

Sozialwerke sichern – Interventionsregeln festlegen dossierpolitik

11. September 2012 Nummer 19

Sozialversicherungen Die Schweiz konnte dank der Schuldenbremse das Schuldenwachstum der 1990er-Jahre stoppen und ihren Schuldenstand seit 2005 gar um 20 Milliarden Franken reduzieren. Im internationalen Vergleich besitzt die Schweiz eine der tiefsten Schuldenquoten. Die Schuldenbremse ist die Grundlage einer nachhaltigen Finanzpolitik und findet international viel Anerkennung. Eine Quelle der Verschuldung auf Stufe Bund bleibt aber bestehen: die Sozialversicherungen. Gemäss einer repräsentativen Umfrage sprechen sich 63 Prozent der befragten Personen für eine Ausdehnung der Schuldenbremse auf die Sozialversicherungen aus. Eine entsprechende Regel würde sicherstellen, dass frühzeitig Sanierungsmassnahmen für die Sozialversicherungen ergriffen werden, bevor diese finanziell in Schieflage geraten. Sollen unsere Sozialversicherungen gesichert werden, muss ein langfristiges finanzielles Gleichgewicht gewährleistet werden können.

Position economiessuisse

- ▶ Die Schuldenbremse hat sich bewährt und muss auf die Sozialversicherungen ausgedehnt werden.
- ▶ Ein Interventionsmechanismus kann sicherstellen, dass das finanzielle Gleichgewicht der Sozialversicherungen erhalten bleibt.
- ▶ Beschliesst die Politik nicht rechtzeitig die nötigen Sanierungsmassnahmen, sollen automatisch Sofortmassnahmen zum Zug kommen.
- ▶ Bei der IV muss im Rahmen der laufenden Reform eine Interventionsregel eingeführt werden. Auch bei der AHV ist ein rechtzeitiges Handeln nötig.

Situation im Ausland

▶ Starke Zunahme der Staatsverschuldung in Industrienationen.

Verschuldungsproblematik

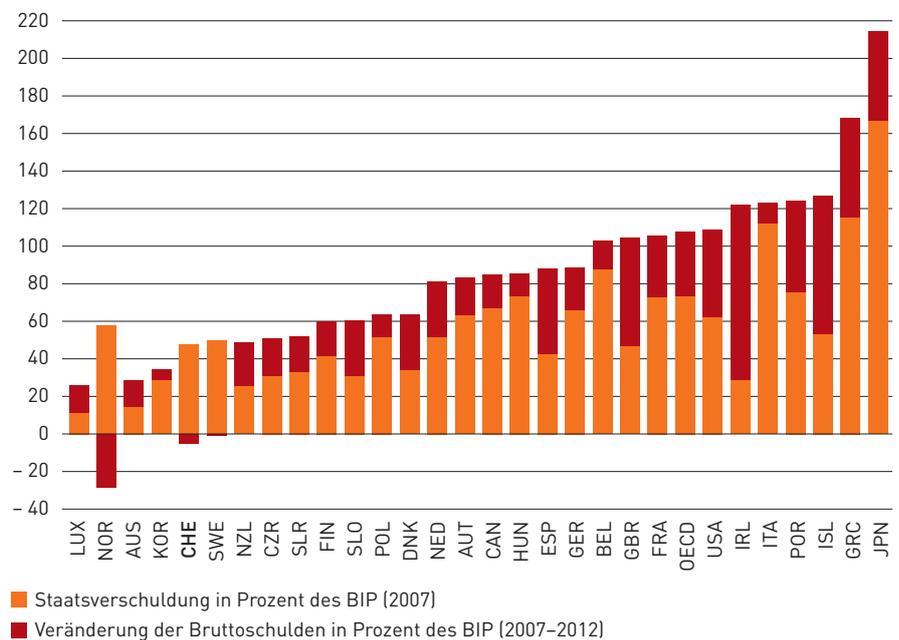
Seit dem Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Staatsverschuldung in den meisten Industriestaaten markant zugenommen. Grafik 1 zeigt den Schuldenstand und die Veränderung der Verschuldung in den Ländern der OECD seit Ende 2007. Gemessen an der Grösse der einzelnen Volkswirtschaften respektive an deren Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist die Verschuldungsquote zwischen 2007 und 2012 von 73 Prozent auf über 107 Prozent gestiegen.

Grafik 1

▶ Schon vor der Krise wiesen etliche Länder einen hohen Schuldenstand auf. Dieser hat sich mit der Krise weiter erhöht.

Bruttoschulden in der OECD

Stand und Veränderung der Schuldenquote in Prozent des BIP (2007–2012)



Quelle: OECD Economic Outlook No. 91.

Zu den bis heute aufgelaufenen expliziten Schulden kommen die impliziten Verbindlichkeiten (siehe Kasten «Implizite Verschuldung», Seite 2). Je nach Quelle und Jahr und unter der Annahme, dass bis 2060 keine Reformen beschlossen werden, beträgt die implizite Staatsverschuldung in vielen europäischen Staaten ein Mehrfaches der jährlichen Wirtschaftsleistung (Grafik 2, Seite 2). Luxemburg, das derzeit eine sehr tiefe Schuldenquote ausweist, wird neben Irland die grösste Nachhaltigkeitslücke aufweisen. Lassen Reformen auf sich warten, werden die Schulden Luxemburgs bis 2060 um das Zehnfache höher sein als das Bruttoinlandsprodukt des Landes. Diese massive Zunahme ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass in Luxemburg, wie auch in Irland und Griechenland, die stärksten Zunahmen bei den Renten-, Gesundheits- und Pflegeausgaben erwartet werden.

Implizite Verschuldung

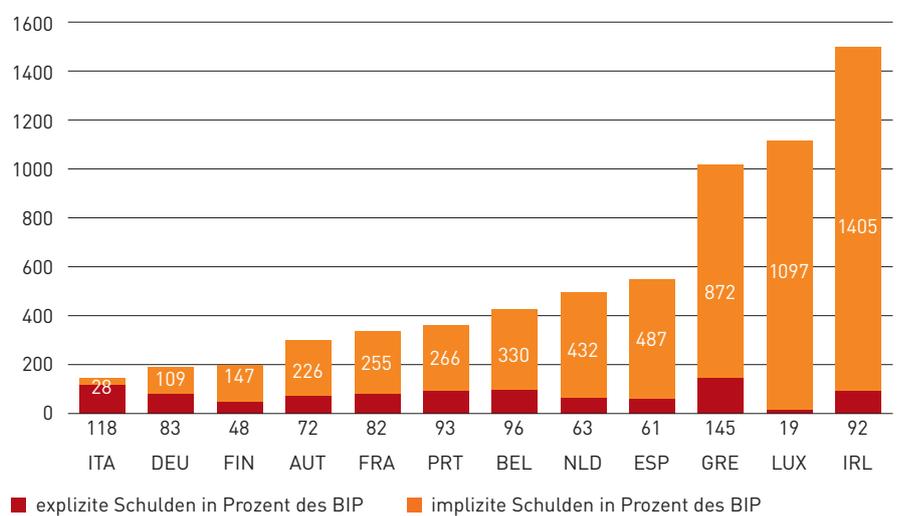
Die implizite Verschuldung ergibt sich aus gesetzlichen Leistungsansprüchen, die erst in Zukunft anfallen werden. Sie setzt sich hauptsächlich aus zukünftigen Rentenzahlungen und steigenden Gesundheitskosten zusammen. Obwohl derartige Berechnungen auf zahlreichen Annahmen (z. B. Entwicklung der Wirtschaft, der Zuwanderung, der Zinsen und der Lebenserwartung) beruhen und einer gewissen Unsicherheit unterliegen, lassen sich mit ihnen dennoch Aussagen zur Nachhaltigkeit der heutigen Sozialversicherungssysteme machen.

Grafik 2

▶ Unter Einbezug der künftigen, nicht finanzierten Rentenversprechen liegen die Schulden der Industriestaaten noch höher, als sie heute in der Regel ausgewiesen werden.

Nachhaltigkeit der Finanz- und Sozialpolitik in Europa gefährdet

Basisjahr 2010, bei Ausbleiben von Reformen bis 2060



Quelle: Stiftung Marktwirtschaft (2011).

▶ Die Schweiz ist ebenfalls mit impliziten Schulden konfrontiert.

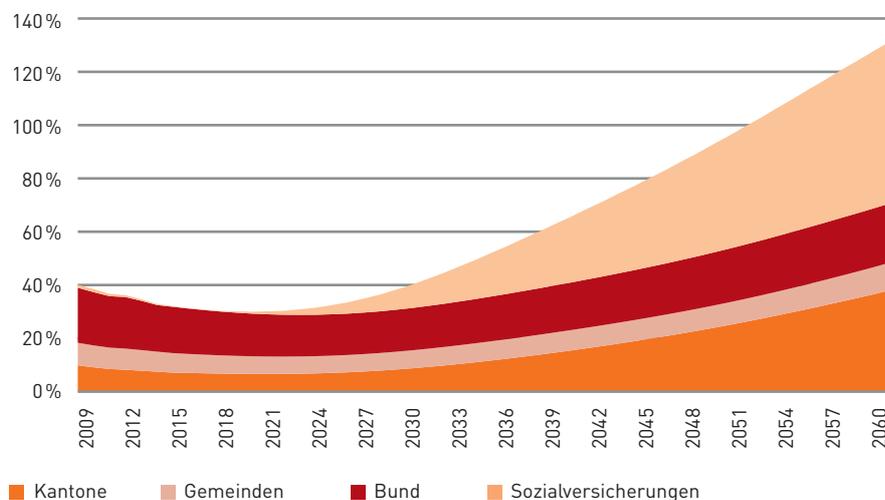
Die Schuldenquote der Schweiz ist – neben jener von Norwegen und Schweden – derzeit rückläufig. Werden die Schulden aller Staatsebenen (inkl. Sozialversicherungen) verfolgt, wird – laut Eidgenössischer Finanzverwaltung – die Schweiz bis 2060 allerdings eine Verschuldung von schätzungsweise 131 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erreichen. Während die Verschuldung auf Gemeinde- sowie Bundesebene voraussichtlich über den ganzen Zeitraum hinweg praktisch stabil bleiben wird, ist bei den Kantonen sowie bei den Sozialversicherungen ein überproportionaler Anstieg der Schulden zu erwarten. Für die Kantone wird der Gesundheitsbereich bzw. die Langzeitpflege zunehmend zur finanziellen Herausforderung. Die Verschuldung wird auf dieser Ebene bis 2060 um 28 Prozentpunkte zulegen. Die Perspektiven bei den Sozialversicherungen sehen noch schlechter aus. Werden bei den Sozialversicherungen, insbesondere im Bereich der Altersvorsorge, keine nachhaltigen Reformen umgesetzt, wird das zu einem zusätzlichen Anstieg der Verschuldung um 60 Prozentpunkte des BIP führen (siehe Grafik 3, Seite 3).

Grafik 3

▶ Ohne Gegenmassnahmen droht auch der Schweiz ein starker Anstieg der Staatsverschuldung.

Schuldenentwicklung der Schweiz 2009–2060

Schuldenquote in Prozent des BIP



Quelle: EFV (2012). Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2012.

Verschuldungssituation der Sozialversicherungen

Betrachtet man ausschliesslich die Bundesfinanzen, ist die Schuldenbremse bis heute ein voller Erfolg.¹ Die Schuldenquote und die Zinslast wurden seit 2005 markant gesenkt. Bei den grössten Sozialversicherungen (AHV und IV) fehlen jedoch analoge Sicherungsmechanismen. In Anbetracht des demografischen Wandels und der stark wachsenden Ausgaben der Sozialversicherungen ist die Einführung eines Stabilisierungsmechanismus zur nachhaltigen Sicherung der Sozialwerke nötig.

▶ Starkes Ausgabenwachstum bei den Sozialversicherungen.

Das hohe Ausgabenwachstum im Sozial- und Gesundheitsbereich hat die Struktur der öffentlichen Haushalte seit 1990 stark verändert. Wird die Entwicklung der gesamten staatlichen Ausgaben der Schweiz betrachtet, zeichnet sich ein eindeutiges Bild ab: 1990 gaben Bund, Kantone, Gemeinden sowie die Sozialversicherungen zusammen noch rund 40 Prozent ihrer Mittel für die Soziale Wohlfahrt und die Gesundheit aus. Knapp 20 Jahre später betragen die Sozial- und Gesundheitsausgaben bereits mehr als die Hälfte der Gesamtausgaben. Im Vergleich zu den anderen Aufgabengebieten sind diese Ausgaben überproportional gestiegen. Bleibt im Bereich der Sozial- und Gesundheitsausgaben der Trend bestehen, werden die Ausgaben im Jahr 2030 bereits mehr als 70 Prozent des Budgets beanspruchen (siehe Grafik 4, Seite 4). Die Folge ist ein Verdrängungsprozess, dem andere Aufgabengebiete mit wachstumspolitisch grosser Bedeutung (Bildung, Verkehr) ausgesetzt sind. Der budgetäre Verdrängungsprozess durch die übermässig steigenden Sozialausgaben ist weder finanzpolitisch erwünscht (strukturelle Ungleichgewichte, Druck für Mehreinnahmen), noch stellt er eine gute Grundlage für das künftige Wirtschaftswachstum dar. Insgesamt schadet diese Entwicklung der Wettbewerbsposition der Schweiz und unserem künftigen Wohlstand.

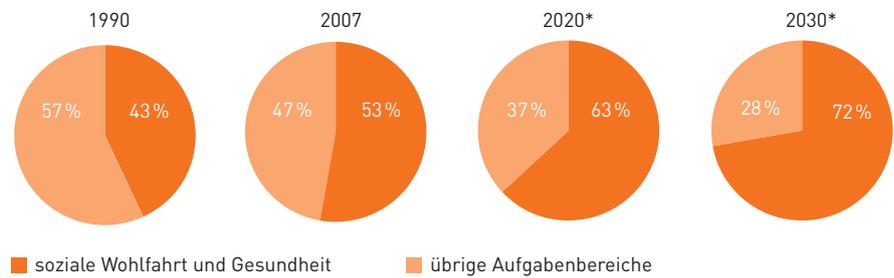
¹ Nähere Informationen dazu finden sich im dossierpolitik Nummer 18: «Schuldenbremse: nachhaltig erfolgreich» (abrufbar über www.economiesuisse.ch).

Grafik 4

► Die konsolidierten Ausgaben für soziale Wohlfahrt und Gesundheit von Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen wachsen überproportional stark an.

Ausgaben des Staates für soziale Wohlfahrt und Gesundheit

In den Jahren 1990 bis 2030



* eigene Schätzung gemäss Trend 1990 bis 2007

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2010), Bundesamt für Sozialversicherungen (2010), eigene Berechnungen

Das Kostenwachstum der vergangenen Jahre hat bei den Sozialversicherungen Spuren hinterlassen. Mehrere Sozialversicherungen gerieten in finanzielle Schieflage und mussten mit Zusatzfinanzierungen gestützt werden. Die IV ist seit 1993 defizitär und hat bei der AHV Schulden in der Höhe von rund 15 Milliarden Franken. Trotz eines zweimaligen Kapitaltransfers der EO (1998 und 2003) konnte der Schuldenstand der IV nicht nachhaltig verbessert werden. Die EO hat aufgrund dieser Kapitaltransfers sowie durch die Einführung der Mutterschaftsversicherung Kapitalverluste erlitten. Bei der ALV zeichnete sich eine ähnliche finanzielle Entwicklung ab. 2011 wurden deshalb die Lohnprozente für die ALV und die EO erhöht. Die weitaus grösste Herausforderung stellt aber die langfristige Sicherung der AHV dar.

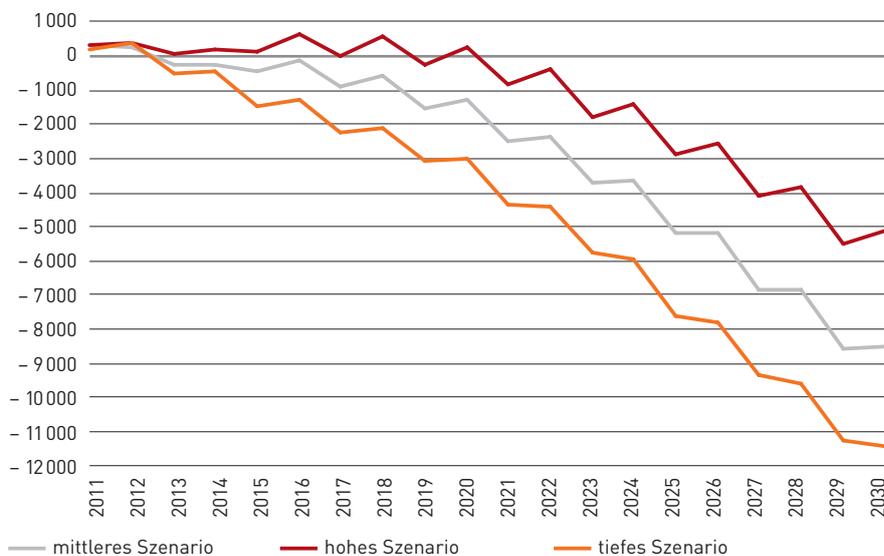
► Umlageergebnis der AHV möglicherweise bereits ab 2013 negativ.

Gemäss den aktuellsten Finanzperspektiven des Bundesamts für Sozialversicherungen wird die AHV im mittleren Szenario ab 2019 rote Zahlen schreiben, sofern keine Reformen ergriffen werden. Das Umlageergebnis kann allerdings bereits 2013 negativ ausfallen. Gemäss dem mittleren Szenario werden die Einnahmen der AHV – bestehend aus Lohnbeiträgen, Anteilen der Mehrwertsteuer sowie Beiträgen des Bundes – schon 2013 nicht mehr ausreichen, um die laufenden Renten zu decken (siehe Grafik 5, Seite 5). Während die Entwicklung der Einnahmen über einen Zeitraum von 20 Jahren schwer absehbar ist, können die Ausgaben aufgrund der steigenden Anzahl der Rentnerinnen und Rentner besser abgeschätzt werden. Die Ausgaben der AHV werden demzufolge gegenüber 2011 um knapp 60 Prozent (+22 Milliarden Franken) zunehmen. Bis 2030 wird die Finanzierungslücke im mittleren Szenario bereits 8,5 Milliarden Franken betragen. Werden zudem die Anlageergebnisse berücksichtigt, die ab 2028 negativ ausfallen werden (Schuldzinsen), wird die Finanzierungslücke 2030 sogar über neun Milliarden Franken betragen.

Grafik 5

▶ Bei Nichtberücksichtigung der Anlageerträge werden die Einnahmen der AHV bereits ab 2013 nicht mehr ausreichen, um die Ausgaben zu decken.

Umlageergebnis der AHV in Millionen Franken (ohne Anlageerträge)



Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen (2012)

▶ Der AHV-Fonds kann allfällige Defizite nicht lange kompensieren.

Nur dank der Erträge aus den Anlagen des AHV-Fonds werden die AHV-Finzen voraussichtlich bis 2019 positiv bleiben. Die Entwicklung des AHV-Fonds ist damit stark von der Finanzmarktentwicklung abhängig. Die Unsicherheit an den Finanzmärkten und die tiefen Zinsen ermöglichen derzeit aber keine hohen Anlageerträge. Sobald die Anlageerträge die Finanzierungslücke nicht mehr vollständig decken können, werden die Defizite den AHV-Fonds sukzessive aushöhlen. Obwohl der AHV-Fonds heute ein Polster von über 40 Milliarden Franken (inkl. Schulden der IV) aufweist, wird er bis 2029 aufgebraucht sein (mittleres Szenario der Finanzperspektiven). Ab diesem Zeitpunkt werden die AHV-Defizite die Bundesfinanzen stark belasten

▶ Eine Schuldenbremse für die Sozialversicherungen stösst in der Bevölkerung auf Zustimmung.

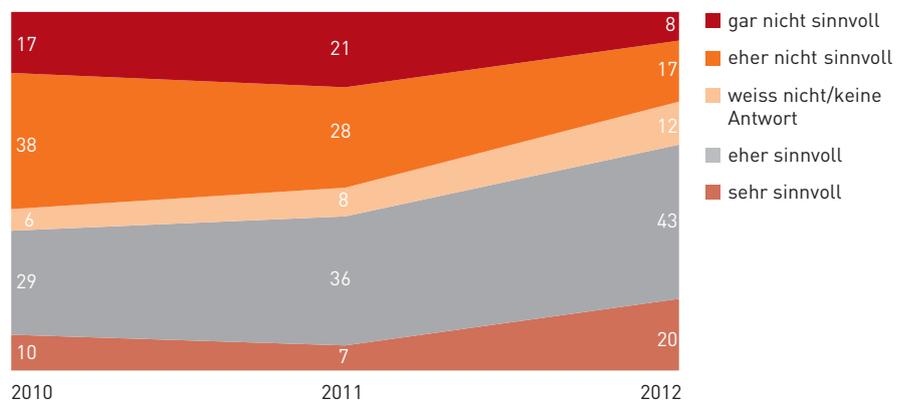
Damit wird klar, dass mit Bezug auf die Altersvorsorge auch die Schweiz vor einer grossen Herausforderung steht. Die grösste und wichtigste Sozialversicherung steht finanziell vor einer sehr unsicheren Zukunft. Das wird zunehmend auch von der Schweizer Bevölkerung so wahrgenommen. Laut dem aktuellen Finanzmonitor 2012 von economiesuisse spricht sich erstmals eine Mehrheit der Befragten dafür aus, dass die Schuldenbremse auf die Sozialversicherungen ausgedehnt wird. Ein schuldenbremsähnlicher Mechanismus könnte helfen, eine Verschuldungsentwicklung wie bei der IV zu vermeiden. Notwendige Reformen würden im Bedarfsfall automatisch angestossen. Finanzielle Fehlentwicklungen könnten frühzeitig entschärft werden

Grafik 6

▶ 63 Prozent der Befragten wollen die Schuldenbremse auf die Sozialversicherungen ausdehnen.

Schuldenbremse für die Sozialversicherungen

In Prozent der Stimmberechtigten



Quelle: gfs.bern, Finanzmonitor April/Mai 2012 (N = jeweils ca. 1000)

Interventionsregel für die Sozialwerke**Aufbau einer verbindlichen Regel**

Heute in der Schweiz bekannte Schuldenbremsen bei den Sozialversicherungen sind Interventionsregeln. Sie legen fest, wann Stabilisierungs- oder Reformprozesse ausgelöst werden und beinhalten Massnahmen zur Korrektur einer Fehlentwicklung für die Übergangszeit. Jede Sozialversicherung ist unterschiedlich aufgebaut und braucht deshalb eine speziell zugeschnittene Interventionsregel. Konzeptionell sind die Regeln jedoch ähnlich. Sie enthalten folgende Elemente:

- ▶ Eine **Grundregel** definiert das Ziel (zum Beispiel eine ausgeglichene Rechnung).
- ▶ Eine **Steuerungsregel** definiert die Mindestanforderungen, die eingehalten werden müssen (zum Beispiel bezüglich Fondsbestand, Defizit oder Verschuldungsniveau).
- ▶ Eine **Sanktionsregel** definiert die Massnahmen, die eingeleitet werden, wenn die Steuerungsregel Handlungsbedarf anzeigt. Die Sanktionsregel umfasst typischerweise folgende Elemente:
 - a) **Verpflichtung** des Bundesrats, innert festgelegter Frist eine Sanierungsvorlage auszuarbeiten und dem Parlament zu unterbreiten.
 - b) **Sofortmassnahmen**, die in der Übergangszeit eine finanzielle Verschlechterung verhindern.

▶ Verpflichtung zur Sanierung und zu sichernden Sofortmassnahmen.

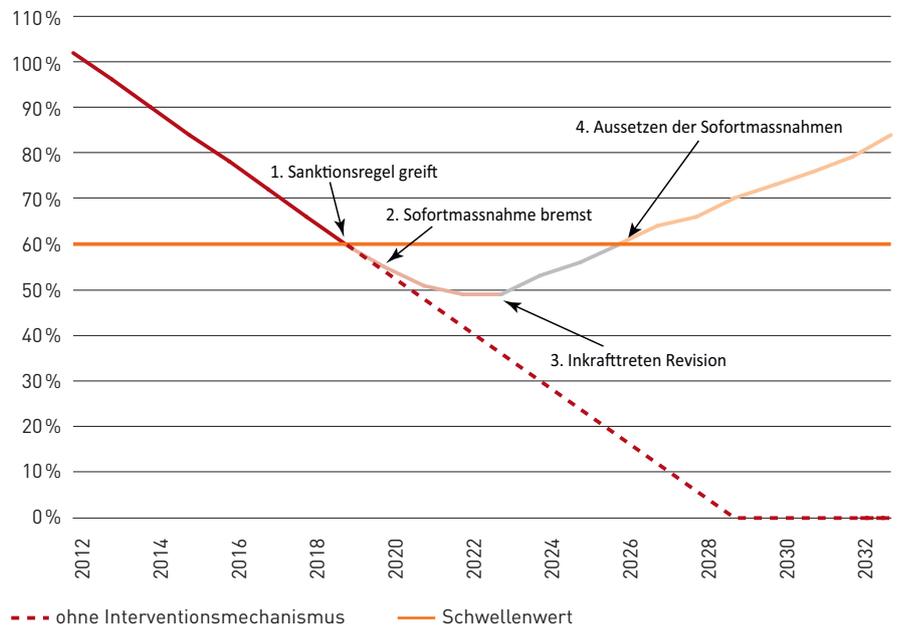
Die Sofortmassnahmen werden nur solange angewendet, bis die in der Steuerungsregel definierten Mindestanforderungen wieder eingehalten werden. Sofortmassnahmen bezwecken somit nicht die Sanierung, sondern die Sicherung des betreffenden Sozialwerks für die Zeit, bis eine Sanierungsreform greift (siehe Grafik 7, Seite 7).

Grafik 7

▶ Die Sofortmassnahmen werden erst dann ausgelöst, wenn z. B. das Kapitalkonto eines Sozialwerks eine definierte Schwelle unterschreitet.

Darstellung der Funktionsweise einer fiktiven Stabilisierungsregel

Kapitalbestand einer Sozialversicherung in Prozent einer Jahresausgabe



Quelle: eigene Darstellung.

Vorteile einer Interventionsregel

Interventionsregeln – oder Schuldenbremsen für die Sozialversicherungen – haben zentrale Vorteile:

- ▶ Sie zwingen zu frühem Handeln und verhindern, dass sich Probleme anhäufen, d. h. dass sich starke und kostspielige Finanzierungsungleichgewichte entwickeln.
- ▶ Sie werden nur aktiv, wenn tatsächlich ein Problem besteht (oder bevorsteht); Diskussionen über den Zustand eines Sozialwerks und einen allenfalls bestehenden Handlungsbedarf können vermieden werden.

Das Vertrauen in die Sozialwerke wird gestärkt. Ein gesetzlicher Mechanismus stellt sicher, dass sich eine Versicherung nicht übermässig verschulden kann. Ein Grundangebot von Leistungen bleibt damit auch in Zukunft sichergestellt.

Ausgestaltung der Sofortmassnahmen

Zwei Arten von Sofortmassnahmen sind denkbar: einnahmenseitige oder ausgabenseitige.

▶ Automatische Einnahmenerhöhungen belasten Unternehmen und Arbeitnehmer.

Einnahmenseitige Sofortmassnahmen können Steuererhöhungen oder eine Erhöhung der zu entrichtenden Lohnprozente beinhalten, wie das bei der ALV und EO der Fall ist. Beides ist mit Nachteilen verbunden. Die Löhne sind in den meisten Unternehmen der grösste Kostenfaktor. Höhere Lohnprozente erhöhen die Lohnkosten und haben tendenziell einen negativen Einfluss auf die Arbeitsplätze. Das wiederum hätte negative Auswirkungen auf die Beiträge und Leistungsbezüge. Wenn zum Beispiel der Fondsstand einer Sozialversicherung sinkt und auf eine kritische Schwelle hinsteuert, müssen Sofortmassnahmen das Kostenwachstum stoppen. Werden der Versicherung in dieser Situation Zusatzeinnahmen zur Verfügung gestellt, besteht die Gefahr, dass die strukturel-

len Grundprobleme überdeckt werden und eine nachhaltige Sanierung aufgeschoben wird. Einnahmenseitige Sofortmassnahmen senken damit tendenziell den Druck für nachhaltige Reformen.

Nachlassender Reformwille bei der IV

Die IV-Revision 6b droht ein Beispiel dafür zu werden, wie einnahmenseitige Überbrückungsmassnahmen den politischen Druck für nötige Reformen reduzieren können. Dies, selbst wenn bei der IV die Mehreinnahmen nicht über einen Automatismus ausgelöst, sondern über eine Volksabstimmung beschlossen wurden. Bei der IV bringt die temporäre Mehrwertsteuerzusatzfinanzierung jährliche Mehreinnahmen von über einer Milliarde Franken. Dadurch wird das Defizit in der genannten Grössenordnung vorübergehend beseitigt.

Seit der erstmaligen Bekanntgabe einer roten Null im Jahr 2011 ist eine gewisse Abnahme des politischen Willens zu beobachten, die IV ausgabenseitig und nachhaltig zu sanieren. Sah der Bundesrat ursprünglich Einsparungen von 700 Millionen Franken vor, sind diese im Verlauf der parlamentarischen Beratung auf zuletzt noch 250 Millionen Franken gesunken. Die Beratung der Vorlage ist noch nicht abgeschlossen. Das Beispiel zeigt aber, wie der politische Druck für nachhaltige Sanierungen sinken kann, wenn bereits vorab die Einnahmen erhöht werden.

▶ Ausgabenseitige Sofortmassnahmen stoppen das Ausgabenwachstum.

▶ «Opfersymmetrie» auch bei ausgabenseitigen Sofortmassnahmen möglich.

Ausgabenseitige Sofortmassnahmen

Ausgabenseitige Sofortmassnahmen erhöhen in der Tendenz den Druck auf die Politik, Lösungen zu erarbeiten. Die Politik bleibt trotzdem frei, im Rahmen der gleichzeitig einzuleitenden Strukturreform neben Kostensenkungsmassnahmen auch Einnahmenerhöhungen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts zu prüfen.

Der Gedanke der «Opfersymmetrie», d.h. die Prüfung von ausgaben- und einnahmenorientierten Massnahmen, kann damit auch bei ausgabenorientierten Sofortmassnahmen berücksichtigt werden. Der Handlungsspielraum der Politik wird bei der Beratung der Sanierungsvorlage jedenfalls nicht eingeschränkt.

Bestehende Interventionsregeln bei ALV und EO

Bei der Arbeitslosenversicherung und der Erwerbsersatzordnung bestehen bereits Interventionsregeln. Die Regeln unterscheiden sich bei den Steuerungsmechanismen sowie bei den Sanktionsmassnahmen:

ALV: Der Stabilisierungsmechanismus, der im Arbeitslosenversicherungsgesetz verankert ist, soll verhindern, dass sich die Schulden des ALV-Fonds anhäufen. Die Rechnung der ALV muss über einen Konjunkturzyklus ausgeglichen sein. Die Steuerungsregel orientiert sich am Schuldenstand in Abhängigkeit der erfassten Lohnsumme. Erreicht der Schuldenstand des Ausgleichsfonds Ende Jahr 2,5 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme, muss der Bundesrat innert eines Jahres eine Gesetzesrevision vorlegen. Der Bundesrat kann zudem die Beitragssätze vorgängig um höchstens 0,3 Prozent und den beitragspflichtigen Lohn auf maximal das Zweieinhalbfache des versicherten Verdienstes erhöhen. Damit soll die Verschuldung in Grenzen gehalten werden, bis die Gesetzesrevision in Kraft tritt.

EO: Die Interventionsregel der EO sieht rein einnahmenorientierte Sofortmassnahmen vor. Sinkt der Bestand der flüssigen Mittel und der Anlagen des Ausgleichsfonds unter 50 Prozent einer Jahresausgabe, darf der Bundesrat die Beiträge an die Versicherung maximal auf 0,5 Prozent eines Erwerbseinkommens erhöhen. Vor der Einführung des Mutterschaftsurlaubs hat die EO regelmässig Überschüsse erwirtschaftet. Seither ist sie defizitär und ihr Fondsbestand ist unter 50 Prozent einer Jahresausgabe gefallen. Deshalb beschloss der Bundesrat, die Beitragssätze auf Anfang 2011 um 0,2 Prozentpunkte zu erhöhen.

Die Sozialversicherungen unterscheiden sich stark in ihrer Funktionsweise und Bedeutung. So sind die Kosten zum Beispiel bei der ALV stark von der Wirtschaftslage abhängig. Anders sieht es bei der AHV aus. Dort ist die Kostenentwicklung weniger von der Konjunktur als von der demografischen Struktur abhängig. Ein weiterer Unterschied besteht auch mit Blick auf die drohenden Finanzierungslücken, die z. B. bei der AHV deutlich höher sind als bei der ALV und der EO. Diesen Unterschieden ist nicht nur bei den Reformen Rechnung zu tragen, sondern auch bei der Ausgestaltung der Interventionsregel.

Ausdehnung der Schuldenbremse auf die AHV und die IV

Stabilisierungsregel der 11. AHV-Revision

Der Bundesrat unterbreitete dem Parlament im Rahmen der 11. AHV-Revision folgende Stabilisierungsregel:

Art. 33ter Anpassung der Renten an die Lohn- und Preisentwicklung

3 Die Rentenanpassung wird auf den Beginn eines Kalenderjahres wirksam und findet statt:

a. solange der Stand des AHV-Ausgleichsfonds im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 nicht unter 70 Prozent einer Jahresausgabe liegt: alle zwei Jahre;

b. wenn der Stand des Ausgleichsfonds unter 70 Prozent liegt, aber noch mindestens 45 Prozent beträgt: sobald der für die letzte Rentenanpassung massgebende Stand des Landesindex der Konsumentenpreise um mehr als vier Prozent angestiegen ist.

4 Sinkt der Stand des Ausgleichsfonds unter 45 Prozent, so wird die Rentenanpassung ausgesetzt.

5 Droht der Stand des Ausgleichsfonds unter 45 Prozent zu sinken, so schlägt der Bundesrat umgehend die notwendigen Massnahmen zur finanziellen Sanierung vor.

► Parlament will Fiskalregeln für AHV und IV.

Die 11. AHV-Revision, die unter anderem auch die Einführung einer Schuldenbremse vorsah (siehe Kasten «Stabilisierungsregel der 11. AHV-Revision»), wurde nach jahrelanger parlamentarischer Debatte im September 2010 vom Nationalrat in der Schlussabstimmung abgelehnt. Wann eine neue Vorlage im Rahmen einer 12. AHV-Revision ins Parlament gelangt, ist unklar. Um den Prozess für eine Schuldenbremse bei der AHV zu beschleunigen, wurden mehrere Motionen eingereicht, die die Einführung von Interventionsregeln fordern. Die Motion Luginbühl (11.3113 – Einführung von Fiskalregeln bei der AHV und bei der IV) wurde im Parlament angenommen. Sie verpflichtet den Bundesrat, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten. Als eines der Jahresziele 2012 wollte der

Bundesrat die zeitlich vorgezogene Einführung einer Fiskalregel für die AHV prüfen. Zeitlich vorgezogen darum, weil es nach Ansicht des Bundesrats bis zur nächsten grossen AHV-Revision noch länger dauern könnte. Wie der Bundesrat kürzlich erklärte, will er mit der Schuldenbremse für die AHV nun aber zuwarten. Ob eine Schuldenbremse vor oder mit einer Strukturreform eingeführt werden soll, ist eine politische Frage. Eine ebenfalls weitgehend politische Frage ist, ob bei der AHV die Interventionsregel in Form einer «Navigationshilfe» festgelegt werden soll (wonach Massnahmen, wie oben beschrieben, nur für den Fall vorgesehen sind, dass der Gesetzgeber nicht rechtzeitig Anpassungen bestimmt) oder ob im Gesetz gar eine Art «Autopilot» geschaffen werden soll (wonach bei Erreichen bestimmter Schwellenwerte konkrete Änderungen automatisch umgesetzt werden). Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht entscheidend ist jedenfalls, dass Regeln implementiert und die Reformen rechtzeitig umgesetzt werden.

Vorschlag des Bundesrats für eine Stabilisierungsregel bei der IV

Im Rahmen der IV-Revision 6b ist die Einführung einer Stabilisierungsregel vorgesehen. Die Regel soll das finanzielle Gleichgewicht der IV langfristig sichern. Der Vorschlag des Bundesrats sieht ausgabenseitige und einnahmenseitige Sofortmassnahmen vor. Er ist wie folgt aufgebaut: Wenn die liquiden Mittel und Anlagen des IV-Fonds unter 50 Prozent einer Jahresausgabe sinken, wird die Schuldentrückzahlung an den AHV-Fonds ausgesetzt. Besteht die Gefahr, dass der IV-Fondsbestand weiter sinkt und in den folgenden drei Jahren während zweier aufeinanderfolgender Jahre die Schwelle von 40 Prozent unterschritten wird, so wird die zweistufige Interventionsregel aktiviert: Der Bundesrat ist in einem ersten Schritt verpflichtet, innerhalb eines Jahres Massnahmen zur finanziellen Stabilisierung der IV zu präsentieren. Fällt der IV-Fonds am Ende des Rechnungsjahres sowie im darauffolgenden Jahr effektiv unter die 40-Prozent-Schwelle, soll einerseits der Beitragssatz erhöht, andererseits die Anpassung der Renten an die Lohn- und Preisentwicklung ausgesetzt werden.²

► Die Wirtschaft schlägt eine Interventionsregel mit ausgabenseitigen Sofortmassnahmen vor, die nicht überschießt.

Vorschlag der Wirtschaft für eine Interventionsregel für die IV

Die Wirtschaft unterstützt eine Interventionsregel bei der IV, lehnt jedoch automatische Beitragserhöhungen als Teil der Sofortmassnahmen ab. Der Schweizerische Arbeitgeberverband, economiesuisse und der Schweizerische Gewerbeverband haben gemeinsam einen Vorschlag für eine Interventionsregel mit Sofortmassnahmen erarbeitet, die sich ausschliesslich an den vorhandenen Mitteln orientieren, gleichzeitig aber ein Übersteuern verhindern. Werden die Sofortmassnahmen ausgelöst, muss der Gesetzgeber innert kurzer Frist eine Vorlage zur nachhaltigen Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts ausarbeiten. Erst in jener Vorlage sollen dann gegebenenfalls auch Beitragserhöhungen möglich sein.³

² Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) (6. IV-Revision, zweites Massnahmenpaket) (Entwurf), Art. 80 Abs. 2-4 (neu).

³ Der Vorschlag der Wirtschaft ist unter http://www.economiesuisse.ch/de/PDF/Download/Files/VNL_IV-Revision_101015.pdf nachzulesen.

Fazit

▶ Die implizite Staatsverschuldung ist auch für die Schweiz eine Herausforderung.

▶ Interventionsregeln sichern die Sozialwerke.

▶ Eine Schuldenbremse kann ihren Zweck langfristig nur unter Einbezug der Sozialwerke erfüllen.

Während auf Bundes- und Kantonsebene praktisch flächendeckend Schuldenbremsen zur Wahrung der finanziellen Stabilität der öffentlichen Haushalte bestehen, ist dies bei den wichtigsten staatlichen Sozialversicherungen und namentlich bei der AHV und bei der IV nicht der Fall. Die IV sitzt bereits heute auf einem Schuldenberg in Milliardenhöhe. Bei der AHV ist angesichts der demografischen Entwicklung das Verschuldungsrisiko eminent. Ohne rechtzeitige Korrekturen droht ein finanzieller Absturz. Diesen aufzufangen und zu korrigieren, würde ausgesprochen kostspielig. Eine Interventionsregel kann in dieser Situation wertvolle Hilfe leisten, indem sie zu frühzeitigem Handeln zwingt und finanzielle Fehlentwicklungen auffängt.

Befürchtungen, dass eine Interventionsregel unmittelbar zu einem Kahl-schlag bei den Sozialversicherungen führt, sind unbegründet. Sofern sich die Finanzen der Sozialversicherungen im Gleichgewicht befinden, bleibt die Interventionsregel inaktiv. Sie wird erst dann ausgelöst, wenn ein vorher definierter Schwellenwert erreicht wird.

Im Fall der IV und der AHV haben kostendämpfende Massnahmen den positiven Effekt, dass der Bundeshaushalt, der sich am Kostenwachstum der Sozialversicherungen voll beteiligt, entlastet wird. Nicht zuletzt zur Sicherung nachhaltiger Bundesfinanzen ist ein Stabilisierungsmechanismus bei den Sozialversicherungen erforderlich. Eine Schuldenbremse ohne Einbezug der Sozialversicherungen vermag langfristig ihren Zweck nicht zu erfüllen.

Rückfragen:

urs.furrer@economiesuisse.ch

frederic.pittet@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich
www.economiesuisse.ch