

Fiskalregeln für die Sozialversicherungen

Auf der Ebene des Bundeshaushalts verfügt die Schweiz mit der Schuldenbremse über einen wirkungsvollen Mechanismus, der verhindert, dass die Verschuldung ausser Kontrolle gerät. Im Bereich der Sozialversicherungen fehlen solche Mechanismen bis heute weitgehend. Zwar existiert eine solche Regel bei der ALV. Anzeigt wäre ihre Einführung jedoch auch bei der AHV und IV.

¹ Beschluss des Bundesrats vom 19. September 2008 anlässlich der Verabschiedung der Botschaft zur Ergänzungsregel der Schuldenbremse.



Nach den Vorgaben der Schuldenbremse muss das Parlament Mehrausgaben, die es beschliesst, durch Einsparungen an anderer Stelle oder durch Mehreinnahmen kompensieren. Im Bereich der staatlichen Sozialversicherungen ist die Einführung sogenannter Fiskalregeln in der Diskussion, um das Auftreten massiver Finanzierungsprobleme in Zukunft zu verhindern.

Foto: Parlamentsdienste

Die Schweiz wird international um den vergleichsweise guten Zustand ihrer Staatsfinanzen beneidet. Dass die Verschuldung des Bundes trotz der jüngsten Finanz- und Konjunkturkrise nicht ausser Kontrolle geraten ist, liegt nicht zuletzt an der Schuldenbremse, einem grundsätzlich einfachen, aber wirkungsvollen Instrument zur Steuerung der Staatsfinanzen (siehe *Kasten 1*).

Die staatlichen Sozialversicherungen – wie die Alters- und Hinterlassenversicherung (AHV), die Invalidenversicherung (IV) und die Arbeitslosenversicherung (ALV) – unter-

liegen nicht dieser Steuerung. Vielmehr sind sowohl die Ansprüche der Leistungsbezüger wie auch die Beiträge an diese Sozialwerke gesetzlich fixiert, ohne Gewähr dafür, dass die Erträge die Ausgaben tatsächlich decken. Bei der Lösung der massiven Finanzierungsprobleme, die sich aus dieser Konstellation ergeben können, besteht die Gefahr politischer Blockaden. Aus diesem Grund wird verlangt, die Finanzierung der Sozialversicherungen so genannten Fiskalregeln zu unterstellen. Solche Regeln beschränken die Ausgaben, das Defizit oder auch die Verschuldung einer bestimmten staatlichen Körperschaft oder Institution. Mit ihnen soll sichergestellt werden, dass bei einer drohenden finanziellen Schieflage rechtzeitig eine Sanierung eingeleitet wird – oder aber, dass es gar nicht erst zu akuten Notlagen kommt. Bei der ALV besteht eine solche Regel bereits. Der Bundesrat prüft zudem bei allen anstehenden Sozialversicherungsreformen die Einführung von Fiskalregeln, um auf diese Weise die Nachhaltigkeit der Finanzierung zu sichern.¹



Dr. Pierre-Alain Bruchez
Ökonom, Ökonomische Analyse und Beratung, Eidg. Finanzverwaltung EFV, Bern



Eva Matter Schaffner
Ökonomin, Ausgabenpolitik – Finanzdienst I, Eidg. Finanzverwaltung EFV, Bern

Drohendes Politikversagen

Warum sollen die politischen Akteure ihren eigenen Handlungsspielraum überhaupt durch eine Regel einschränken und sich im Voraus auf ein bestimmtes Vorgehen festlegen? Der wesentliche Vorteil liegt darin, dass Fiskalregeln ein allfälliges «Politikversagen» überwinden helfen.

Ein solches Politikversagen zeigte sich in der Vergangenheit im Budgetverfahren des Bundes, das zu einer immer grösseren Verschuldung führte. Die Ursache davon waren zwei Verzerrungen:

- Zum einen ist es in der Schweiz einfacher, die Ausgaben zu erhöhen als die Steuern, weil für Steuererhöhungen in der Regel Verfassungsänderungen notwendig sind, während Ausgaben bloss gesetzlich festgeschrieben werden.
- Zum anderen fällt es politischen Entscheidungsträgern schwer, nach Jahren konjunkturbedingter Defizite in einem Boom die notwendigen Beschlüsse für einen Überschuss zu fassen.

Die Schuldenbremse beseitigt diese beiden Asymmetrien, indem sie alle Ausgaben des Bundes in Konkurrenz zu einander stellt und festlegt, dass konjunkturbedingte Defizite in Zeiten der Hochkonjunktur kompensiert werden.

Abgesehen von der Überwindung des Politikversagens brächten Fiskalregeln im Bereich der Sozialversicherungen einen Zeitgewinn. Zwar sind die milliardenschweren Defizite von niemandem gewollt; aber Sanierungen werden dennoch zuweilen bis zum letztmöglichen Zeitpunkt hinausgeschoben. So hat die Politik erst nach langer Verzögerung auf das finanzielle Ungleichgewicht der IV reagiert. Auch bei der AHV droht sich dies zu wiederholen: Deren finanzielle Lage erscheint bei Betrachtung der aktuellen Rechnungen gesund. Aber bereits jetzt ist klar, dass es zu hohen und rasant steigenden Defiziten kommen wird, sobald die geburtenstarken Jahrgänge der «Baby-Boomer» das Rentenalter erreichen.

Verdrängungseffekt

Eine nahe liegende Lösung bestünde darin, alle Ausgaben der staatlichen Sozialversicherungen der Schuldenbremse zu unterstellen. Eine Reihe von Gründen spricht aber gegen dieses Vorgehen. So müssten in diesem Fall die Mehrausgaben der Sozialversicherungen durch Einsparungen in anderen Bereichen kompensiert werden. Es fehlt nämlich schlicht die Zeit, um Anpassungen bei den Sozialversicherungsleistungen selber

vorzunehmen. Dazu wären Gesetzesänderungen nötig, die im alljährlichen ordentlichen Budgetprozess gar nicht möglich sind. Für sonstige Zusatzeinnahmen bräuchte es sogar eine Verfassungsänderung. Unter Umständen würden somit drastische Sparmassnahmen notwendig, die wichtige investive Ausgaben, etwa in der Bildung oder im Verkehr, regelrecht verdrängen könnten. Ein solcher Verdrängungseffekt resultiert heute bereits durch AHV und IV, da deren Ausgaben teilweise durch den Bundeshaushalt finanziert werden (siehe *Kasten 1*).

Weiter ist die Schuldenbremse nicht gut auf alle Sozialversicherungen zugeschnitten, weil sie die Erträge und Ausgaben der Zukunft nicht berücksichtigt. Dabei könnte bei absehbaren Problemen – wie im Fall der AHV – eine vorausschauende Regel sinnvoll sein, die greift, bevor die Defizite tatsächlich eintreten. Im Fall der ALV ist eine Unterstellung unter die Schuldenbremse unerwünscht, weil die Versicherung die Funktion eines automatischen Stabilisators innehat: Wie bei der Schuldenbremse werden konjunkturell bedingte Defizite und Überschüsse bewusst zugelassen; in Krisenzeiten stützen die Leistungen der ALV die Kaufkraft der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen, ohne dass gleichzeitig die Beiträge erhöht werden. Dadurch verstärkt die ALV die antizyklische Wirkung der Budgetpolitik des Bundes. Eine Unterstellung unter die Schuldenbremse würde den gemeinsamen konjunkturpolitischen Impuls von Bundesausgaben und ALV verringern.

Elemente der Fiskalregel

Grundsätzlich besteht eine Fiskalregel für eine Sozialversicherung aus folgenden Elementen:

1. *Auslöser*: Als erstes muss ein finanzieller Schwellenwert festgelegt werden, zum Beispiel die Höhe des Defizits, das Fondsvermögen in Prozent der Ausgaben oder die Verschuldung in Prozent der Beiträge. Wird dieser Schwellenwert überschritten, löst dies automatisch die weiteren Massnahmen der Fiskalregel aus.
2. *Politisches Mandat*: Dies ist das zentrale Element der Fiskalregel. Mit dem Überschreiten des Schwellenwerts erhält der Bundesrat den Auftrag, innerhalb einer bestimmten Frist dem Parlament Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts zu unterbreiten. Mit diesem politischen Mandat wird den politischen Akteuren die Gelegenheit gegeben, die notwendigen Beschlüsse für eine Sanierung im demokratischen Prozess zu erarbeiten.

Kasten 1

Schuldenbremse und Verdrängungseffekt

Die Schuldenbremse ist das zentrale Element der Haushaltsteuerung des Bundes. Sie stellt sicher, dass die Ausgaben des Bundes über einen Konjunkturzyklus hinweg nicht höher liegen als die Einnahmen. Gut die Hälfte der Bundesausgaben ist kurz- bis mittelfristig durch gesetzliche Vorgaben oder internationale Verpflichtungen stark gebunden. Wenn sich diese Ausgaben erhöhen, ohne dass entsprechende Mehreinnahmen generiert werden, dann werden Ausgaben in anderen Bereichen automatisch verdrängt.

Die AHV und die IV bilden zwei Paradebeispiele für einen solchen Verdrängungseffekt. Derzeit steuert der Bundeshaushalt 19,55% an die AHV-Ausgaben und 37,7% an die IV-Ausgaben bei. Der Beitrag des Bundes wächst (bzw. sinkt) somit proportional zu den Ausgaben dieser Sozialversicherungen. Da der Bundesbeitrag der Schuldenbremse unterworfen ist, führt ein Ausgabenwachstum bei der AHV automatisch zu einem Rückgang der übrigen Ausgaben des Bundes (ausser, seine Erträge erhöhen sich entsprechend). Umgekehrt profitiert der Bundeshaushalt bei der IV von den bereits getroffenen Massnahmen, die eigentlich die finanzielle Sanierung dieser Sozialversicherung zum Ziel haben.

Eine Abkopplung des Bundeshaushalts von AHV und IV würde diese Wechselwirkungen beseitigen. In der laufenden 6. IV-Revision ist daher ein neuer Finanzierungsmechanismus vorgesehen, der eine solche Abkopplung brächte: Künftig soll der Bundesbeitrag an die IV-Ausgaben entsprechend der Entwicklung der Mehrwertsteuer (als Mass für das Wirtschaftswachstum) steigen – korrigiert um den Renten-Mischindex. Eine entsprechende Lösung liesse sich auch bei der AHV umsetzen.

3. *Automatische Massnahmen:* Das politische Mandat muss ergänzt werden durch automatisch ausgelöste Massnahmen, mit denen das Funktionieren der Sozialversicherung garantiert wird. Sie sind grundsätzlich befristet und bleiben entweder für eine bestimmte Zeit in Kraft oder bis das Vermögen der Versicherung einen festgelegten Wert erreicht hat. Man kann sie zweistufig ausgestalten, wobei weitergehende Massnahmen erst ergriffen werden, falls keine Reform innert einer bestimmten Frist zustande kommt. Der Umfang der automatischen Massnahmen muss so gewählt werden, dass ein weiteres Abgleiten der Sozialversicherung in ein finanzielles Ungleichgewicht verhindert wird.

Idealerweise sollten die geeigneten Sanierungsmassnahmen von Bundesrat und Parlament in die Wege geleitet werden. Wenn es im politischen Prozess nicht gelingt, rechtzeitig eine zielführende Reform zu beschliessen, dann stellt der Automatismus sicher, dass die Überwindung einer finanziellen Schiefelage nicht verhindert wird. Gleichzeitig schafft die Fiskalregel auch Transparenz darüber, welches die Folgen eines politischen Scheiterns wären. Dadurch haben die automatischen Massnahmen zusätzlich die Funktion einer Sanktion und erzielen einen vorbeugenden Effekt. Es muss also nicht notwendigerweise damit gerechnet werden, dass sie je in Kraft treten. Aber ohne ihren Druck fehlt unter Umständen der politische Wille für eine echte, nachhaltige Sanierung.

Heikle Fragen der Umsetzung

Beim Entwurf einer Fiskalregel gilt es, eine Reihe teils technischer, teils politischer heikler Detailfragen zu klären:

1. *Staffelung der Massnahmen:* Der Automatismus zur Sicherung der Liquidität kann entweder sofort greifen, oder man sieht eine Staffelung vor, wobei zunächst das politische Mandat erteilt wird und weitere Massnahmen erst einsetzen, wenn ein zweiter Schwellenwert unter- bzw. überschritten wird.
2. *Konjunkturelle Schwankungen:* Es stellt sich die Frage, ob ein konjunkturell bedingter (also vorübergehender) Rückgang eines Fondsstandes zugelassen werden soll. Wenn ja, so sind verschiedene Lösungen denkbar. Zum Beispiel kann der Auslöser an den mittleren Fondsstand mehrerer Jahre angebunden werden, oder man lässt – wie heute bei der ALV – eine gewisse Verschuldung zu, die allerdings nach oben begrenzt wird.

3. *Einbezug der künftigen Entwicklung:* Wenn – wie im Fall der AHV – die Defizite im Voraus absehbar sind, stellt sich die Frage, ob sich die Fiskalregel nur auf die momentane Situation oder auch auf voraussichtliche Entwicklungen beziehen soll. Wird das vorhandene Wissen über die Zukunft vernachlässigt, richtet man die Fiskalregel tendenziell zu kurzfristig aus, und notwendige Sanierungen werden möglicherweise wegen der Fiskalregel verschleppt. Allerdings sind Vorhersagen nie perfekt. Allzu grosse Fehler bei der Prognose können die Akzeptanz der Fiskalregel beeinträchtigen und den Vorwurf einer Sanierung auf Vorrat laut werden lassen. Der Einbezug von Prognosewerten in eine Fiskalregel hat also Vor- und Nachteile, die sorgfältig abgewogen werden müssen.

4. *Opfersymmetrie:* Die Ausgestaltung der Automatismen ist politisch besonders umstritten. Die eine Seite wendet sich gegen leistungsseitige Massnahmen, um zu verhindern, dass die entsprechende Sozialversicherung ausgehöhlt wird. Die andere Seite wehrt sich gegen automatische Beitragserhöhungen, um damit nicht den Weg für eine weitere Erhöhung der Lohnnebenkosten zu bereiten. Es gibt ein starkes Argument, das für das Prinzip der Opfersymmetrie bei den automatischen Massnahmen spricht. Wenn nämlich alle politischen Akteure gleichermassen von der drohenden Sanktion betroffen sind, dann besteht auch für alle gleichermassen ein Anreiz, zu einer politischen Lösung beizutragen. Was jedoch genau unter Opfersymmetrie zu verstehen ist, kann nur im Rahmen eines politischen Kompromisses beantwortet werden.

5. *Umfang der automatischen Massnahmen:* Je einschneidender die automatischen Massnahmen sind, die im Notfall ergriffen werden, desto besser ist eine Sozialversicherung finanziell abgesichert – und desto stärker ist die präventive Wirkung, die von den Automatismen ausgeht. Je härter jedoch die vorgeschlagenen Sanktionsmassnahmen ausfallen, desto eher werden sie in einer Volksabstimmung abgelehnt – vor allem, wenn ihre Verhältnismässigkeit in Frage gestellt wird.

6. *Ausnahmeklauseln:* In aussergewöhnlichen Umständen muss es möglich sein, von der Regel abzuweichen. Diese Frage stellt sich besonders in der Einführungsphase, denn bei einem grossen anfänglichen Ungleichgewicht wäre eine sofortige Einhaltung der Regel womöglich mit unzumutbaren Anpassungen verbunden. Eine sorgfältige Regelung der Ausnahme-

klauseln ist zudem wichtig, wenn die betreffende Fiskalregel auf Verfassungsebene verankert wird (wie z. B. die Schuldenbremse). Denn hier braucht es für jeden Verstoß gegen die Regel eine Volksabstimmung.

7. *Politische Legitimität:* Es ist wichtig, dass die Regel eine hohe Unterstützung genießt. In dieser Hinsicht ist die Schuldenbremse, die in einer Volksabstimmung von einer Mehrheit von 85% angenommen wurde, geradezu exemplarisch.

Wie heikel die Ausgestaltung dieser Details ist, zeigt das Beispiel der ALV, deren Reform im September in einer Referendumsabstimmung gutgeheissen wurde (siehe *Kasten 2*).

Diskussionen bei AHV und IV

Mit der *11. AHV-Revision*, die zuletzt im Parlament scheiterte, sollte eine weitere Fiskalregel eingeführt werden. In der Version, die das Parlament in der Schlussabstimmung bachab schickte, war als Auslöser ein Stand des AHV-Ausgleichsfonds von 70% einer AHV-Jahresausgabe vorgesehen. Bei Unterschreiten dieser Schwelle hätte der Bundesrat umgehend Massnahmen zur Sanierung vorschlagen müssen. Zugleich wäre ein finanzieller Automatismus ausgelöst worden: Die Rentenanpassungen wären ausgesetzt worden, so lange die kumulierte Inflation seit der letzten Anpassung unter 4% gelegen hätte. Einschneidendere Massnahmen waren bei einer Verschlechterung des Fondsstands auf 45% einer Jahresausgabe vorgesehen. Dann hätte der Bundesrat auf den AHV-Beiträgen einen Zuschlag von 5% erhoben und die Rentenerhöhungen ganz ausgesetzt. Wie es nach dem Scheitern der 11. Revision weitergeht, ist vorläufig offen.

Bei der *6. IV-Revision* wird die Einführung einer Fiskalregel ebenfalls diskutiert. Der Bundesrat hat dazu zwei Varianten in die Vernehmlassung geschickt. Ausgelöst wird die Fiskalregel in beiden Fällen, sobald der Stand des IV-Ausgleichskontos unter 40% einer Jahresausgabe sinkt. Damit erhält der Bundesrat das Mandat zur Ausarbeitung einer Sanierungsvorlage. Gemäss der ersten Variante werden gleichzeitig zur Sicherung der liquiden Mittel die Beiträge um 0,2 Lohnprozente erhöht. Variante zwei sieht ein zweistufiges Vorgehen vor. Erst wenn die flüssigen Mittel unter 30% einer IV-Jahresausgabe fallen, greifen die finanziellen Massnahmen. Sie setzen auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite an und wirken zudem härter und dadurch stärker präventiv: Einerseits würden die Renten um 5% gesenkt, was die Rech-

nung der IV um 300 Mio. verbessern würde; andererseits würde der Bundesrat die Beiträge um 0,3% erhöhen, wodurch 900 Mio. Franken in die IV-Kasse fliessen. Über das weitere Vorgehen will der Bundesrat demnächst entscheiden.

Differenzierte Lösungen gesucht

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die konsequente Einführung von Fiskalregeln bei den Sozialversicherungen notwendig ist. Dadurch können finanzielle Notlagen auf wirkungsvolle Weise verhindert werden, ohne dass die Ausgaben in anderen Bereichen verdrängt werden. Mit einer Fiskalregel schränken die politischen Akteure zwar den eigenen Handlungsspielraum zum Voraus ein, indem sie festlegen, zu welchem Zeitpunkt finanzielle Massnahmen ergriffen werden und was die Konsequenzen bei einem Scheitern der Reform wären. Allerdings erhält sich die Politik ihren Gestaltungsspielraum für den Moment der Krise, indem ein politisches Mandat – einschliesslich geeigneter Fristen – für das Ausarbeiten der Reform vorgesehen wird.

Auch wenn das Ziel jeder Fiskalregel stets das gleiche ist, nämlich Einnahmen und Ausgaben in Einklang zu bringen, können nicht alle Sozialversicherungen mit einer einzigen Regel gesteuert werden. Ein solches Vorgehen würde es nicht ermöglichen, die Ursachen für die finanziellen Ungleichgewichte an ihren Wurzeln anzupacken. Zudem sind die Umstände der einzelnen Sozialversicherungen äusserst vielfältig. So stellt sich bei der AHV die Frage, ob angesichts der Vorhersehbarkeit der demografischen Entwicklung die Eckwerte einer Fiskalregel auf einer Prognose basieren sollen. Dies drängt sich bei der IV weniger auf. Auch die Natur des versicherten Risikos gilt es zu berücksichtigen; je nachdem können die automatisch ausgelösten Massnahmen an ganz anderen Hebeln ansetzen. Die Herausforderung wird darin liegen, Fiskalregeln zu erarbeiten, die den spezifischen Umständen der verschiedenen Sozialversicherungen gezielt Rechnung tragen.

Kasten 2

Erfahrungen bei der ALV

Die Fiskalregel bei der ALV-Reform hatte einen massgeblichen Einfluss auf die Entscheidungsfindung. Sie sieht vor, dass der Schuldenstand des ALV-Ausgleichsfonds nicht höher als 2,5% der beitragspflichtigen Lohnsumme steigen darf. Wird dieser Auslöser überschritten, erhält der Bundesrat den Auftrag, innert eines Jahres eine Botschaft zur Sanierung auszuarbeiten. Gleichzeitig wird er verpflichtet, zur Sicherstellung der Liquidität sofort die Lohnabzüge erhöhen. Mit den maximal zulässigen Beitragserhöhungen allein hätte die Rechnung der ALV um etwa 1,3 Mrd. Franken pro Jahr verbessert werden können; aus finanziellen Gründen wäre dann eine Reform gar nicht mehr notwendig gewesen.

Diese einseitig auf die Beiträge zielende Sanktion versetzte die Gegner von leistungsseitigen Massnahmen in der parlamentarischen Debatte in eine starke Verhandlungsposition. Sehr früh kündigten Arbeitnehmerkreise denn auch ein Referendum an, da sie mit einem Scheitern der Reform ihre Maximalforderung einer rein beitragsseitigen Sanierung hätten durchsetzen können. Sie setzten deshalb ihre Referendumsdrohung auch um, obwohl die Reform sorgfältig austariert war und sowohl Beitragserhöhungen wie Leistungsanpassungen in etwa gleicher Höhe vorsah. Die Gegner jeglicher Beitragserhöhungen wiederum sahen sich gezwungen, der Reform zuzustimmen, da sonst noch höhere Abzüge gedroht hätten.

Mit der Revision, die eine Erhöhung der ordentlichen Beiträge um 0,2 Prozentpunkte vorsieht, verabschiedete das Parlament auch eine Anpassung der Fiskalregel: Neu kann der Bundesrat die Beiträge bei Überschreiten der maximal zulässigen Verschuldung nur noch um 0,3 anstatt wie bisher um 0,5 Prozentpunkte erhöhen.