konjunkturprognosen der Expertengruppe des Bundes (aktuell bis 2025). Ausgehend von der prognostizierten Arbeitslosenquote werden jährliche Einnahmen und Ausgaben geschätzt. Diese Schätzungen werden quartalsweise an die Prognosen angepasst. Für die Jahre danach wird eine konjunkturneutrale Arbeitslosenquote von 2,8 Prozent beigezogen. Dies ist eine rein technische Annahme, mit der die langfristigen Finanzaussichten simuliert werden. Die Höhe der konjunkturneutralen Arbeitslosenquote wurde kürzlich durch eine Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der ALV überprüft und bestätigt. Das jährliche Rechnungsergebnis der ALV hängt direkt von der wirtschaftlichen Entwicklung ab, weshalb längerfristige Finanzplanungen keine Prognosekraft besitzen. Die Regelungen zur Schulden- bzw. Vermögensobergrenze geben eine rasche Beitragsanpassung vor, sobald die gesetzlichen Bedingungen erfüllt sind.

Die Ausgaben der ALV werden in den nächsten Jahren weiter zunehmen (Zunahme der Arbeitslosigkeit; Zunahme von Leistungen für Personen, welche vorher keine oder wenig Beiträge geleistet haben). Die Einnahmen der ALV werden in den nächsten Jahren sinken, da die Leistung des Bundes an die ALV im Zeitraum von 2025-2029 um insgesamt 1,25 Milliarden Franken reduziert werden soll. Eine entsprechende Gesetzesgrundlage wurde in der Herbstsession 2024 vom Parlament verabschiedet (24.016; Bundesgesetz über die Massnahmen zur Entlastung des Haushaltes ab 2025). Vorgesehen ist der Verzicht auf den gesamten Bundesbeitrag für die Jahre 2025 und 2026.

Finanzplan und -perspektiven ALV (Stand Oktober 2024)

in Mrd. CHF	2023	2024	2025	2026	2027
ALQ (in Prozent)	2.0	2.4	2.6	2.8	2.8
Eigenkapital ALV	6'781	8'341	8'800	9'288	10'450
Obergrenze Eigenkapital (Art. 90c Abs. 2 AVIG)	10'900	11'100	11'300	11'500	11'600
in Mrd. CHF	2028	2029	2030	2031	2032
ALQ (in Prozent)	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8
Eigenkapital ALV	11'815	13'276	14'823	16'461	18'197
Obergrenze Eigenkapital (Art. 90c Abs. 2 AVIG)	11'800	12'000	12'200	12'400	12'600

Quelle: SECO

Gemäss dem SECO sind die konjunkturellen Risiken weiterhin erheblich. Sollte die Arbeitslosenquote unerwartet stark ansteigen, verschlechtert sich die finanzielle Lage der ALV rasch:

Arbeitslosenquote	Ergebnis ALV pro Jahr
2,8% (technische Annahme für Prognosen)	Überschuss zwischen CHF 0.5 und 1 Mrd.
3,3%	Verlust zwischen CHF 1 und 1.5 Mrd.
3,8%	Verlust zwischen CHF 2 und 2.5 Mrd.
5%	Verlust zwischen CHF 5 und 5.5 Mrd.

Quelle: SECO

5.3 Mögliche Beitragssatzänderung

Aktuell sind die gesetzlichen finanziellen Voraussetzungen für eine Senkung des Beitragssatzes der ALV nicht erfüllt. Gemäss den aktuellen Prognosen und ohne starken Anstieg der Arbeitslosigkeit in den nächsten Jahren könnte der Bundesrat frühestens 2029 eine Absenkung der Beitragssätze umsetzen. Die Prognosen werden regelmässig aktualisiert und können sich aufgrund der konjunkturellen Schwankungen und der damit einhergehenden Entwicklung der Arbeitsmarktlage rasch verändern. Es kann deshalb nicht präzise vorausgesagt werden, ob bzw. wann und in welchem Ausmass eine Beitragssenkung vorgenommen werden könnte.