

**MASTERARBEIT**  
eingereicht der Universität Bern

**Eine Schuldenbremse für die Sozialversicherungen**  
Chancen und Grenzen einer Adaption auf die AHV



Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Bruno Jeitziner**  
Universität Freiburg

Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

von:

**Chantal Keller**  
aus Zürich (ZH)  
06-736-813

Zürich, 27. November 2013

## Zusammenfassung

Aufgrund des demografischen Wandels ist die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) vor grosse finanzielle Herausforderungen gestellt. Das Umlageergebnis, das heisst das Verhältnis zwischen Versicherungseinnahmen und Ausgaben wird bereits in den nächsten Jahren negativ. Die Liquidität der AHV und damit die Rentenzahlungen sind bei politischem Stillstand mittelfristig gefährdet. Bisher hat es die Politik verpasst, nötige Reformen zu verabschieden und dem drohenden Schuldenberg bei den Sozialversicherungen und speziell bei der AHV entgegenzuwirken. Beim Bundeshaushalt wurde 2003 infolge eines starken Schuldenanstiegs in den 90er Jahren, als finanzpolitische Regelbindung die Schuldenbremse eingeführt. Die Schuldenbremse sorgt seither mit einer Ausgabenplafonierung dafür, dass sich Einnahmen und Ausgaben des Bundes über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgleichen. Die Schuldenbremse hat sich als Erfolgsmodell erwiesen. Aus diesem Grund wird in dieser Masterarbeit die Frage behandelt, ob die Einführung einer Fiskalregel in der Art der Schuldenbremse des Bundes auch bei den Sozialversicherungen bzw. der AHV möglich ist und mit einer Regelbindung dem Politikversagen entgegengewirkt werden kann. Zu diesem Zweck werden die Erfolgsfaktoren der Schuldenbremse analysiert und der Bundeshaushalt mit dem Finanzaushalt der AHV verglichen. Die wichtigsten Erfolgsfaktoren der Schuldenbremse sind deren Einfachheit, Konjunkturfreundlichkeit, Flexibilität und Transparenz. Die Erkenntnis ist, dass sich die Einführung einer Fiskalregel bei der AHV schwieriger gestaltet als beim Bundeshaushalt. Die Einnahmen aus den Lohnbeiträgen führen nämlich zu Verpflichtungen in den Ausgaben der AHV. Eine simple Ausgabenplafonierung wie bei der Schuldenbremse ist daher nicht möglich, da die Stabilisierungsmassnahmen ausgewogen gestaltet sein müssen und zudem sowohl die Geber- wie die Empfängerseite treffen müssen. Dennoch sind bereits verschiedene Modelle von Fiskalregeln für die AHV in Diskussion. Unter Berücksichtigung der bestehenden Vorschläge wird in dieser Masterarbeit ein neuer Vorschlag präsentiert, der ökonomischen, rechtlichen und politischen Ansprüchen gerecht wird. Die neue Fiskalregel ist als automatischer Steuerungsmechanismus konzipiert, der die finanzielle Stabilisierung der AHV entpolitisieren soll. Bei einem negativen Umlageergebnis von 3% werden das Rentenalter erhöht und die Renten angepasst. Das langfristige Ziel der Fiskalregel ist es das Vermögen und damit die Liquidität der AHV zu sichern und bei einem Stand von 50% einer Jahresausgabe zu stabilisieren. Gemäss Umfragen wird eine Fiskalregel in den Sozialversicherungen von einer Mehrheit der Bevölkerung begrüsst. Ob die neue Regelbindung tatsächlich eine politische Mehrheit finden würde, bleibt Spekulation.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>1</b>
1.1	Ausgangslage und Problemstellung.....	2
1.2	Fragestellung und Abgrenzung.....	3
1.3	Zielsetzung und Aufbau der Arbeit.....	4
<b>2</b>	<b>Theoretische Grundlagen .....</b>	<b>5</b>
2.1	Ursachen der Staatsverschuldung .....	5
2.1.1	Politische Ökonomie der Staatsverschuldung .....	5
2.1.2	Polit- und polit-ökonomische Theorie der Reformen.....	9
2.2	Folgen der Staatsverschuldung .....	12
2.3	Regelgebundene Finanzpolitik als Lösungsansatz .....	15
2.3.1	Grundelemente von Fiskalregeln.....	16
2.3.2	Empirische Evidenz zur Wirksamkeit von Fiskalregeln .....	17
<b>3</b>	<b>Die Schuldenbremse des Bundes – erfolgreiches Beispiel einer regelgebundenen Finanzpolitik .....</b>	<b>21</b>
3.1	Hintergrund und bisherige Bilanz.....	21
3.2	Funktionsweise .....	22
3.3	Erfolgsfaktoren und Grenzen.....	26
<b>4</b>	<b>Eine Schuldenbremse für die Sozialversicherungen – Anwendung auf die AHV .....</b>	<b>29</b>
4.1	Ausgangslage .....	29
4.2	Probleme und Grenzen.....	33
4.3	Ausgestaltungsmöglichkeiten .....	35
4.3.1	Internationale Modelle von Fiskalregeln in den Sozialversicherungen .....	35
4.3.2	Schweizer Modelle und Vorschläge für Fiskalregeln in den Sozialversicherungen .....	37
4.3.3	Zwischenfazit: Anforderungen einer Fiskalregel für die AHV .....	41
4.3.4	Alternativer Vorschlag einer Fiskalregel für die AHV .....	43
4.4	Diskussion.....	50
<b>5</b>	<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....</b>	<b>55</b>

<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>IV</b>
<b>Anhang I: Schema zur Ergänzungsregel.....</b>	<b>X</b>
<b>Anhang II: Berechnungsgrundlage der finanziellen Wirksamkeit der Modelle .....</b>	<b>XI</b>
<b>Selbstständigkeitserklärung .....</b>	<b>XIV</b>
<b>Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit .....</b>	<b>XV</b>

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Schuldenentwicklung des Bundes vor und nach der Schuldenbremse.....	22
Abbildung 2: Mechanismus der Schuldenbremse .....	24
Abbildung 3: Schuldenentwicklung der Schweiz bis 2060 .....	30
Abbildung 4: Entwicklung des AHV-Ausgleichsfonds bis 2030.....	32
Abbildung 5: Einsatz der Ergänzungsregel nach dem Prinzip der Nachrangigkeit .....	X

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Politische Institutionen der Schweiz und ihre Folgen für die Staatstätigkeit.....	11
Tabelle 2: Parameter der Einnahmen und Ausgaben der AHV .....	45
Tabelle 3: Zusammenfassung des Entwurfs einer Fiskalregel für die AHV .....	50
Tabelle 4: Die bisherigen Vorschläge einer Fiskalregel für die AHV im Überblick .....	54
Tabelle 5: Finanzielle Auswirkungen einzelner Massnahmen im Jahr 2018 .....	XI
Tabelle 6: Umfang der notwendigen Anpassungen bis 2030 von Modell I .....	XI
Tabelle 7: Umfang der notwendigen Anpassungen bis 2030 von Modell II.....	XII
Tabelle 8: Umfang der notwendigen Anpassungen bis 2030 von Modell III .....	XII
Tabelle 9: Geschätzter Effekt bis 2030 des Modells des Bundesrats .....	XIII

## Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AVIG	Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
BR	Bundesrat
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Schweizerische Bundesverfassung
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CHF	Schweizer Franken
CREMA	Center for Research in Economics, Management and the Arts
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EMU	European Monetary Union
EO	Erwerbsersatzordnung
et al.	et alia (und andere)
etc.	et cetera
evtl.	eventuell
FHG	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt
gfs	Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung
Hrsg.	Herausgeber
IV	Invalidenversicherung
IZA	Institut zur Zukunft der Arbeit
NBER	the National Bureau of Economic Research
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
S.	Seite(n)
SBR	Schweizerischer Bundesrat
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
z.B.	zum Beispiel

## 1 Einleitung

In den meisten europäischen Ländern sind die Staatsschulden in den letzten Jahrzehnten stetig gestiegen und haben in den letzten fünf Jahren ungekannte Ausmasse angenommen. Die vom Maastrichter Vertrag geforderte Maximalschuldenquote von 60% des BIP wurde von vielen Staaten massiv überschritten. In der Schweiz steht es hingegen besser um die öffentlichen Finanzen. Die Schulden haben sich in den Krisenjahren ab 2008 sogar verringert. Aktuell liegt die Schuldenquote mit 34.7% deutlich unter derjenigen des Euroraumes von 95.4% (EFD, 2013, S. 6). Diese positive Entwicklung der Staatsfinanzen ist vor allem der Schuldenbremse zu verdanken. In den 90er Jahren sorgte die Immobilienkrise für ein starkes Ausgabenwachstum und einen Rückgang der Einnahmen. Insbesondere die Finanzlage des Bundes hat sich dadurch massiv verschlechtert. Zwischen 1990 und 2001 hat sich die Schuldenquote des Bundes mehr als verdoppelt und die Staatsquote stieg um 13.8 % auf insgesamt 30.6%, wobei dieser Anstieg vor allem auf eine Zunahme der Transfers im Bereich der Sozialen Wohlfahrt zurückzuführen war (Beck, 2004, S. 12). Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, wurde auf Bundesebene als finanzpolitische Massnahme eine Fiskalregel eingeführt. Die Schuldenbremse ist 2001 vom Volk mit einer Zustimmung von 85% deutlich angenommen worden und seit 2003 in Kraft. Seit ihrer Einführung ist die Schuldenquote konstant gesunken und ab 2008 haben sich sogar die Bruttoschulden reduziert (EFV, 2012b). Aufgrund dieser Erfolgsbilanz stösst die Schuldenbremse auch im Ausland auf grosses Interesse. In Deutschland ist die Einführung einer Schuldenbremse auf Bundesebene für 2016 vorgesehen und noch weitere Eurostaaten planen die Einführung einer Fiskalregel nach dem Schweizer Vorbild (Korioth, 2010, S. 271; Dolls et al., 2011, S. 2).

Die Schuldenbremse sorgt seit zehn Jahren dafür, dass die jährlichen Ausgaben und die Investitionen des Bundes den geschätzten Einnahmen unter Berücksichtigung der Konjunktur entsprechen. Die Beiträge für die Sozialversicherungen unterliegen hingegen nicht der Schuldenbremse. In den letzten 50 Jahren sind nicht nur die Ausgaben für die soziale Wohlfahrt stetig gestiegen, sondern auch die Verschuldung. Während sich die Schulden des Bundes seit 2003 reduziert haben, sind die Schulden der Invalidenversicherung (IV) und der Arbeitslosenversicherung (ALV) konstant gestiegen und haben 2011 zusammen über 20 Milliarden Franken betragen (BSV, 2013b, S. 4; SECO, 2012, S. 4). Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) schreibt zwar derzeit noch Überschüsse, aber bereits in den kommenden Jahren muss auch bei der AHV mit roten Zahlen gerechnet werden. Aus diesem Grund wird vermehrt eine Schuldenbremse für die Sozialversicherungen gefordert (Economiesuisse, 2012; Feld & Schaltegger, 2012; Bruchez & Matter Schaffner, 2011).

## 1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Seit den 60-Jahren haben sich die Sozialausgaben stetig erhöht. 1960 lag der Anteil der Staatsausgaben für die soziale Wohlfahrt in etwa bei 10 Prozent, heute sind es bereits 25 Prozent und fast ein Drittel des Bundesbudgets (Kirchgässner, 2004, S. 10; EFV, 2012a, S. 81). Gemäss den Langfristperspektiven des eidgenössischen Finanzdepartements (2012) werden die Ausgaben für die Sozialversicherungen weiter steigen, nicht nur nominell, sondern auch in Prozent zum BIP. Diese Kostenentwicklung ist insbesondere aufgrund des demografischen Wandels zu erwarten. Die Gesellschaft wird sich aufgrund der erhöhten Lebenserwartung und der rückläufigen Geburtenrate dahingehend verändern, dass der Anteil der Erwerbstätigen im Verhältnis zu den nicht Erwerbstätigen sinken wird. Heute ist das Verhältnis etwa dreieinhalb zu eins; für 2040 wird prognostiziert, dass nur noch zwei Beitragszahlende auf einen Rentner fallen werden (Kaiser-Ferrari & Oezen, 2011, S. 16). Für die Sozialversicherungen ist deshalb bis ins Jahr 2060 mit Mehrkosten von 1.4% des BIP zu rechnen, wobei der grösste Teil der Kosten auf die AHV zukommen wird. Bereits in den kommenden Jahren wird die AHV defizitär und ab 2030, wenn die Babyboom-Jahrgänge ins Rentenalter kommen, wird sich die Lage noch verschärfen. Die Fiskallücke der Sozialversicherungen wird bis 2060 auf 1.1% geschätzt, das heisst zum jetzigen Zeitpunkt müssten jährlich 6 Milliarden Franken eingespart werden, um einen Anstieg der Schuldenquote bis 2060 zu verhindern (Geier & Zahno, 2012, S. 6-8). Diese langfristigen Prognosen demonstrieren, dass bei den Sozialversicherungen dringender Handlungsbedarf besteht.

Trotz des erkannten Handlungsbedarfs tut sich die Politik bislang schwer, geeignete Massnahmen und Reformen zu verabschieden. Die letzte grosse AHV-Revision liegt bereits 15 Jahre zurück und deren Implementierung dauerte über zehn Jahre (Kaiser-Ferrari & Oezen, 2011, S. 13). Bei der IV musste sich ein Schuldenberg von 15 Milliarden Franken anhäufen, bis die Politik reagierte. Das Gleiche gilt für den Bundeshaushalt. Erst nach einer Verdoppelung der Bruttoschulden innerhalb von zehn Jahren wurde mit der Schuldenbremse die Sanierung eingeleitet. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass das politische System sehr langsam auf finanzielle Fehlentwicklungen reagiert und die Umsetzung wichtiger Reformen verschleppt wird. Mit wohlfahrtsökonomischen Ansätzen ist ein derartiges Politikversagen nicht zu erklären. Die politische Ökonomie hingegen kennt viele Gründe für eine suboptimale Finanzpolitik. Politiker streben z.B. in erster Linie nach der eigenen Wiederwahl und meiden deshalb unbeliebte Reformen. In der Schweiz sind vor allem gesetzliche Asymmetrien und reformerschwerende politische Institutionen für das Politikversagen verantwortlich. Für die soziale Sicherheit und insbesondere für die AHV sind deshalb neue Lösungsansätze gefragt.

## 1.2 Fragestellung und Abgrenzung

Aufgrund der Erfolgsbilanz der Schuldenbremse bei der Sanierung des Bundeshaushalts wird von verschiedener Seite die Einführung einer Fiskalregel für die Sozialversicherungen gefordert (Bruchez & Matter Schaffner, 2011; Feld & Schaltegger, 2012, Feld et al. 2012). Mit einer Regelbindung erhofft man sich dem Politikversagen entgegenzuwirken und die Sozialwerke abzusichern. Eine Möglichkeit bestünde darin, die Sozialversicherungen direkt der Schuldenbremse zu unterstellen. Eine solche Lösung ist allerdings ungeeignet, denn auf diese Weise würden stetig steigende Sozialausgaben andere, wichtige Ausgaben aus dem Bundesbudget verdrängen. Die Sozialsysteme brauchen deshalb eigene Fiskalregeln.

Verschiedene Vorschläge sind bereits in Diskussion. Bei der 11. AHV-Revision z.B. war eine Regelbindung vorgesehen – die Reform scheiterte aber 2010 im Nationalrat mit 118 zu 75 Stimmen. Bei der verschuldeten Invalidenversicherung wurde mit der Annahme der IV-Revision 6a ein wichtiger Schritt getan, um die Ausgaben langfristig zu reduzieren. Die zusätzliche Revision 6b zur Sanierung der IV wurde im Juni 2013 im Parlament allerdings abgelehnt (BSV, 2013e). Bei der Arbeitslosenversicherung wurde mittlerweile reagiert. Die ALV ist die erste Sozialversicherung, bei der eine Fiskalregel in Form der Schuldenbremse eingeführt wurde. Das Bundesgesetz sieht vor, dass ab einer Verschuldung von 2.5% der versicherten Lohnsumme Konsolidierungsmassnahmen ergriffen werden müssen (Art. 90c Abs. 1-2 AVIG). Bei der AHV hingegen existiert noch keine Fiskalregel. Die Alters- und Hinterlassenenversicherung ist die älteste und wichtigste Sozialversicherung der Schweiz und aufgrund der demografischen Entwicklung vor grosse finanzielle Herausforderungen gestellt. Derzeit sind die Finanzen der AHV zwar noch gesund, doch es ist unbestritten, dass die AHV in den nächsten Jahren Defizite schreiben und sich die Finanzlage sehr rasch verschlechtern wird. Die Liquidität der AHV muss mithilfe einer Fiskalregel gesichert werden, bevor es zu einer Schuldenexplosion kommt.

Im Rahmen dieser Masterarbeit soll aus diesem Grund analysiert werden, inwiefern ein Steuerungsmechanismus wie bei der Schuldenbremse auf die AHV übertragbar ist und in welcher Form. Es soll geklärt werden, wo Probleme und Grenzen liegen und welche Erfolgsaussichten zu erwarten sind. Eine Schwierigkeit ist gewiss, dass es sich bei den Ausgaben der AHV um gebundene Ausgaben handelt, die mit Rechtsansprüchen verbunden sind. Die Grenzen einer Fiskalregel in der AHV könnten bei den rechtlichen Schranken aber auch bei der politischen Hürde, die es zu überwinden gilt, liegen. Die Ausgestaltung der Steuerungsregel ist deshalb entscheidend.



### **1.3 Zielsetzung und Aufbau der Arbeit**

Ziel dieser Masterarbeit ist es zu analysieren, inwiefern eine Regelbindung wie die Schuldenbremse auf die wichtigste Sozialversicherung der Schweiz – die AHV – anwendbar ist. Dafür sollen die Erfolgsfaktoren der Schuldenbremse des Bundes identifiziert werden, um bei der Gestaltung der Fiskalregel für die AHV die wichtigsten Elemente zu berücksichtigen. Ausserdem sollen Probleme diskutiert werden, die eine Schuldenbremse bei der Rentenversicherung hervorrufen und Grenzen aufgezeigt werden, die aufgrund gewisser Unterschiede zwischen dem Bundeshaushalt und der AHV entstehen. Anhand der gewonnenen Erkenntnisse soll ein neuer Entwurf einer Fiskalregel für die AHV kreiert und Möglichkeiten der Implementierung aufgezeigt werden.

Zunächst wird im theoretischen Teil erklärt, weshalb es aus polit-ökonomischer Sicht zu Politikversagen kommt und eine Regulierung der Finanzpolitik überhaupt notwendig ist. Danach werden die negativen Aspekte einer übermässigen Staatsverschuldung dargelegt und die regelgebundene Finanzpolitik als Lösungsansatz präsentiert. Kapitel 3 ist der Schuldenbremse des Bundes gewidmet – deren Erfolgsbilanz und die Funktionsweise werden erörtert und die Erfolgsfaktoren analysiert. In Kapitel 4 wird im Anschluss die Übertragbarkeit auf die AHV diskutiert. Zunächst wird die Problemstellung bei der AHV dargelegt und anschliessend versucht zu identifizieren, welche Schwierigkeiten und Anforderungen bei der Anwendung einer Fiskalregel für die AHV zu berücksichtigen sind. Zuerst werden die bestehenden nationalen und internationalen Fiskalregeln in den Sozialversicherungen vorgestellt und kritisch analysiert, um im Anschluss einen eigenen alternativen Vorschlag einer Fiskalregel für die AHV zu entwerfen.

## **2 Theoretische Grundlagen**

### **2.1 Ursachen der Staatsverschuldung**

Zunächst stellt sich die Frage, weshalb sich ein Staat überhaupt verschuldet. Dafür gibt es unterschiedliche Gründe, die nicht primär negativ sind. Eine Verschuldung entsteht immer dann, wenn ein Staat am Kapitalmarkt Kredite aufnimmt, um den intern ungedeckten Finanzbedarf zu decken (EFV, 2012a, S. 111). Eine Kreditaufnahme ist in der Regel nötig, um Grossprojekte finanzieren zu können, wie den Bau von Nationalstrassen oder für Eisenbahninfrastruktur. Ohne externe Mittel könnte der Staat wichtige Investitionen nicht tätigen. Staatsschulden, die für wachstumsfördernde Investitionen aufgenommen werden, von denen zukünftige Erträge zu erwarten sind, sind demnach gerechtfertigt und sinnvoll (Beck & Prinz, 2011, S. 28). Lorenz von Stein hat es folgendermassen ausgedrückt: „Ein Staat ohne Staatsschuld tut entweder zu wenig für seine Zukunft, oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart“ (zit. n. Obinger et al., 2003, S. 295). Neben Infrastrukturprojekten sind auch Investitionen im Bereich Bildung und Forschung wertvoll. Eine weitere Rechtfertigung für Staatsverschuldung ist ein dringender Finanzbedarf. Bei externen Ereignissen wie Naturkatastrophen, reichen die laufenden Einnahmen meistens nicht aus, um die geforderten Ausgaben zu tätigen. Eine wichtige Funktion des Staates ist zudem die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. In einer Rezession werden zu diesem Zweck trotz Mindereinnahmen die Ausgaben erhöht und evtl. die Steuern gesenkt, um den wirtschaftlichen Aufschwung zu fördern. Diese Art der Verschuldung ist aber nicht ganz unbestritten und verlangt eine Konsolidierung nach der Krise (Brümmerhoff, 2011, S. 379-81). Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht wird eine Haushaltskonsolidierung auch durchgeführt, da Politiker rational und wohlwollend handeln und eine optimale Budgetpolitik, ohne strukturelle Defizite betreiben. Betrachtet man allerdings die finanzielle Situation vieler Staaten, scheinen rein ökonomische Ansätze nicht zu genügen, um die übermässige Staatsverschuldung zu erklären. Es sind zwar auch ökonomische Faktoren, wie eine Rezession oder Kriege, die zur Staatsverschuldung führen, aber die Gründe für die übermässige Verschuldung sind in polit-ökonomischen Erklärungen zu suchen (Feld & Schaltegger, 2012, S. 17-18).

#### **2.1.1 Politische Ökonomie der Staatsverschuldung**

In der Wohlfahrtsökonomie gilt die Annahme, dass Politiker wohlwollende, rational handelnde Akteure sind, welche die Budgetpolitik an den Präferenzen des Medianwählers ausrichten. Dies ist insbesondere in einer repräsentativen Demokratie entscheidend, da die

Wähler lediglich ihre Repräsentanten bestimmen und nicht direkt über Sachfragen befinden können (Blankart, 2011, S. 124). In der politischen Ökonomie hingegen wird die Annahme des wohlwollenden Politikers, der eine optimale Budgetpolitik betreibt verworfen. Stattdessen wird postuliert, dass Politiker in erster Linie Eigeninteressen verfolgen, wie beispielsweise die eigene Wiederwahl. Die Budgetpolitik widerspiegelt demnach die Ambitionen der Politiker und nicht die Bürgerpräferenzen (Obinger et al., 2003, S. 296).

Eine derartige an den Wahlen orientierte Budgetpolitik, kann zu einem sogenannten *politischen Konjunkturzyklus* führen, wie erstmals von Nordhaus (1975, S. 181) beschrieben. Da Wahlen nicht jährlich stattfinden, sondern meist nur im Vierjahresrhythmus, können bestimmte ökonomische Steuerungsgrößen wahltaktisch manipuliert werden. Nordhaus (1975, S. 171) analysierte insbesondere die politische Manipulation der Inflations- und der Arbeitslosenrate, wobei die Wähler eine tiefe Inflation und eine tiefe Arbeitslosigkeit präferieren. Beide Parameter gleichzeitig tief zu halten ist allerdings schwierig. Für die Regierung ist es deswegen optimal, nach gewonnener Wahl die Ausgaben zu senken und die Arbeitslosigkeit ansteigen zu lassen, um die Inflation zu bekämpfen. Im Zeitraum vor den nächsten Wahlen werden die Ausgaben wieder erhöht, um die Arbeitslosenquote zu senken. Die Inflation steigt in der Regel nur verzögert wieder an, was die Wiederwahlchancen der Regierung umso mehr erhöht (Nordhaus, 1975, S. 184). Die politische Manipulation der Konjunktur wirkt sich negativ auf die Verschuldung aus, da für eine tiefe Arbeitslosenquote Mehrausgaben getätigt werden müssen und die Bekämpfung der Inflation die Zinsbelastung erhöht (Obinger et al., 2003, S. 299). Zudem werden Mehrausgaben vor den Wahlen nach den Wahlen nicht so stark wieder gesenkt. Kritisiert am Ansatz des politischen Konjunkturzyklus wird insbesondere die unterstellte Naivität der Wähler, die die manipulative Konjunkturpolitik nicht durchschauen (Blankart, 2011, S. 131).

Eine ähnliche Erklärung für politisches Versagen liefert das Modell der *strategischen Verschuldung*. Laut diesem Modell setzen Regierungen, denen die Abwahl droht, die Staatsverschuldung als Mittel ein, um der nachfolgenden Regierung den Handlungsspielraum einzuengen. Aufgrund der Verschuldung verhindern sie, dass die neue Regierung populäre Programme implementieren, oder die Steuern senken kann. Auf diese Weise erhofft sich die laufende Regierung bei den übernächsten Wahlen wieder bessere Gewinnchancen (Obinger et al., 2003, S. 300). In Bezug auf die Schweiz sind diese Ansätze wohl weniger relevant, da bei einem Mehrparteiensystem und einer Koalitionsregierung kein richtiger Regierungswechsel droht. Die Manipulation der Wählerschaft mittels Konjunkturpolitik bzw. strategischer Verschuldung ist demnach weniger zu befürchten.

Politikversagen kann sich aber auch in anderer Form äussern. Es tritt auch dann auf, wenn Politiker ihr Amt zu eigenen Zwecken missbrauchen. Beispielsweise sichern sie sich zusätzlich zu ihrem regulären Einkommen ein *politisches Einkommen*<sup>1</sup>. Dies ist in vielfältiger Weise möglich, z.B. indem sich Politiker von privaten Vertragspartnern den Wahlkampf finanzieren lassen oder staatliche Aufträge an Privatunternehmen vergeben und sich im Gegenzug nach der politischen Karriere eine Anstellung im Unternehmen sichern (Barro, 1973, S. 23). Staatliche Gelder können aber auch für private Ferienreisen etc. veruntreut werden. Eine weitere Form von Politikversagen, die zu übermässiger Staatsverschuldung führen kann, ist der Wunsch von Politikern, *Prestigeprojekte* zu verwirklichen. Grossprojekte können in der Regel nicht vom laufenden Budget bezahlt werden und müssen durch einen Kredit finanziert werden. Die Implementierung solcher Prestigeprojekte bietet sich besonders an, wenn eine Abwahl droht. So kann erstens das prestigeträchtige Projekt noch verwirklicht werden und zweitens der nachfolgenden Regierung eine höhere Verschuldung hinterlassen werden, was ihr ähnliche Grossprojekte verunmöglicht (Beck & Prinz, 2011, S. 41). Ein Beispiel hierfür wären olympische Sommer- oder Winterspiele und andere Infrastrukturprojekte. Durch die Referendumsmöglichkeit in der Schweiz ist die Gefahr von politischem Einkommen und Prestigeprojekten vermutlich geringer als in repräsentativen Demokratien.

Von grösserer Relevanz für die Erklärung der Überschuldung der Schweiz (vor der Schuldenbremse) sind Ansätze, die sich auf das Problem der fiskalischen Allmende beziehen. Das staatliche Budget ist ein Allmendegut, das charakterisiert ist durch Rivalität und Nicht-Ausschliessbarkeit im Konsum. Diese Eigenschaften führen zu einem Kampf um das gemeinsame Budget – jeder möchte einen möglichst grossen Teil des Budgets für sich beanspruchen. Die Kosten werden vom Kollektiv getragen, der Nutzen einzelner Ausgaben wird hingegen partikulär verteilt – das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz – wer zahlt, befiehlt – wird damit verletzt (Blankart, 2011, S. 188). Aus theoretischer Sicht kommt diese Problematik hauptsächlich bei repräsentativen Demokratien vor und weniger bei direkten Demokratien wie der Schweiz. Allerdings ist auch die Schweiz keine reine direkte Demokratie, da sie ebenfalls über repräsentative Elemente wie Regierung und Parlament verfügt. Deswegen kann das Problem der fiskalischen Allmende auch in der Schweiz auftreten.

Die fiskalische Allmende äussert sich laut Tullock (1959, S. 571) in *politischem Stimmentausch*, bzw. *logrolling*. Stimmen werden gekauft und verkauft, im Sinne eines Tauschgeschäfts. Da Budgetentscheidungen eine Mehrheit verlangen, können einzelne

---

<sup>1</sup> Für die Einzelheiten des ökonomischen Modells wird auf Barro (1973) verwiesen.

Politiker oder eine Partei ihre Interessen nur durchsetzen, wenn sie andere für ihre Interessen gewinnen. Politiker versprechen sich deshalb gegenseitig ihre Stimmen, damit sie auf diese Weise für ihre Interessen eine Mehrheit erlangen, die sie ohne den Stimmentausch nicht hätten erreichen können. Das führt dazu, dass mehr Ausgabenbeschlüsse getätigt werden, als es den eigentlichen Präferenzen entsprechen würde. Es kommt zu einer Übernutzung des Budgets.

Doch nicht nur Politiker wollen ihre Interessen im politischen Prozess durchsetzen – Verbände und andere Gruppierungen wollen sich ebenfalls politische Vorteile verschaffen. Gemäss Olson (1968, S. 35) ist es für grössere Gruppen schwieriger ihre Interessen zu bündeln; kleinere Gruppen mit homogenen Interessen können sich hingegen besser organisieren. In der Politik werden deswegen vor allem Partikularinteressen vertreten, die nicht unbedingt den Kollektivinteressen entsprechen. In einem stabilen politischen Umfeld verschärft sich dieser Effekt gar noch, da sich Interessengruppen bei stabilen Verhältnissen langfristiger organisieren können (Blankart, 2011, S. 169). Für die Schweiz ist die Übervertretung der Bauerninteressen im Parlament als Beispiel zu nennen.

Für Becker (1983, S. 375-76) ist ebenfalls der Wettbewerb zwischen Interessengruppen schuld an den übermässigen Staatsausgaben. Die entgegengesetzten Interessen verschiedener Lobbys führen zu einem Machtkampf zwischen subventionierten und besteuerten Gruppen. Die einen wollen die Subventionen ausbauen (s), die anderen die Steuern senken (t). Da sich nicht beide Gruppen gleichermaßen durchsetzen können, entsteht ein Machtgleichgewicht. Der Einfluss der einen Lobby-Gruppe wird durch den Einfluss der anderen determiniert und ergibt in der Summe null:  $I^s + I^t \equiv 0$ . Das Budget ergibt sich aus dem Gleichgewicht beider Interessengruppen, sobald die Grenzkosten der Lobby-Aktivitäten für beide Gruppen dem Grenznutzen daraus entsprechen<sup>2</sup>.

Zuletzt nimmt auch noch die Verwaltung Einfluss auf die öffentlichen Ausgaben. Gleich wie Politiker verfolgen auch die Bürokraten in erster Linie ihren Eigennutzen. Ihr primäres Ziel ist allerdings nicht die Wiederwahl, sondern die Budgetmaximierung (Mueller, 2003, S. 362). Auch Bürokraten streben nach Macht und Prestige und wollen einen möglichst hohen Anteil der öffentlichen Gelder für ihr Amt oder Departement beanspruchen. Die Verwaltung profitiert dabei von einer Informationsasymmetrie hinsichtlich der Kosten von öffentlichen Leistungen (Thom & Ritz, 2008, S. 17). Zudem haben sie keinen Anreiz budgetminimierend zu agieren, da sie in der Regel über eine Monopolstellung verfügen. Die Verwaltung hat entsprechend keine internen Motive für mehr Effizienz, noch haben sie

---

<sup>2</sup> Für das ökonometrische Modell siehe direkt bei Becker (1983).

externe Sanktionen durch die Politik zu befürchten (Mueller, 2003, S. 363). Das Resultat ist auch hier eine Übernutzung der öffentlichen Mittel.

### 2.1.2 Polit- und polit-ökonomische Theorie der Reformen

Verschiedene interne und externe Akteure im Politikprozess tragen ihren Teil dazu bei, dass die Staatsverschuldung stetig ansteigt. Staatsverschuldung ist auch erlaubt, solange sie refinanzierbar ist. Allerdings kommt es bei der Refinanzierung häufig zu Politikversagen. Ein Grund weshalb die Staatsschulden aus dem Ruder laufen, ist die fehlende Reformtätigkeit, das heisst die ausbleibende Haushaltskonsolidierung. Bei der Umsetzung notwendiger Reformen zur Sanierung kommt es aus bestimmten Gründen zu Verzögerungen. Das Gleiche ist bei den Sozialversicherungen, bzw. bei der AHV zu beobachten. Wichtige Reformen zur langfristigen Sicherung der Leistungen wurden bis jetzt verschleppt. Deshalb ist es interessant zu analysieren, welche Faktoren Reformen begünstigen bzw. behindern.

Aus mikroökonomischer Sicht können „Reformstaus“ mit spieltheoretischen Modellen erklärt werden. Dabei werden zwei Grundtypen von Reformstaus unterschieden: Reformblockaden und Reformverzögerungen (Schröder, 2006, S. 55). Bei Reformblockaden kommt die Reform nicht zustande, weil sich die Reform für eine Gruppe nachteilig auswirken würde. Bei der Reformverzögerung hingegen werden Reformen hinausgezögert, obwohl alle durch die Reform besser gestellt wären. Dieser Fall wird auch durch das „Zermürbungskriegs-Modell“ beschrieben (Alesina et al. 2006, S. 4). Das Grundmodell geht von zwei Spielern aus, z.B. Regierung und Opposition, oder konkurrierende Interessengruppen, die beide in der Lage sind eine Reform einzuleiten bzw. den Status quo zu erhalten. Beide Spieler (i,j) können zwischen einer aktiven und einer passiven Strategie wählen, wobei die aktive Strategie diejenige des „Reformers“ ist. Die Spieler können dabei nicht gleichzeitig die aktive Strategie wählen. Da beide Spieler von der Reform profitieren würden, verursacht der Status quo Kosten von  $-\theta$ . Die Durchführung der Reform verursacht allerdings auch Kosten, jedoch nur für den aktiven Spieler. Dieser erhält den Nutzen  $\beta$ . Der passive Spieler ist der Trittbrettfahrer und profitiert von der Reform, ohne dafür bezahlen zu müssen und erhält den Nutzen  $\alpha$ . Aus diesen Annahmen ergeben sich drei mögliche Szenarien: (1) Falls die Kosten der Reform grösser sind als die Verzögerung ( $\beta_{ij} < -\theta_{ij}$ ) sind die Spieler Reformgegner und es entsteht eine Reformblockade. (2) Falls für einen Spieler der Nutzen der aktiven Rolle grösser ist als derjenige der passiven (z.B.  $\beta_j > \alpha_j$ ), wird die Reform sofort durchgeführt. (3) Das letztmögliche Szenario ist die Reformverzögerung. Sie resultiert, wenn die Spieler „bedingte Reformbefürworter“ sind ( $-\theta_{ji} < \beta_{ij} < \alpha_{ij}$ ) (Schröder, 2006, S. 59-60). Für beide Spieler ist die passive Strategie, sprich abwarten, individuell rational. Aus diesem Grund kommt es zu

Reformverzögerungen, auch wenn die sofortige Umsetzung der Reform für die Gesellschaft rational wäre. Die Kosten des Status quo werden aber mit der Zeit immer grösser, bzw. der Nutzen kleiner. Am Ende wird derjenige Spieler einlenken, dessen marginalen Kosten der Reformverzögerung grösser ( $-\theta_i > -\theta_j$ ) sind als die marginalen Nutzen der Verzögerung ( $-\theta_i < \beta_i$ ). Die Reform wird im Endeffekt durchgeführt, aber mit unnötigem Verzug.

Ein alternativer Erklärungsansatz stammt aus der Politikwissenschaft bzw. der Policy-Analyse. Laut der politisch-institutionalistischen Theorie ist die Staatstätigkeit durch die vorherrschenden politisch-institutionellen Bedingungen, insbesondere durch Institutionen des Entscheidungsprozesses, determiniert (Schmidt, 1993, S. 378). Der Fokus der Theorie liegt hauptsächlich auf den reformbehindernden politischen Institutionen. Aktive Reformpolitik muss gemäss Theorie insgesamt vier Schranken passieren können: Formell-ökonomische, formell-politische, materiell-ökonomische und materiell-politische Schranken (Schmidt, 1993, S. 379). Die formellen Schranken beziehen sich insbesondere auf rechtliche Einschränkungen auf Gesetzes- oder Verfassungsebene, materielle Schranken beziehen sich eher auf Anspruchs- bzw. Machtkämpfe. Die wichtigsten Reformbarrieren der Mehrheitsherrschaft sind Dezentralisierung bzw. Föderalismus, der Bikameralismus mit einer starken zweiten Kammer, strenge Auflagen für Verfassungsänderungen bzw. eine Verfassungsgerichtsbarkeit, das Proporzwahlssystem und eine unabhängige Zentralbank (Schmidt, 1993, S. 386). Diese Institutionen engen den Handlungsspielraum der Regierung stark ein. Je stärker die vertikale und horizontale Machtteilung, desto mehr „Vetopunkte“ existieren und desto mehr gibt es Vetospielern die Möglichkeit, Reformen zu verhindern (Obinger, 1998, S. 45). Das politische System der Schweiz ist durch vier der fünf genannten Reformschranken charakterisiert, lediglich die Verfassungsgerichtsbarkeit existiert in der Schweiz nicht. Reformen müssen im Schweizer System somit von einer Vielzahl von Akteuren gutgeheissen werden. Die starke direkte Demokratie hat diesbezüglich nicht nur Vorteile, sondern kann die Staatstätigkeit in gewisser Weise auch lähmen. Die Koalitionsregierung und das Mehrparteienparlament führen zudem häufig zu langen Entscheidungsprozessen und Kompromisslösungen, die wenig innovativ sind. Hinsichtlich der Durchsetzung wichtiger Reformen sind die institutionellen Bedingungen in der Schweiz nicht optimal. Es braucht einen weitläufigen Konsens über eine sachpolitische Vorlage und dies begünstigt den Status quo. Die Auswirkungen der politischen Institutionen in der Schweiz sind in *Tabelle 1* zusammengetragen.

**Tabelle 1: Politische Institutionen der Schweiz und ihre Folgen für die Staatstätigkeit**

<b>Polity</b>	<b>Politics</b>	<b>Policy</b>
Bikameralismus	Verlagerung der Machtverteilung, Konkordanz- und Verhandlungslösungen	Lange Entscheidungsprozesse, Kompromisslösungen,
Proporzwahlrecht	Mehrparteienregierung	Kompromisslösungen, lange Entscheidungsprozesse
Föderalismus	Politikverflechtung, Mehrebenenverhandlungen	Suboptimale Lösungen, Handlungsblockaden, hohes Policy Feedback, fiskalische Konkurrenzierung
Direkte Demokratie	Konkordanz- und Verhandlungslösungen	Blockade, zeitliche Überbremsung (Referendum), Innovation und Beschleunigung (Volksinitiative)

Quelle: Anlehnung an Obinger, (1998), S. 63

Daneben gibt es weitere Thesen zur Wirkung von politischen Institutionen bzw. externen Einflüssen auf die Staatstätigkeit. Williamson (1994, S. 25-26) z.B. hat verschiedene Hypothesen zur Probabilität von Reformen formuliert. Beispielsweise können ihm zufolge Krisen begünstigend wirken, weil sie bestehende Strukturen aufbrechen, die Reformen bisher verhindert hatten, oder weil sie die Misslichkeit der Lage demonstrieren und öffentlichen Druck auslösen, der politisches Handeln einfordert. Eine neue Regierung kann ebenfalls Reformen fördern. Zum einen direkt nach der gewonnenen Wahl, da die Regierung zu diesem Zeitpunkt das grösste Vertrauen genießt und ein Kurswechsel in der Regel erwünscht ist. Zum anderen, weil Regierungen ihre Wahlversprechen einlösen, die sie im Vorfeld der Wahlen geäußert hatten. Weiter ist eine schwache, gespaltene Opposition günstig für Reformen, da mit geringer Gegenwehr gerechnet werden muss. Zudem sind Reformen wahrscheinlicher, wenn ein visionärer Politiker (oder mehrere) an der Spitze ist, der eine bahnbrechende Reform umsetzen will, ohne Rücksicht auf eine allfällige Abwahl, bzw. ohne Wiederwahlmöglichkeit.<sup>3</sup>

Alesina et al. (2006) haben einige dieser Thesen empirisch getestet. Ihre Hypothesen basieren auf dem zuvor beschriebenen „Zermürbungskrieg-Modell“, das die verspätete oder fehlende Haushaltssanierung zu erklären versucht. Um die Wirkung von politischen Institutionen auf die Staatstätigkeit zu testen, untersuchten Alesina et al. (2006, S. 2-3) die Determinanten von Stabilisierungsreformen in Form von Haushaltskonsolidierungen sowohl in OECD Staaten, als auch in Entwicklungsländern, über eine Zeitspanne von 1960 bis 2003. Die Autoren interessierte nicht nur die Frage, ob Krisen Reformen begünstigen, sondern auch weshalb, bzw. unter welchen Bedingungen Krisen reformbegünstigend sind. Ihre Analyse ergab, dass in Krisenzeiten tatsächlich Reformen angetrieben werden. Das ist insbesondere

<sup>3</sup> Ein Beispiel ist die Gesundheitsreform „Obamacare“ in den USA, die Präsident Obama ohne Rücksicht auf die Wiederwahl durchsetzen wollte.



nach einem Regierungswechsel, bzw. direkt nach Wahlen der Fall. Ausserdem eher bei einer starken Regierung, das heisst eher in einem präsidentialen System und weniger in einem parlamentarischen System. Begünstigend ist auch, wenn die Regierung durch eine starke Mehrheit im Parlament gestützt wird und die Opposition dementsprechend schwach ist und allgemein wenig institutionelle Vetomöglichkeiten bestehen.

Die empirischen Befunde von Alesina et al. (2006) bestätigen es: In der Schweiz sind die politischen Rahmenbedingungen reformbehindernd. Die Koalitionsregierung führt zu Kompromisslösungen und das Mehrparteiensystem zu langen Entscheidungsprozessen. Da die grössten Parteien in der Regierung vertreten sind, kommt es im Gegensatz zu präsidentialen oder klassischen parlamentarischen Systemen, nicht wirklich zu einem Regierungswechsel. Zudem führen Föderalismus und die Direkte Demokratie häufig zu Reformverzögerungen. Insgesamt existieren zahlreiche Vetomöglichkeiten, welche die Durchsetzung von Reformen erschweren. Tatsächlich scheint eine Krise nötig zu sein, um Reformen anzustossen, wie das Beispiel der Schuldenbremse zeigt, die erst nach der Immobilienkrise in den 90ern eingeführt wurde. Es erstaunt daher auch nicht, dass die letzte geglückte AHV-Reform sechzehn Jahre zurückliegt.

## **2.2 Folgen der Staatsverschuldung**

Staatsverschuldung ist nicht primär negativ. Kommt es allerdings aus Gründen des Politikversagens zu einer übermässigen Verschuldung, kann das problematisch sein. Nicht um sonst sieht der Maastrichter Vertrag eine maximale Schuldenquote von 60% des BIP vor und auch die Schweiz hat nicht grundlos die Schuldenbremse eingeführt. Doch weshalb braucht es überhaupt eine Begrenzung der Schulden? Weshalb können zu hohe Staatsschulden schädlich sein?

Bevor diese Frage geklärt wird, müssen zunächst noch gewisse Differenzierungen bezüglich des Begriffs der Staatsschulden gemacht werden. Einerseits wird zwischen Brutto- und Nettoschulden unterschieden. Die Nettoschulden bezeichnen die jährlich hinzukommende Neuverschuldung, die entsteht, wenn die laufenden Ausgaben höher sind als die laufenden Einnahmen. Die Bruttoschulden geben an, wie hoch die bisher akkumulierte Verschuldung insgesamt ist (Blankart, 2011, S. 363). Des Weiteren muss zwischen der expliziten und der impliziten Verschuldung differenziert werden. Die expliziten Schulden bezeichnen diejenigen Kredite, die auf inländischen oder ausländischen Finanzmärkten aufgenommen werden und in den Bruttoschulden ausgewiesen sind. Die explizite Verschuldung kann demnach intern, in inländischer Währung oder extern, in ausländischer Währung sein. Die impliziten Schulden beziehen sich hingegen auf zukünftige Schulden in Form von Rentenversprechen oder

sonstigen Zahlungsverpflichtungen und sind immer eine Verschuldung gegenüber den eigenen Bürgern. Die impliziten Schulden werden nicht in der Schuldenquote ausgewiesen. Deshalb werden sie auch als „versteckte“ Schulden bezeichnet (Beck & Prinz, 2011, S. 14-15). Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die explizite Verschuldung.

Wie bereits erwähnt gibt es gewisse Gründe, die eine Staatsverschuldung rechtfertigen. Zum einen sind dies langfristige Kredite für wirtschaftlich rentable Investitionen, zum anderen sind dies kurzfristige Kredite zur gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung. Beide Massnahmen führen zu einer Nettoverschuldung, das heisst die Einnahmen können die Ausgaben nicht decken. Doch gemäss dem Ricardianischen Äquivalenztheorem ist selbst in diesen Fällen eine Kreditaufnahme überflüssig. Für die Wohlfahrt einer Gesellschaft spielt es dem Theorem zufolge keine Rolle, ob die Staatsausgaben über Steuern oder über Schulden finanziert werden (Blankart, 2011, S. 373). Das Theorem geht von rationalen Individuen aus, die auf eine Verschuldungspolitik mit vermehrtem privatem Sparen reagieren. Die Individuen erkennen, dass die Schulden in Zukunft durch erhöhte Steuern finanziert werden müssen. Der Nutzen zum Zeitpunkt  $t_0$  die Steuern nicht zu erhöhen, wird aufgewogen durch die Kosten zum Zeitpunkt  $t_1$ , aufgrund der Verzinsung der Schulden, die Steuern noch stärker erhöhen zu müssen. Allerdings geht das Theorem von unrealistischen Annahmen aus, wie die eines perfekten Kapitalmarkts oder von nicht verzerrenden Steuern (Greiner, 2012, S. 31). In der Praxis wählt die Finanzpolitik deshalb meist den Weg der Kreditaufnahme und nicht den über Steuererhöhungen.

Diese Politik ist unproblematisch, solange die Schulden finanzierbar bleiben. Die Finanzierbarkeit hängt von der realen Zinsbelastung und dem Wirtschaftswachstum ab. Wenn die Schulden (und die Realzinsen) gleichmässig mit dem BIP wachsen, bleibt die Schuldenquote konstant und die Staatsschulden finanzierbar. Die Entwicklung seit der Finanzkrise zeigt allerdings, dass dies langfristig nicht der Fall ist. In einer Rezession geht das Wirtschaftswachstum und damit die Einnahmen zurück, die Ausgaben steigen und damit auch die Schulden und die Schuldenquote. Damit eine höhere Schuldenquote finanzierbar bleibt, müssen Primärüberschüsse erwirtschaftet werden. Primärüberschüsse entstehen, wenn die laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben ohne Zinszahlungen übertreffen (Schaltegger, 2004, S. 2). Um Primärüberschüsse erzielen zu können, ist in der Regel eine Haushaltskonsolidierung nötig. Da aufgrund von Politikversagen (wie in Kapitel 2.2 erläutert) Konsolidierungen in der Regel hinausgezögert werden, wird die Schuldenpolitik zum Problem. Die fehlende Konsolidierung führt zu immer höheren Schulden und einer steigenden Zinslast, die andere wichtige Ausgaben aus dem Budget verdrängen kann (EFV, 2012a, S. 19). Der

Handlungsspielraum einer Regierung wird auf diese Weise stark eingeschränkt und wichtige wachstumsfördernde Ausgaben können nicht mehr getätigt werden. Dies macht es umso schwieriger, Primärüberschüsse zu erzielen. Daraus entsteht eine *Verschuldungsspirale*, aus deren Kreislauf es schwierig zu entkommen ist.

Befindet sich ein Staat in dieser Negativspirale, steigt die Schuldenquote immer weiter an. Langfristig müssen zwingend Konsolidierungsmassnahmen durchgeführt werden, wenn der Staatsbankrott verhindert werden soll. Die Konsolidierungsoptionen sind einerseits Steuererhöhungen, Ausgabenkürzungen oder die Kombination beider Massnahmen. Empirischen Studien zufolge sind Ausgabenkürzungen sinnvoller für eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung als Steuererhöhungen (Alesina & Perotti, 1996, S. 30). Dabei ist aber auch entscheidend, welche Ausgaben gekürzt werden. Wenn öffentliche Investitionen gekürzt werden, ist das nicht förderlich. Allerdings werden solche Ausgaben in der Praxis gerne als erstes gestrichen. Betrachtet man die Entwicklung der Ausgaben in der Schweiz auf Bundesebene zwischen 1960 und 2000, kann ein Rückgang der öffentlichen Investitionen und eine Zunahme der gebundenen Ausgaben festgestellt werden (Kirchgässner, 2004, S. 7-8). Hinzu kommt eine zusätzliche Verdrängung von wachstumsfördernden privaten Investitionen aufgrund der staatlichen Verschuldung. Je mehr sich ein Staat verschuldet, desto mehr fragt er auf dem Kapitalmarkt nach Krediten nach. Aufgrund der erhöhten Nachfrage nach Krediten, steigen die Kapitalmarktzinsen und private Investoren werden verdrängt – es kommt zum *Crowding-out Effekt* (Beck & Prinz, 2011, S. 63). Die Staatsverschuldung wirkt sich somit in zweifacher Weise negativ auf das Wirtschaftswachstum aus: Einerseits verlangt eine steigende Schuldenquote Konsolidierungsmassnahmen, die in der Regel zu Kürzungen bei den öffentlichen Investitionen führen und andererseits verdrängen staatliche Kredite private Investitionen. Eine (zu) hohe Schuldenquote führt folglich zu einem *geringeren Wirtschaftswachstum* (Greiner, 2012, S. 32). In empirischen Untersuchungen ist dieser Zusammenhang bzw. die Kausalität jedoch nicht eindeutig belegt worden (Panizza & Presbitero, 2013, S. 18). Auch die Befunde zu bestimmten Schwellenwerten, ab denen die Staatsverschuldung schädlich sein soll, sind kritisch zu bewerten. Das wohl berühmteste Beispiel hierfür ist die Studie von Reinhart und Rogoff (2010, S. 22). Die Autoren behaupten, dass die Staatsverschuldung ab einer Schuldenquote von 90% negative Effekte auf das Wirtschaftswachstum hat. Die Studie wurde aber stark kritisiert und den Autoren wurde vorgeworfen, Fehler bei den Berechnungen gemacht zu haben. So gesehen ist auch die 60% Marke des Maastrichter Vertrags eine willkürliche Obergrenze und nicht auf empirische Befunde gestützt.

Eine weitere Folge der Staatsverschuldung sind gemäss Eichenberger (2007, S. 28) sinkende Bodenpreise. Staatsverschuldung wird häufig als unfair gegenüber der kommenden Generation betrachtet, da die Kosten auf die nächste Generation überwältigt werden. Dies ist aber nicht der Fall, denn: Eine hohe Verschuldung bedeutet zukünftig höhere Steuern<sup>4</sup>. Höhere Steuern drücken die Bodenpreise nicht nur zukünftig, sondern bereits gegenwärtig, da der Markt die Steuererhöhungen antizipiert. Aktuelle Schulden belasten somit bereits die heutigen Bodenbesitzer aufgrund fallender Preise und nicht erst diejenigen von morgen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich Staatsschulden aus theoretischer Sicht vor allem negativ auf das Wirtschaftswachstum eines Staates auswirken. Einerseits verdrängen öffentliche Kreditaufnahmen private Investoren (Crowding-out), andererseits führt die Zinsbelastung dazu, dass öffentliche Investitionen und andere produktive Ausgaben aus dem Budget verdrängt werden. Wirtschaftliches Wachstum wäre aber wichtig, um Primärüberschüsse zu erzielen, damit die Schulden finanzierbar bleiben. Als Folge droht eine Verschuldungsspirale, aus der es schwierig zu entkommen ist. Hinsichtlich der Finanzierung der AHV ist eine Schuldenfinanzierung somit der falsche Weg, auch wenn konkrete empirische Befunde zu den Auswirkungen von Staatsschulden fehlen. Eine stetig steigende Verschuldung aufgrund der Sozialausgaben birgt die Gefahr, dass aufgrund der zusätzlichen Zinsbelastung und der Gebundenheit der Sozialausgaben andere wichtige wachstumsfördernde Ausgaben aus dem Budget verdrängt werden. Weniger Wirtschaftsleistung führt zu tieferen Lohnbeiträgen und das würde die Situation der AHV noch weiter verschärfen. Aus diesem Grund muss dem Politikversagen in der Sozialpolitik entgegengewirkt werden. Im folgenden Kapitel soll deshalb die regelgebundene Finanzpolitik als Mittel gegen das Politik- und Staatsversagen genauer beleuchtet werden.

### **2.3 Regelgebundene Finanzpolitik als Lösungsansatz**

Um das Problem der fiskalischen Allmende und der zu hohen Staatsverschuldung zu entschärfen, wurde die Finanzpolitik in einigen Ländern gewissen Regeln unterstellt. Die Vielfalt an Lösungsansätzen ist gross. Es haben sich insbesondere zwei Arten von Regeln entwickelt: Prozessorientierte und ergebnisorientierte Regeln (Alesina & Perotti, 1999, S. 15). Prozessorientierte Regeln konzentrieren sich auf den Budgetprozess und dessen Mechanismen und wollen die Ursache des Problems bekämpfen. Ergebnisorientierte Fiskalregeln sind auf das Endergebnis fokussiert und setzen konkrete Zielvorgaben gesetzlich fest. Für die Ausgestaltung von prozessorientierten Budgetregeln gibt es zahlreiche Möglichkeiten. Als

---

<sup>4</sup> Siehe die Erklärungen zum Ricardianischen Äquivalenztheorem (S. 13).

Beispiele zu nennen sind: Ein mehrstufiger Budgetprozess, bei dem zuerst das Gesamtbudget abgesegnet werden muss und danach die einzelnen Positionen, ein qualifiziertes Mehr anstelle eines einfachen Mehrs für den Budgetbeschluss, Verbesserung der Budgettransparenz, direkt-demokratische Instrumente (z.B. Finanzreferendum), eine starke Stellung des Finanzministers, unabhängige Fiskalräte bzw. Rechnungshöfe, Ausgabenbremsen etc. Die Maastricht Kriterien sind ein typisches Beispiel für eine rein ergebnisorientierte Regel, da sie nur den Soll-Zustand bestimmen und nicht wie dieser erreicht werden soll (maximale Schuldenquote von 60%, maximale Neuverschuldung von 3%). Die Budgetregeln vieler Schweizer Kantone zählen auch zu den ergebnisorientierten Regeln, da sie entweder die maximale Höhe der Ausgaben, des Defizits oder der Schulden festlegen. Bei der Schuldenbremse des Bundes handelt es sich hingegen um eine komplexere Variante einer ergebnisorientierten Regel, da die maximalen Ausgaben durch die Einnahmen determiniert werden, nicht aber eine numerische Obergrenze festgelegt ist (der genaue Mechanismus wird in Kapitel 3.2 erläutert). Für die Sozialversicherungen und konkret die AHV kommen eher ergebnisorientierte Regeln in Frage, da die Ausgaben, anders als beim ordentlichen Haushalt, nicht im Parlament verabschiedet werden. Der Fokus wird deshalb auf solch numerischen Regeln liegen und unter dem Begriff Fiskalregel werden im Folgenden ergebnisorientierte Regeln gemeint sein. Wie solche Fiskalregeln aufgebaut sind und welche Eigenschaften sie aufweisen müssen, wird als nächstes diskutiert.

### 2.3.1 Grundelemente von Fiskalregeln

Es gibt drei zentrale Elemente, aus denen eine Fiskalregel besteht: Die *Grundregel* (1) legt fest, welches allgemeine Ziel angestrebt wird. Das Grundsatzziel der öffentlichen Haushalte ist in der Regel die Ausgaben und Einnahmen im Gleichgewicht zu halten. Die *Steuerungsregel* (2) definiert die genauen Kriterien, um die Grundregel zu erfüllen. Z.B. verlangt die Steuerungsregel des Kantons Appenzell Ausserrhoden, dass der Haushaltssaldo im Zeitraum von sieben Jahren ausgeglichen sein muss und dass der Bilanzfehlbetrag des laufenden Jahres höchstens 5% betragen darf. Zuletzt braucht es noch eine *Sanktionsregel* (3), damit die Grund- und Steuerungsregel eingehalten werden. Bei Missachtung der Regel könnten als Sanktion z.B. die Steuern automatisch erhöht werden (Schaltegger & Frey, 2004, S. 17-18).

Des Weiteren gibt es eine Reihe von Eigenschaften, die eine Fiskalregel grundsätzlich erfüllen sollte. Die folgende Aufzählung bezieht sich auf die Ausführungen von Siegenthaler (2007, S. 26-27). Grundsätzlich darf eine Fiskalregel nicht zu kompliziert sein. Sie muss klar und verständlich konzipiert sein, damit sie auch für die Bevölkerung nachvollziehbar und

überprüfbar ist. Zweitens muss sie konjunkturverträglich sein. Bei einer Fiskalregel für die AHV stellt sich die Frage nach der Konjunkturverträglichkeit ebenfalls, da die Einnahmen von der Wirtschaftslage abhängig sind. Drittens sollte der Geltungsbereich einer Fiskalregel umfassend sein, das heisst alle Ausgabenarten sollten der Regel unterliegen. Bei der Schuldenbremse des Bundes trifft dies nur teilweise zu, da die Beiträge an die Sozialwerke eben nicht betroffen sind. Eine vierte wichtige Eigenschaft einer Fiskalregel ist ausreichend Flexibilität, um in Ausnahmesituationen, in denen dringlich gehandelt werden muss, den Handlungsspielraum zu bewahren. Das bedeutet insbesondere, dass eine Ausnahmeregelung vorzusehen ist. Sehr wichtig ist auch Transparenz. Falls gegen die Auflagen der Fiskalregel verstossen wird, muss dies transparent dokumentiert werden, um Missbrauch zu ahnden. Aus diesem Grund ist die letzte Anforderung eines glaubwürdigen Sanktionsmechanismus besonders wichtig. Wenn keine Sanktionen drohen, ist der Anreiz gross, die Fiskalregel zu umgehen. Die Wirksamkeit einer Fiskalregel hängt deshalb entscheidend von einem konsequenten Sanktionssystem ab. Wie wirksam Fiskalregeln tatsächlich sind, soll im nächsten Abschnitt geklärt werden.

### **2.3.2 Empirische Evidenz zur Wirksamkeit von Fiskalregeln**

Aus theoretischer Sicht haben Fiskalregeln das Ziel, falschen Anreizen in der Finanzpolitik entgegenzuwirken, sodass anstelle einer stetig zunehmenden Staatsverschuldung ein ausgeglichener Haushalt resultiert. Von Fiskalregeln erhofft man sich einen langfristigen Budgeterfolg, indem durch Selbstbindung eine Zeitinkonsistenz verhindert werden kann, sich die Risikoprämien für Staatsanleihen reduzieren und das Erstellen von Prognosen erleichtert wird. Nachteile, die mit Fiskalregeln verbunden werden sind einerseits ein zu eingeschränkter Handlungsspielraum, der antizyklische Finanzpolitik zur Stärkung der Wirtschaft verunmöglicht und andererseits, dass viele Fiskalregeln den Anreiz bieten, die Regel durch kreative Buchführung zu umgehen (SECO, 2002, S. 3-4).

In den USA verfügen die meisten Bundesstaaten schon seit längerer Zeit über sogenannte „balanced budget rules“, also Regeln zur Begrenzung von Steuern, Ausgaben oder Schulden. Bohn und Inman (1996) untersuchten für den Zeitraum zwischen 1970 bis 1991 die Auswirkungen von Fiskalregeln auf den Budgetsaldo, differenziert nach ihrer Restriktivität. Die Autoren postulieren einen positiven Effekt von Fiskalregeln auf die Reduktion des Budgetdefizits. Fiskalregeln führen dazu, dass die Überschüsse wie vorgesehen für allfällige Defizite aufgehoben werden. Ausserdem stellten sie fest, dass zur Einhaltung der Regel mehrheitlich die Ausgaben gekürzt und nicht die Steuern erhöht werden. Damit eine balanced budget rule diese positiven Effekte hat, sind vor allem drei Kriterien hilfreich: Die Fiskalregel

verlangt einen ausgeglichenen Saldo zum Ende des Jahres hin und nicht zu Beginn des Jahres (end-of-the-year fiscal balance), die Regel ist in der Verfassung verankert und die Gerichtshöfe, welche die Einhaltung der Regel kontrollieren, sind direkt vom Volk gewählt (Bohn & Inman, 1996, S. 46). Alesina und Bayoumi (1996, S. 8) untersuchten die Auswirkungen von Defizit beschränkenden Budgetregeln für die Periode von 1962 bis 1992. Ihre empirische Analyse hat ergeben, dass die Fiskalregeln ihren Zweck erfüllen und das Haushaltsdefizit reduzieren können. Die Budgetflexibilität wird dabei zwar beschränkt, jedoch wird die Variabilität der Ausgaben nicht beeinflusst. Poterba und Rueben (1999, S. 204) untersuchten den Effekt von unterschiedlichen Fiskalregeln auf die Zinsbelastung. Für den Zeitraum zwischen 1973 und 1995 hat sich gezeigt, dass sich Steuererhöhungsbeschränkungen negativ auf die Zinskosten auswirken. In US-Bundesstaaten, in denen Steuererhöhungen reguliert sind, waren die Zinssätze für Staatsanleihen höher als in Bundesstaaten ohne Regulierung. Das Gegenteil hat sich für Ausgabenbegrenzungen erwiesen. Ausgabenplafonds senken die Verschuldungskosten durch tiefere Kreditzinsen. Die positiven Effekte, die Fiskalregeln beabsichtigen, wie ein ausgeglichener Haushalt und tiefere Zinskosten, konnten für die USA bestätigt werden. Allerdings wurden auch die vorhin genannten Nachteile von Fiskalregeln empirisch bestätigt. Fatás und Mihov (2006, S. 115) untersuchten für die Jahre zwischen 1963 und 2000 die makroökonomischen Effekte von Fiskalregeln in den USA. Ihre Analyse bestätigte, dass Fiskalregeln antizyklische Finanzpolitik reduzieren. Dieser negative Effekt wird aber kompensiert durch mehr Stabilität, was wiederum der Wirtschaft dient. Für die Autoren überwiegen daher die Vorteile von Fiskalregeln. Von Hagen (1991, S. 209) konnte ebenso einen negativen Effekt von Fiskalregeln bestätigen. Seiner Analyse zufolge führen Schuldenbegrenzungen nicht zu einer Schuldenreduktion, sondern lediglich zu einer Schuldenverlagerung mithilfe kreativer Buchführung. Eine solche „Vertuschung“ der Schulden ist z.B. möglich durch die Auslagerung der Schulden aus dem Haushaltsbudget in öffentliche Unternehmen.

Zu einem ähnlichen Resultat kamen von Hagen und Wolff (2006, S. 3275) für die EU Staaten. Seit der Einführung des Stabilitäts- und Wachstumspakt hat kreative Buchführung in Form von Bestandsanpassungen („stock-flow adjustments“) zugenommen. Laut ihrer Studie wurden Budgetmanipulationen ein gängiges Instrument, um unzulässige Budgetdefizite zu verstecken. Hallerberg et al. (2007, S. 356) haben ebenfalls die Wirkung der Maastricht Kriterien und des Stabilitäts- und Wirtschaftspakts auf die Schuldenentwicklung untersucht. Ihre Analyse ergab, dass sich die genannten Regelbindungen nur in Staaten mit grosser ideologischer Vielfalt positiv auf den Schuldenstand auswirkten. Griechenland, Spanien und

Italien werden erwartungsgemäss zu den Staaten mit geringer ideologischer Vielfalt gezählt. Die institutionelle Einbettung einer Fiskalregel spielt demnach eine wichtige Rolle.

In die gleiche Richtung wie die Studie von Hallerberg et al. (2007) geht die Analyse von Braun und Tommasi (2002, S. 7). Sie untersuchten die finanzpolitische Entwicklung von vier lateinamerikanischen Ländern<sup>5</sup> nach der Einführung von Fiskalregeln auf subnationaler Ebene. Ihre Analyse beruht auf Fallbeispielen und ist nicht empirisch gestützt, dennoch lassen sich gewisse Schlüsse daraus ziehen. Die Autoren konnten ermitteln, dass die Zielvorgaben der Fiskalregel in mehreren Jahren missachtet wurden. In Argentinien z.B. hatten im Jahr 2000 nur fünf der elf Provinzen, die eine Fiskalregel eingeführt hatten, die Auflagen erfüllt, wobei zwei der fünf Provinzen schon in den Jahren vor der Einführung Budgetdisziplin bewiesen. Die Autoren verweisen ebenfalls auf die Relevanz institutioneller Faktoren.

Ein etwas anderes Bild zeigen Ergebnisse aus der Schweiz. Feld und Kirchgässner (2006, S. 12) erforschten die Wirkungen von fiskalischen Regelbindungen und der direkten Demokratie auf die Saldos und Schuldenstände aller 26 Schweizer Kantone zwischen 1980 und 1998. Laut ihrer Studie haben Fiskalregeln interessanterweise nur einen positiven Effekt auf den Haushaltssaldo, nicht aber auf die kantonalen Schulden. Die direkte Demokratie, wie z.B. das Finanzreferendum, hat sich hingegen als effektiv in Bezug auf die Schuldenreduzierung erwiesen, nicht aber in Bezug auf den Saldo. Die Autoren erklären sich den fehlenden Effekt der Fiskalregeln auf den Schuldenstand damit, dass sich deren Wirkung nicht sofort zeigt und der Untersuchungszeitraum zu kurz war. Zu bemängeln an der Studie ist allerdings, dass für die Erhebung des Effekts von Fiskalregeln ein Index verwendet wurde und sich deshalb keine Aussagen über die Wirkung der einzelnen Fiskalregeln, die doch stark variieren, machen lassen.

Der internationale Vergleich empirischer Studien zur Wirksamkeit von Fiskalregeln führt zu keinem klaren Ergebnis. Empirische Studien in diesem Bereich unterliegen auch mehreren Schwierigkeiten. Erstens sind internationale, aber auch nationale Vergleiche von Fiskalregeln schwierig, da die einzelnen Regeln stark variieren. Fiskalregeln können sich auf die Steuern, die Ausgaben oder die Schulden beziehen und sich in der Restriktivität stark unterscheiden. Eine Generalisierung der Wirkung ist deshalb problematisch (Poterba, 1997, S. 55). Hinzu kommt das Endogenitätsproblem von Fiskalregeln. Bestimmte Variablen wie z.B. die Wählerpräferenzen, könnten sowohl einen Effekt auf die Emergenz von Fiskalregeln (UV) sowie auf die Budgetdisziplin (AV) haben. So gesehen wäre ein ausgeglichener Haushalt eher die Folge einer fiskalpolitisch disziplinierten Gesellschaft als von einer Fiskalregel. Es gibt

---

<sup>5</sup> Argentinien, Brasilien, Kolumbien und Mexiko



aber auch Autoren, die Fiskalregeln als exogen behandeln, da Institutionen langjährig und schwierig zu ändern sind (Alesina & Perotti, 1999, S. 15). Die Kausalitätsfrage bleibt aber ein Knackpunkt. Die Wirkung von Fiskalregeln ist immer mit einer gewissen Skepsis zu evaluieren, da es schwierig zu belegen ist, dass die (positive) finanzpolitische Entwicklung nicht auch ohne die Regelbindung erfolgt wäre (Braun & Tommasi, 2002, S. 12). Des Weiteren ist unklar, ob Fiskalregeln auf subnationaler Ebene die gleiche Wirkung auch auf nationaler Ebene erzielen würden. Viele Regelbindungen sind ausserdem noch nicht lange in Kraft, sodass Aussagen über deren Wirksamkeit schwierig sind. Dennoch können bestimmte Anforderungen an eine Fiskalregel identifiziert werden, unter denen eine positive Wirkung am ehesten zu erwarten ist: Die Regel sollte ihre Zielvorgaben auf Ende und nicht auf Anfang des Jahres festsetzen, sie sollte in der Verfassung verankert sein und schwierig bzw. kostspielig zu umgehen sein und über einen griffigen Sanktionsmechanismus verfügen (Inman, 1998, S. 4). Insbesondere fehlende Sanktionen sind ein entscheidender Grund für das Scheitern gewisser Fiskalregeln. Im nächsten Kapitel soll geklärt werden, ob und weshalb die Schuldenbremse des Bundes ein Erfolgsmodell ist.

### **3 Die Schuldenbremse des Bundes – erfolgreiches Beispiel einer regelgebundenen Finanzpolitik**

#### **3.1 Hintergrund und bisherige Bilanz**

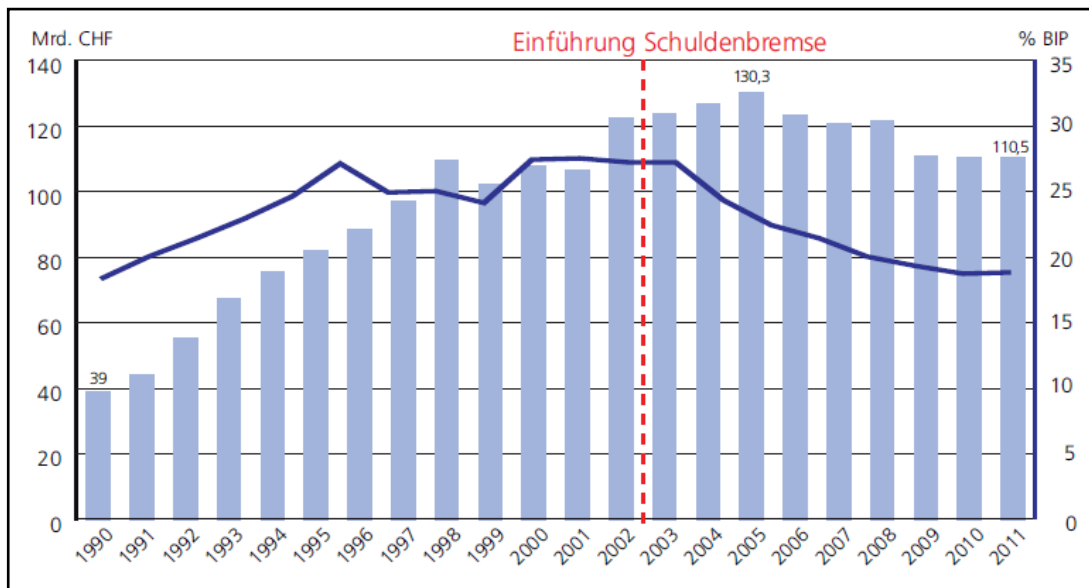
In den 90er Jahren führte die Immobilienkrise in der Schweiz dazu, dass die Staatsschulden, insbesondere des Bundes, stark zunahmen. Im Jahr 1990 lag die Schuldenquote aller Staatsebenen bei ca. 30 Prozent, im Jahr 2000 bereits bei knapp über 50 Prozent. Dies ist ein Bruttoschuldenanstieg innerhalb von zehn Jahren von über 66 Prozent. Noch dramatischer entwickelten sich die Bundesfinanzen – die Schuldenquote hat sich zwischen 1990 und 2000 mehr als verdoppelt, von 12.1% auf 26% und die Bruttoschulden haben sich fast verdreifacht (SBR, 2000, S. 4658). Die Gründe für die steigende Staatsverschuldung sind, wie in Kapitel 2 ausführlich erläutert, nicht rein ökonomischer Natur, sondern vor allem in der Politik zu suchen. In der Schweiz gibt es finanzpolitisch betrachtet eine zweifache Asymmetrie, die den Schuldenanstieg fördert – eine anreizseitige und eine institutionelle Asymmetrie. Die anreizseitige Asymmetrie äussert sich darin, dass in Bezug auf die Wiederwahl die Anreize für Steuererhöhungen klein sind, für Ausgabenerhöhungen allerdings gross. Die institutionelle Asymmetrie besteht, weil Steuererhöhungen eine Verfassungsänderung verlangen und deshalb von Volk und Ständen bewilligt werden müssen, Ausgabenerhöhungen allerdings in der Kompetenz des Parlaments liegen und deshalb einfacher zu beschliessen sind (Beck, 2004, S. 13). Unabhängig von dieser Asymmetrie, sind in den 90ern vor allem die Transferausgaben, das heisst die Sozialausgaben, Zahlungen an Dritte und Zinszahlungen und damit der nicht steuerbare Anteil des Bundeshaushalts gewachsen (Siegenthaler, 2007, S. 26).

Diese Fehlentwicklung hat auch der Bundesrat erkannt und als Reaktion die Schuldenbremse lanciert. Die Schuldenbremse sollte die Übergangsbestimmung zum *Haushaltsziel 2001* in der Verfassung ablösen<sup>6</sup>. In der Vernehmlassung (1995-96) war das konsensuale Ziel, die Schuldenquote zu stabilisieren und nicht zwingend zu senken. Nachdem die Bundesversammlung die Aufnahme der Regel in die Verfassung beschlossen hatte, wurde sie auch von Volk und Ständen im Jahr 2001 klar angenommen. Das Volk stimmte im Dezember 2001 sehr deutlich mit 85% Ja-Anteil zu. Seit 2003 ist die Schuldenbremse auf Bundesebene nun in Kraft. Nach zehn Jahren kann eine erfolgreiche Bilanz gezogen werden. Die Schuldenquote konnte seit 2003 stetig gesenkt werden und auch die Bruttoschulden sind seit 2005 (mit Ausnahme von 2008) rückläufig. (*siehe Abb.1*).

---

<sup>6</sup> Ziel dieser Bestimmung war es, das Haushaltsdefizit bis 2001 deutlich zu reduzieren, konkret, die Neuverschuldung auf 2% der Einnahmen zu minimieren. Bei Zielerreichung sollte die Schuldenbremse übernehmen (SBR, 2000).

**Abbildung 1: Schuldenentwicklung des Bundes vor und nach der Schuldenbremse**



**Schulden des Bundes 1990–2011**

- Bruttoschulden in Mrd. CHF
- Schuldenquote brutto in % des BIP

Quelle: EFV, 2012 b

Konkret entwickelte sich der ordentliche Haushalt zwischen 2003 und 2010 trotz Krise von einem 2.8 Milliarden Franken schweren Defizit, zu einem Überschuss von 3.6 Milliarden Franken (EFV, 2012a, S. 34). Die Schuldenbremse hat die Erwartungen somit übertroffen. Seit der Einführung hat sich die Schuldenbremse in dreifacher Hinsicht bewährt: (1) Sie hat dazu beigetragen, strukturelle Defizite des Bundeshaushalts abzubauen, (2) verhindert, dass die Mehreinnahmen in der Hochkonjunktur für neue Ausgaben verwendet wurden, (3) und sich, entgegen gewisser Befürchtungen, nicht als „Schönwettergesetz“ (Lengwiler, 2009, S. 32), sondern als „schlechtwettertauglich“ erwiesen (EFV, 2012b). Dank der konjunkturfrendlichen Ausgestaltung der Schuldenbremse hat der Bundeshaushalt die Finanz- und Wirtschaftskrise vergleichsweise gut überstanden.

### 3.2 Funktionsweise

Die Grundsätze der Schuldenbremse sind in der Bundesverfassung unter Art. 126 innerhalb des Kapitels der Finanzordnung verankert. Die Einzelheiten des Mechanismus sind im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) Art. 13-17 geregelt. Der Artikel in der Bundesverfassung lautet wie folgt:

**§ Art. 126 BV Haushaltsführung**

<sup>1</sup> Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht

<sup>2</sup> Der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben richtet sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen.

<sup>3</sup> Bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf kann der Höchstbetrag nach Absatz 2 angemessen erhöht werden. Über eine Erhöhung beschliesst die Bundesversammlung nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe c.

<sup>4</sup> Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben den Höchstbetrag nach Absatz 2 oder 3, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren.

<sup>5</sup> Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Die Schuldenbremse ist auf denselben Grundelementen einer Fiskalregel aufgebaut, wie in Kapitel 2.3.1 beschrieben. Sie enthält eine Grundregel (Absatz 1), eine Steuerungsregel (Absatz 2) und eine Sanktionsregel (Absatz 4). Zusätzlich wurde eine Ausnahmeregelung (Absatz 3) eingeführt, die ausserordentlichen Ereignissen sowie der Konjunktur Rechnung tragen. Der Verfassungstext zeigt, dass die Schuldenbremse keine numerische Obergrenze für die Schulden festlegt, wie z.B. die Maastricht Kriterien, sondern als Ausgabenregel konzipiert ist. Ziel der Schuldenbremse ist es, den Bundeshaushalt mittelfristig, das heisst über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen zu halten. Zu diesem Zweck werden die Ausgaben unter Berücksichtigung der Konjunktur an die Einnahmen gebunden.

Der genaue Mechanismus der Schuldenbremse ist im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) festgehalten. Der Ausgabenplafond wird anhand der geschätzten Einnahmen und eines Konjunkturfaktors determiniert. Der Konjunkturfaktor widerspiegelt die aktuelle Konjunkturlage und entspricht dem Quotienten aus dem geschätzten realen Bruttoinlandprodukt gemäss langfristig geglättetem Trend und dem voraussichtlichen realen Bruttoinlandprodukt im Voranschlagsjahr (Art. 13 Abs. 3 FHG). Mathematisch ausgedrückt präsentiert sich der Ausgabenplafond folgendermassen (Müller et al., 2007, S. 25):

$$A^{max} = E^* \times k \text{ mit } k = \frac{y^*}{y}$$

$A^{max}$  = Ausgabenplafond

$E^*$  = geschätzte Einnahmen

$k$  = Konjunkturfaktor

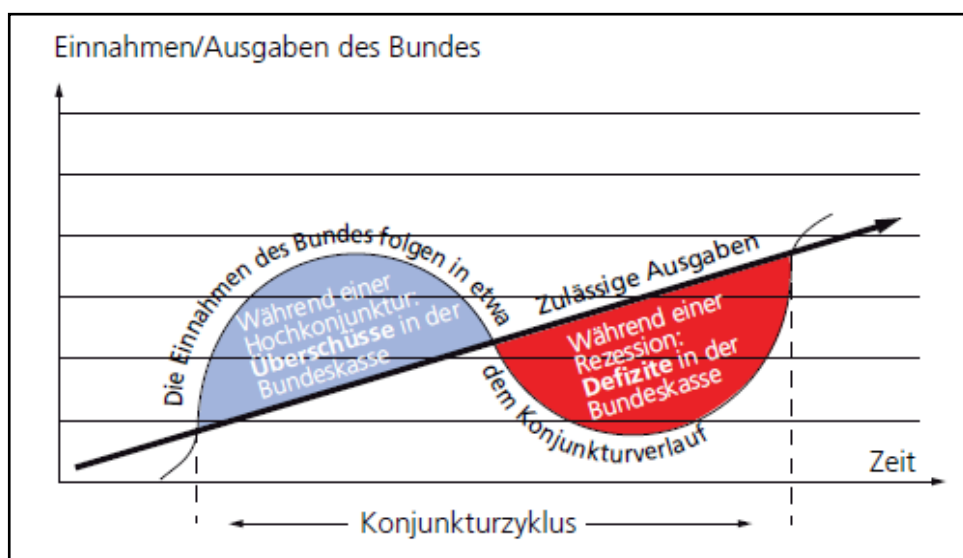
$y^*$  = Trend-BIP

$y$  = reales BIP

Der Konjunkturfaktor sorgt dafür, dass während eines wirtschaftlichen Booms die Ausgaben tiefer sind als die Einnahmen (Konjunkturfaktor  $< 1$ ) und während einer Rezession die Einnahmen tiefer sein dürfen als die Ausgaben (Konjunkturfaktor  $> 1$ ). Während einer Hochphase *müssen* demnach Überschüsse erwirtschaftet werden und in einer Rezession dürfen Defizite entstehen (EFV, 2012a, S. 33). Auf diese Weise gleichen sich Überschüsse und Defizite über einen Konjunkturzyklus hinweg aus und sorgen für einen strukturell ausgeglichenen Haushalt (*siehe Abb. 2*).

Für die Berechnung des Konjunkturfaktors werden das reale und das Trend-BIP verwendet. Sowohl die Werte für das reale als auch für das Trend-BIP sind Schätzungen. Definitive Werte des BIP sind erst mit zweijähriger Verspätung verfügbar. Das reale BIP wird anhand von Quartalsschätzungen und anderen wirtschaftlichen Indikatoren geschätzt. Beim Trend-BIP wird das Verfahren von Hodrick und Prescott verwendet, welches sich aus wissenschaftlicher und praktischer Sicht bewährt hat. Bei Schätzungen sind die verwendeten Parameter mit einer gewissen Unsicherheit verbunden, jedoch waren die Abweichungen vom geschätzten Trend-BIP und dem tatsächlich beobachteten BIP zwischen 1970 und 1998 sehr gering (SBR, 2000, S. 4689). Die Einnahmen zur Berechnung des Ausgabenplafonds sind ebenfalls geschätzt. Hierfür werden die geschätzten Einnahmen verwendet, die ohnehin für den Finanzplan erstellt werden. Auf diese Weise werden Steuersatzanpassungen und die Ein-

**Abbildung 2: Mechanismus der Schuldenbremse**



Quelle: EFV (2012b)

nahmenelastizität berücksichtigt. Ausserordentliche Einnahmen werden dabei ausgeklammert. Dazu gehören nicht fiskalische Einnahmen aus Investitionen sowie Einnahmen aus Regalien und Konzessionen (Art. 13 Abs. 3 FHG).

Die *Steuerungsregel* der Schuldenbremse ist insbesondere für den Voranschlag und die Nachträge zum Voranschlag sowie den Finanzplan geltend. Das Parlament ist bei der Erstellung des Voranschlags an den Ausgabenplafond gebunden, die Struktur der Ausgaben unterliegt aber dem Ermessen der Parlamentarier. Zudem wird unter Art. 13 BV Abs. 3 eine *Ausnahmeregelung* vorgesehen. Bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf kann der Ausgabenplafond auf Verlangen und bei Erreichen eines qualifizierten Mehrs<sup>7</sup> erhöht werden. Diese Ausnahmeregelung erhält eine gewisse Flexibilität, um bei nicht steuerbaren Entwicklungen weiterhin ausreichend Handlungsspielraum zu gewähren. Beispiele solcher nicht steuerbaren Ereignisse mit ausserordentlichem Zahlungsbedarf sind Naturkatastrophen oder schwere Rezessionen (SBR, 2000, S. 4694). Das FHG sieht weiter vor, dass eine Erhöhung auch bei Anpassungen am Rechnungsmodell und verbuchungsbedingten Zahlungsspitzen möglich ist. Genauere Einschränkungen werden nicht definiert, ausser, dass die extraordinäre Zahlung eine Erhöhung um mindestens 0.5% des Ausgabenplafonds bedingt.

In Jahren mit ausserordentlichem Zahlungsbedarf oder Schätzfehlern, kann es zu Überschreitungen des Ausgabenplafonds und somit zur Missachtung der Schuldenbremse kommen. Für diesen Fall gibt es das Ausgleichskonto. Fehlbeträge aber auch Überschüsse während Boomphasen werden dem Ausgleichskonto angelastet bzw. angerechnet. Fehlbeträge im Ausgleichskonto müssen im Verlauf mehrerer Jahre ausgeglichen werden (Art. 17 Abs. 1 FHG). Diese *Sanktionsregel* ist nicht sehr restriktiv formuliert. Allerdings muss der Fehlbetrag innerhalb von drei Jahren ausgeglichen werden, falls der Fehlbetrag 6% „der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben überschreitet“ (SBR, 2000, S. 4696).

Nach fünfjähriger Bilanz zeigte sich, dass sich die Schuldenbremse nur teilweise bewährt. Der ordentliche Haushalt wies 2008, begünstigt durch die gute Wirtschaftslage, zwar einen kumulierten Überschuss von über 8 Milliarden Franken aus. Der ausserordentliche Haushalt<sup>8</sup> hingegen, verzeichnete ein Defizit von fast einer Milliarde Franken (Himmel & Schuler, 2009, S. 50). Deshalb beschloss der Bundesrat eine *Ergänzungsregel* einzuführen, um den ausserordentlichen Haushalt mittelfristig auszugleichen. Das Ziel der Ergänzungsregel ist es zu verhindern, dass sich aufgrund der ausserordentlichen Ausgaben weiterhin Schulden aufbauen können. Dazu wurde das sogenannte Amortisationskonto eingerichtet, welches den Saldo des ausserordentlichen Haushalts ausweist. Im Gegensatz zum Ausgleichskonto, müssen die Fehlbeträge des Amortisationskontos in jedem Fall innerhalb von sechs Jahren ausgeglichen werden. Für den Ausgleich werden nicht nur die ausserord-

---

<sup>7</sup> Für das qualifizierte Mehr braucht es die Zustimmung der Mehrheit beider Räte (National- und Ständerat).

<sup>8</sup> Der ausserordentliche Haushalt umfasst die ausserordentlichen Einnahmen (Art. 13 Abs. 2 FHG) und die ausserordentlichen Ausgaben, die bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf (Art. 15 Abs. 1 FHG) entstehen.

entlichen Einnahmen verwendet, sondern auch Überschüsse aus dem ordentlichen Haushalt. Dabei gilt das Prinzip der Nachrangigkeit, das heisst das Amortisationskonto wird nur mit Geldern des ordentlichen Haushalts ausgeglichen, solange dieser selbst ausgeglichen ist (Himmel & Schuler, 2009, S. 51). Falls das Ausgleichskonto innerhalb der sechs Jahre in denen das Amortisationskonto konsolidiert wird ins Minus fällt, hat wieder die Bereinigung des Ausgleichskontos Priorität. Die geschilderten Abläufe sind in *Abb. 5* (Anhang I) schematisiert. Mittlerweile ist das Defizit des Amortisationskonto auch dank dem gewinnbringenden Verkauf der Pflichtwandelanleihe für die UBS im Jahr 2009 wieder bereinigt.

### 3.3 Erfolgsfaktoren und Grenzen

Die positive Entwicklung der Schuldenquote und der Abbau von über 20 Milliarden Franken Bruttoschulden demonstrieren den bisherigen Erfolg der Schuldenbremse (Feld & Schaltegger, 2012, S. 71). Die aus der Empirie ermittelten Erfolgsfaktoren von Fiskalregeln werden von der Schuldenbremse grösstenteils erfüllt, denn sie ist in der Verfassung verankert, die Zielvorgabe – der konjunkturgerechte Ausgabenplafonds – wird auf Ende Jahr hin verlangt<sup>9</sup> und ihre Missachtung ist kostspielig und zieht Sanktionen nach sich. Der letzte Punkt ist vor allem seit der Einführung der Ergänzungsregel erfüllt, jedoch muss sich deren Wirksamkeit erst noch bestätigen. Müller et al. (2007, S. 38) haben in ihrer Analyse zur Tauglichkeit der Schweizer Schuldenbremse für den Deutschen Bundeshaushalt insbesondere drei Erfolgsfaktoren der Schuldenbremse identifiziert: In erster Linie braucht es genügend *Motivation* für die Einführung einer Fiskalregel. Um die Motivation zu erzeugen, muss der Handlungsbedarf dargelegt werden und damit die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der Regel. Im Fall der Schuldenbremse konnte aufgrund der rasant steigenden Schuldenquote in den 90er Jahren, der Handlungsbedarf gut demonstriert werden. Ein Grund für die Motivation und hohe Zustimmung zur Schuldenbremse von 85% ist den Autoren zufolge, die konjunkturverträgliche Ausgestaltung der Regel. Eine flexibel ausgestaltete Regel, welche die aktuellen wirtschaftlichen und sonstigen gesellschaftlichen Entwicklungen berücksichtigt, wird von der Bevölkerung besser akzeptiert als starre Zielgrössen. Als zweites ist *Transparenz* ein weiterer Erfolgsfaktor der Schuldenbremse. Positiv an der Schweizer Regel sind gemäss den Autoren die Einfachheit des Mechanismus sowie die Offenlegung der ökonometrischen Verfahren zur Schätzung der Einnahmen und des BIP. Transparenz bieten auch das Ausgleichs- und Amortisationskonto und verhindern so Missbräuche durch kreative Buchführung. Zudem führt ein einfacher Mechanismus zur besseren Verständlichkeit in der Bevölkerung und

---

<sup>9</sup> Die Nachtragskredite sind ebenfalls der Schuldenbremse unterstellt

schliesslich zu mehr Akzeptanz. *Akzeptanz* ist der dritte Erfolgsfaktor. Akzeptanz braucht es neben der Bevölkerung insbesondere in der Regierung und im Parlament. Ohne interne Akzeptanz ist eine konsequente Umsetzung unwahrscheinlich. Die bisherige Erfolgsbilanz demonstriert, dass die interne Akzeptanz der Schuldenbremse sehr gross ist. Das verdeutlicht die nachträgliche Einführung der Ergänzungsregel. Der Auftrag zur Stabilisierung der Finanzen wird offenbar sehr ernst genommen (Müller et al., 2007, S. 41). Aber auch die Bevölkerung steht weiterhin deutlich hinter der Schuldenbremse. Gemäss einer Umfrage des *gfs.bern*<sup>10</sup> sind auch 10 Jahre nach deren Einführung 90% für die Beibehaltung der Schuldenbremse. Klare 70% sind der Meinung sie habe sich bewährt und nur 6% sind für deren Abschaffung (Longchamp & Kocher, 2013, S. 13). Ein solch starkes Bekenntnis der Wählerschaft zur Schuldenbremse verpflichtet natürlich zur konsequenten Implementierung. Die grössten Stärken der Schuldenbremse sind wohl deren Einfachheit, die Konjunkturverträglichkeit, die Flexibilität, Transparenz und Akzeptanz sowohl in der Politik wie in der Bevölkerung (Siegenthaler, 2007, S. 26).

Neben den erwähnten Stärken hat die Schuldenbremse aber auch Schwächen. Einerseits setzt die Schuldenbremse lediglich eine Ausgabenobergrenze für die Bundesaufgaben fest. Die Struktur der Ausgaben und damit die Budgetqualität bleiben unberührt und sind deshalb keineswegs gesichert. Dies ist insofern problematisch, da gesetzlich gebundene Ausgaben andere wichtige wachstumsfördernde Ausgaben verdrängen können. Wie die Entwicklung der Bundesfinanzen zeigt, sind die gebundenen Ausgaben, wie die Sozialausgaben oder anderen Transfers, besonders stark gestiegen (Siegenthaler, 2007, S. 26). Immerhin hat die Schuldenbremse dazu geführt, dass die bindenden Zinsausgaben zurückgegangen sind, was den Handlungsspielraum wieder deutlich vergrössert hat. Durch die Reduktion der Bruttoschulden kann heute ca. eine Milliarde Franken an Zinszahlungen gespart werden (EFV, 2012b). Die stetig steigenden gebundenen Ausgaben sind aber weiterhin ohne Regulierung und nicht durch die Schuldenbremse plafoniert. Sie brauchen deshalb eigene Fiskalregeln. Ausserdem bietet die Möglichkeit für ausserordentliche Ausgaben nicht nur eine gewisse Flexibilität im Handlungsspielraum der Politik, sondern auch die Möglichkeit für kreative Buchführung, bzw. den Anreiz, über die ausserordentlichen Ausgaben den Ausgabenplafond zu umgehen. Mit der Einführung der Ergänzungsregel wurde dieser Umgehungsmöglichkeit zwar entgegengewirkt, aber aufgrund der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz, hätte eine Missachtung der Konsolidierungspflicht des Amortisationskontos wohl keine direkten Konsequenzen (Feld & Schaltegger, 2012, S. 75).

---

<sup>10</sup> Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung mit Schwerpunkt Politik- und Kommunikationsforschung



Der Erfolg der Schuldenbremse hängt somit in erster Linie vom politischen Willen von Parlament und Regierung ab. Zudem ist der Wirkungshorizont der Schuldenbremse begrenzt. Sie bezieht sich nur auf den Voranschlag und den Finanzplan, insgesamt also auf vier Jahre. Längerfristigen Belastungen werden somit nicht genügend Rechnung getragen (Siegenthaler, 2007, S. 27).

### **Zwischenfazit**

Wie bereits ausgeführt wurde, kann es in der Finanzpolitik aus verschiedenen Gründen zu Politik- und Staatsversagen kommen. Das Resultat einer nicht nachhaltigen Finanzpolitik ist eine zu hohe, nicht mehr tragbare Verschuldung. Einerseits werden den politischen Institutionen in der Schweiz budgetenkende Eigenschaften nachgesagt, vor allem der direkten Demokratie und dem Föderalismus (Feld, 2004, S. 24-27). Andererseits wirken sich die Schweizerischen politischen Institutionen negativ auf die Reformwilligkeit aus und behindern wichtige Reformen in der Sozialpolitik. Die politischen Institutionen in der Schweiz beschränken somit auf der einen Seite übermässige Ausgaben durch Politikversagen, auf der anderen Seite verzögern sie wichtige ausgabenenkende Reformen. Die meisten Reformen werden daher erst verabschiedet, wenn die Finanzlage bereits prekär ist. Das hat sich beim Bundeshaushalt sowie bei der IV und ALV gezeigt. Die Schuldenbremse hat sich seit der Einführung als wirksame Massnahme gegen Politikversagen erwiesen und die Fehlanreize gemildert. Aus empirischer Sicht ist die Wirksamkeit von Fiskalregeln bisher allerdings umstritten.

Die Tatsache, dass der Handlungsbedarf bei der AHV zwar erkannt wurde, die letzten wichtigen Reformversuche aber scheiterten, verdeutlicht das bisherige Politikversagen in der Sozialpolitik. Der Erfolg der Schuldenbremse spricht dafür, dass das politische Umfeld in der Schweiz für Fiskalregeln geeignet ist und motiviert auch bei der AHV eine Regelbindung einzuführen. Dennoch ist noch ungenügend geklärt, ob eine regelgebundene Ausgabenpolitik auch bei den Sozialversicherungen möglich ist. Insbesondere müssen rechtliche und politische Schranken analysiert werden. Im nächsten Kapitel werden deshalb die Probleme bzw. Grenzen einer Regelbindung in der AHV diskutiert. Ebenfalls muss geklärt werden, ob der Mechanismus der Schuldenbremse aufgrund der Unterschiede zwischen Bundeshaushalt und AHV geeignet ist und welche Anpassungen gegebenenfalls gemacht werden müssen. Ziel ist es nach einer kritischen Diskussion der bisherigen nationalen und internationalen Fiskalregeln einen neuen Entwurf einer Fiskalregel für die AHV zu präsentieren, wobei auch die Erfolgsfaktoren der Schuldenbremse berücksichtigt werden sollen.

## 4 Eine Schuldenbremse für die Sozialversicherungen – Anwendung auf die AHV

### 4.1 Ausgangslage

Die Alters- und Hinterlassenenversicherung ist die bedeutendste Sozialversicherung der Schweiz, mit dem Zweck, den Grundbedarf von insbesondere Alters- aber auch Witwen- bzw. Waisenrentenempfängern zu gewährleisten und die soziale Wohlfahrt zu steigern. Sie ist eine Volksversicherung, da sie obligatorisch ist und der allergrösste Teil der Bevölkerung zur Finanzierung beiträgt und im Pensionsalter Anspruch auf eine Rente erhält. Die AHV wurde 1948 eingeführt und ihre Finanzierung basiert auf dem Umlageverfahren – die laufenden Einnahmen werden für die laufenden Ausgaben verwendet. Das heisst, die heutigen Renten werden von den heutigen Beitragszahlern finanziert (BSV, 2013a, S. 2; Feld & Schaltegger, 2012, S. 34). Die AHV hat eine stark redistributive Wirkung, da auch bei hohen Beitragszahlungen die Höchstreute maximal doppelt so hoch ist, wie die Mindestrente. Die Alters- und Hinterlassenenvorsorge ist in der Verfassung verankert und seit 1972 die erste Säule eines dreistufigen Alterssicherungssystems. Die zweite Säule ist die berufliche Vorsorge<sup>11</sup> und die dritte Säule ist die freiwillige, steuerlich begünstigte Eigenvorsorge (Obinger, 1998, S. 81). Finanziert wird die AHV zum grössten Teil durch die Beiträge der Erwerbstätigen zwischen 20 und 64 bzw. 65 Jahren. Bei der Einführung lag der Beitragssatz bei 4%; seit 1975 liegt er unverändert bei 8.4%. Die Beiträge werden je zur Hälfte von den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern finanziert. Daneben übernimmt der Bund einen gesetzlich festgelegten Teil der Ausgaben. Die Bundesbeiträge tragen knapp 20% zu den Gesamtausgaben bei. Der grösste Teil, rund drei Fünftel des Bundesbeitrags, stammt aus dem generellen Bundesbudget. Der Rest wird teilweise aus den Erträgen der Tabak- und Alkoholsteuer finanziert und durch Einnahmen aus der Mehrwertsteuer (BSV, 2013a, S. 3; Feld & Schaltegger, 2012, S. 34-35).

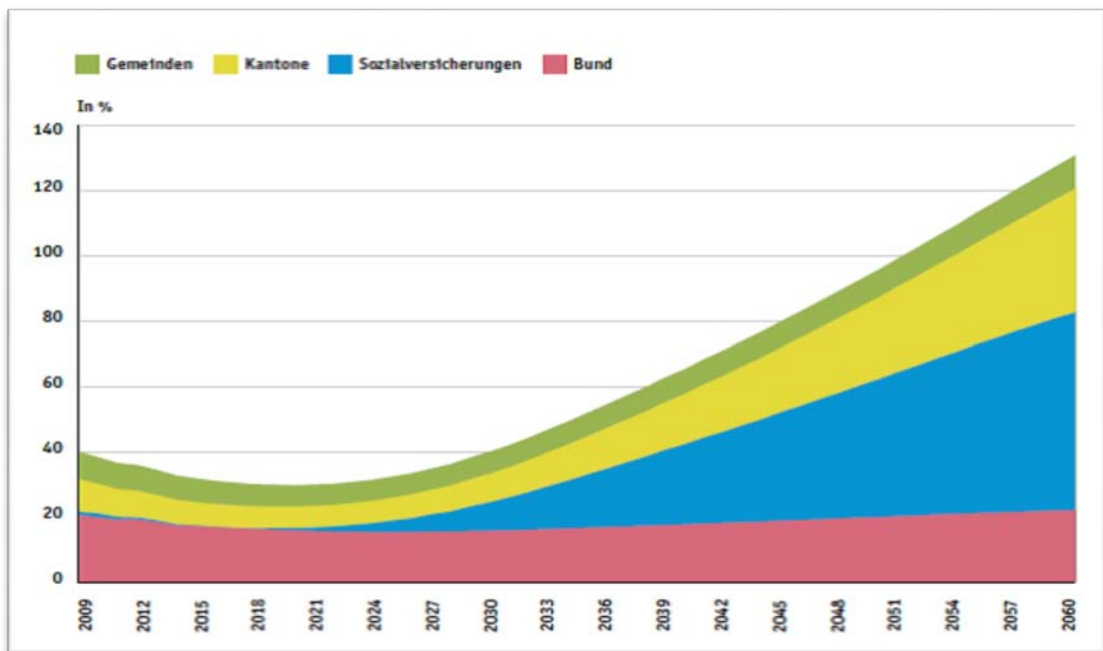
Betrachtet man die Entwicklung der Bundes- bzw. Staatsausgaben zeigt sich, dass die Ausgaben für die soziale Wohlfahrt stetig zugenommen haben. Zwischen 1960 und 2000 ist eine Steigerung der Sozialausgaben auf allen Staatsebenen von vier Prozentpunkten im Verhältnis zum BIP zu verzeichnen, von 1.5% auf 5.5%. Die Beiträge des Bundes für die Sozialwerke haben sich in dieser Zeit sogar mehr als vervierfacht. Der Anteil der Sozialausgaben im Verhältnis zum BIP ist von 0.7% auf fast 3% angewachsen. Die Ausgaben für die soziale Wohlfahrt stiegen auch im Verhältnis zu den Gesamtausgaben des Bundes. 1960 lag der Anteil der Sozialbeiträge noch bei etwas über zehn Prozent, im Jahr 2000 bereits bei

---

<sup>11</sup> Die berufliche Vorsorge basiert auf dem Kapitaldeckungsverfahren, das heisst die Beiträge werden nicht direkt verwendet, sondern angelegt und im Rentenalter ausbezahlt.

über einem Viertel Prozent (Kirchgässner, 2004, S. 10-11). Da die Bundesbeiträge für die AHV und IV prozentual sind, werden bei höheren Sozialkosten andere wichtige Ausgaben immer stärker aus dem Bundesbudget verdrängt. Die Langfristperspektiven der eidgenössischen Finanzverwaltung prognostizieren, dass die Sozialausgaben bis ins Jahr 2060 weiter steigen werden, nominell und im Vergleich zur Wirtschaftsleistung. Für die AHV geht man von zusätzlichen Ausgaben von 1.4% des BIP aus. Der immer höhere Anteil der Sozialausgaben im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung führt zu einer erschwerten finanziellen Tragbarkeit der Sozialversicherungen. Die Fiskallücke der Sozialversicherungen insgesamt wird bis 2060 auf 1.1% des BIP geschätzt, das bedeutet, dass zum heutigen Zeitpunkt jährlich ca. sechs Milliarden Franken eingespart oder zusätzlich eingenommen werden müssten, um die Schuldenquote konstant zu halten (Geier, 2012, S. 6) (siehe Abb. 3).

**Abbildung 3: Schuldenentwicklung der Schweiz bis 2060**



Quelle: Geier (2012), S. 7, *Die Volkswirtschaft*

Grund für die Kostenexplosion ist in erster Linie der demografische Wandel. Als vor 65 Jahren die ersten Renten ausbezahlt wurden, waren diese je von 6.5 einzahlenden Personen finanziert. Seither hat sich das Verhältnis von Beitragszahlenden und Rentenbezüglern beinahe halbiert. Im Jahr 2010 waren es 3.5 Erwerbstätige auf einen Rentner und gemäss Prognosen wird im Jahr 2040 das Verhältnis 2:1 sein (Kaiser-Ferrari & Oezen, 2011, S. 16). Diese Veränderung der Altersstruktur ist aufgrund der steigenden Lebenserwartung und der stagnierenden Fertilitätsrate zu beobachten. Die Lebenserwartung ab 65 Jahren für Männer betrug 1970 noch 13.3 Jahre und für Frauen 16.2 Jahre. 2012 lag die Lebenserwartung ab 65 Jahren für Männer bereits bei 19.9 Jahren und für Frauen bei 22.1 Jahren. Die Prognosen für

das Jahr 2040 schätzen eine Lebenserwartung für Rentner von 22.6 Jahren und für Rentnerinnen von 25.6 Jahren.

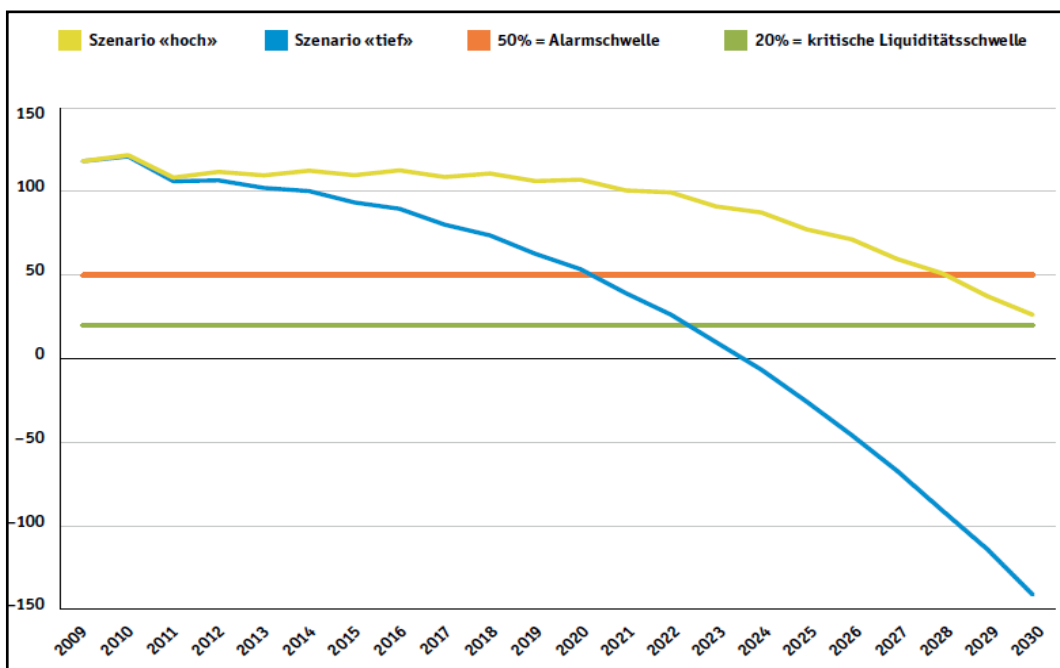
Die Geburtenrate war in den letzten 50 Jahren starken Schwankungen unterlegen. In der Nachkriegszeit erlebte die Schweiz einen Baby-Boom, der Mitte der 60er Jahre mit einer Geburtenrate von beinahe 2.7 seinen Höhepunkt erreichte. In den 70er Jahren sank die durchschnittliche Kinderzahl pro Frau wieder drastisch und lag Ende der 70er bei nur noch 1.52 Kindern. Danach stieg die Fertilitätsrate kurzfristig an, sank jedoch gegen Ende der 90er bereits wieder und gelangte 2001 an den bisherigen Tiefststand von 1.38. Zum heutigen Zeitpunkt liegt die Geburtenrate wieder bei 1.52 und wird in den kommenden Jahren gemäss Prognosen auch so bleiben (BFS, 2013).

Die Altersstruktur hängt aber nicht nur von der Lebenserwartung und der Geburtenrate ab, sondern auch von der Migration. In den Nullerjahren hat die Immigration im Vergleich zum vorherigen Jahrzehnt mit einem Wanderungssaldo von durchschnittlich 52'000 Personen im Vergleich zu 21'000 Personen in den 90er-Jahren stark zugenommen. Eine hohe Zuwanderung wirkt der demografischen Entwicklung etwas entgegen und verringert den Altersquotienten, was sich positiv auf die Finanzlage der umlagefinanzierten AHV auswirkt. Bis 2030 wird mit einem durchschnittlichen Wanderungssaldo von 40'000 Personen gerechnet (BSV, 2011, S. 1).

Allerdings wird dies nicht ausreichen, um den Anstieg an Rentnern und Rentnerinnen auszugleichen, denn bis ins Jahr 2030 kommen die geburtenreichen Jahrgänge der „Babyboomer“ ins Pensionsalter. Bereits im nächsten Jahr dürfte das Umlageergebnis der AHV ins Negative fallen. Bisher war das Umlageergebnis meist positiv, das heisst es wurden Überschüsse produziert. Die Ausgaben betragen im letzten Jahr 38.8 Milliarden Franken, die Einnahmen lagen mit 39 Milliarden knapp darüber. Die Überschüsse werden im Ausgleichsfonds (Pendant zum Ausgleichskonto der Schuldenbremse) verwaltet und am Kapitalmarkt angelegt. Ende 2012 enthielt der Ausgleichsfonds 42.2 Milliarden Franken. Der Stand des Ausgleichsfonds bzw. das Vermögen der AHV, liegt momentan bei 108.7% der Ausgaben (BSV, 2013a, S. 2-3). Aufgrund des steigenden Altersquotienten wird ein solcher Vermögensstand aber mittelfristig nicht mehr möglich sein. Durch das zu erwartende Umlagedefizit in Milliardenhöhe ab 2020 wird der Stand des Ausgleichsfonds nominell sinken. Wie stark der Stand des Ausgleichsfonds sinken wird, nominell und in Relation zu den Ausgaben, hängt sowohl von der Einnahmen- sowie der Ausgabenentwicklung ab. Die Einnahmen sind insbesondere von der Reallohnentwicklung und dem Vollbeschäftigungsgrad determiniert. Die Wirtschaftslage hat deshalb einen entscheidenden Einfluss auf die Finanzlage der AHV.

Für die Schätzung der zukünftigen Finanzentwicklung der AHV werden die Bevölkerungsstruktur, die Reallohnentwicklung und ein Strukturfaktor berücksichtigt, der den Strukturwandel in der Wirtschaft widerspiegelt. Struktureller Wandel bedeutet, dass nicht nur die Löhne vorhandener Stellen steigen, sondern vermehrt neue, gut bezahlte Stellen geschaffen werden. Der Strukturfaktor wird aus der Differenz zwischen dem durchschnittlichen Einkommenswachstum und dem Schweizerischen Lohnindex berechnet (BSV, 2011, S. 1; 4). Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat drei Szenarien für die finanzielle Entwicklung der AHV bis 2030 simuliert. Selbst beim besten Szenario, mit einem Reallohn von 1.5%, einem Strukturfaktor von 0.4% und einem Wanderungssaldo von 50'000 Personen, fällt der Ausgleichsfonds der AHV im Jahr 2028 unter 50% und ab 2030 bereits unter 20% (siehe Abb. 4). Das würde bedeuten, dass die Liquidität der AHV zu gering wäre, um die Rentenzahlungen zu gewährleisten. Eine Reform bis spätestens 2017 wird deshalb dringend gefordert (Kaiser-Ferrari & Oezen, 2011, S. 16; BSV, 2011, S. 5).

**Abbildung 4: Entwicklung des AHV-Ausgleichsfonds bis 2030**



Quelle: Kaiser-Ferrari & Oezen (2001), S. 16, *Die Volkswirtschaft*

Seit der Einführung der AHV sind bisher 10 Revisionen vollzogen und weitere Gesetzesänderungen verabschiedet worden. Viele Reformvorschläge sind allerdings auch gescheitert. Die ersten Revisionen brachten vor allem Rentenerhöhungen und die Einführung der Ergänzungsleistungen, was dazu führte, dass 1969 bei der 7. AHV-Revision zum ersten Mal der Lohnbeitragssatz erhöht werden musste. Das gleiche war bei der 8. AHV-Revision der Fall. Seit der 9. AHV-Revision ist der Bundesrat verpflichtet, alle zwei Jahre die Renten hinsichtlich der Lohn- und Preisentwicklung anzupassen. (Obinger, 1998, S. 81). Die 10.

AHV-Revision war die bisher wichtigste Revision. Sie brachte insbesondere eine Verbesserung in der Gleichstellung, z.B. durch die Einführung von Erziehungs- und Betreuungsgutschriften sowie des Rentensplittings. Ausserdem wurde die Rentenformel angepasst und das Rentenalter der Frauen auf 64 Jahre heraufgesetzt (Obinger, 1998, S. 87). Seit Inkraftsetzung der 10. AHV-Revision 1997 wurden weitere Reformversuche gestartet. Vor allem die Erhöhung des Frauenrentenalters stiess auf Widerstand. 1998 wurde die Volksinitiative gegen die Erhöhung des Rentenalters lanciert. Sie wurde allerdings mit 59% abgelehnt. Später wurden nochmals zwei Volksinitiativen zur Senkung des Rentenalters und eine für ein flexibles Rentenalter abgelehnt. Die Einführung des Mehrwertsteuerprozents 1999 war die letzte erfolgreiche Gesetzesänderung zugunsten der AHV. Weder die Verwendung der Goldreserven bzw. der Nationalbankgewinne zur Finanzierung der AHV, noch eine zweite Mehrwertsteuererhöhung wurden angenommen. Die letzte geplante AHV-Revision ist ebenfalls gescheitert. Die 11. AHV-Revision, die unter anderem die Erhöhung des Frauenrentenalters auf 65 Jahre vorgesehen hatte, wurde in einer ersten Version vom Volk mit 68% klar abgelehnt und scheiterte 2010 in überarbeiteter Form im Parlament mit 118 zu 75 Stimmen (Feld & Schaltegger, 2012, S. 40). Neue Lösungsansätze sind deshalb dringend gefragt.

Die Einführung einer Fiskalregel für die AHV und die Sozialwerke allgemein wurde schon mehrfach gefordert (z.B. Bruchez & Matter Schaffner, 2011). Die neusten Umfragen des *gfs.bern* zeigen ausserdem, dass eine Fiskalregel in der Art der Schuldenbremse für die Sozialversicherungen auch beim Volk auf Zustimmung stösst. Eine Mehrheit von 62 Prozent findet die Einführung der Schuldenbremse sehr oder eher sinnvoll (Longchamp & Kocher, 2013, S. 16). Die Voraussetzung der Akzeptanz scheint damit, zumindest in der Bevölkerung, vorhanden. Jedoch gibt es bei der Einführung einer Schuldenbremse in der AHV auch Schwierigkeiten, die nun besprochen werden.

## **4.2 Probleme und Grenzen**

Die Übertragung der Schuldenbremse auf die AHV unterliegt aufgrund der unterschiedlichen Gesetzesgrundlage zwischen dem Bundeshaushalt und dem Finanzhaushalt der AHV einigen Schwierigkeiten. Das Grundprinzip zur nachhaltigen Finanzierung ist allerdings gleich: Die laufenden Einnahmen müssen die laufenden Ausgaben decken können. Beim Bund sind Defizite erlaubt, sofern sie mit Überschüssen der vergangenen oder kommenden Jahre kompensiert werden können. Bei der AHV waren bisher Defizite erlaubt, sofern eine finanzielle Reserve im AHV-Ausgleichsfonds in der Höhe einer Jahresausgabe gewährleistet wurde (Art. 107 Abs. 3 AHVG). Der grosse Unterschied zwischen Bundeshaushalt und AHV

ist, dass bei der AHV sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben gesetzlich festgeschrieben sind. Die Ausgaben des Bundes hingegen liegen in der Kompetenz der Bundesversammlung und unterliegen, abgesehen von den gebundenen Ausgaben, keinen rechtlichen Ansprüchen. Die Ausgaben unterliegen mittlerweile zwar den Auflagen der Schuldenbremse, aber sie können fast beliebig gekürzt werden. Die Bundesaussgaben werden durch Steuern finanziert, welche zu keiner Gegenleistung verpflichten. Die Einnahmen der AHV erzeugen dagegen Rentenansprüche bei den Beitragszahlern und es bedarf einer Gesetzesänderung, wenn die Renten gekürzt werden sollen. Die Grundsätze der Leistungen sind in der Bundesverfassung festgehalten, z.B., dass die Renten den Existenzbedarf angemessen decken müssen, die Höchstreute maximal das Doppelte der Minimalrente betragen darf und die Renten der Preisentwicklung angepasst werden müssen (Art. 112 Abs. 2 BV). Für alle Versicherten wird ein individuelles Konto eingerichtet, das für die Berechnung der Rente entscheidend ist. Laut AHVG haben Versicherte Anspruch auf eine Vollrente, wenn sie die volle Beitragsdauer erfüllt haben, das heisst wenn eine Person gleich viele Beitragsjahre aufweist wie ihr Jahrgang (Art. 29 Abs. 1 AHVG). Seit diesem Jahr beträgt eine Vollrente mindestens 1'170 Franken und maximal das Doppelte, also 2'340 Franken pro Monat. Dieser Betrag ist im Gesetz festgelegt und sollte alle zwei Jahre der Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden, wie es auch die BV vorsieht. Die individuelle Altersrente wird anhand der Rentenformel berechnet. Jeder Beitragszahler hat demnach mit Erreichen des Rentenalters Anspruch auf eine individuell festgelegte Rente, gemäss seiner Beitragsdauer und Beitragshöhe. Der Bundesrat hat aber dennoch einen gewissen Handlungsspielraum, da er den Rentenindex<sup>12</sup> und auch die Rentenformel ändern kann. Die Höhe der Renten und damit die Ausgaben der AHV sind also nicht unantastbar.

Dennoch kann die Ausgabenregel der Schuldenbremse, welche die Ausgaben von der Höhe der Einnahmen anhängig macht, aufgrund der Leistungsansprüche der Rentenbezüger nicht unverändert auf die AHV-Ausgaben angewendet werden (Siegenthaler, 2007, S. 27). Umgekehrt könnten aber die Einnahmen von den Ausgaben determiniert werden. Um die Einnahmen der AHV zu erhöhen, bräuchte es jedoch gleich wie beim Bundeshaushalt eine Gesetzesänderung (Art. 5 Abs. 1 AHVG). Zur Generierung von zusätzlichen Einnahmequellen bräuchte es gar eine Verfassungsänderung (Art. 112 Abs. 3 BV). Die bisherigen Einnahmen der AHV stammen zum grössten Teil aus den Lohnbeiträgen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern (74%). 19.55% werden vom Bund beigesteuert und 5.8% der Einnahmen werden von der Mehrwertsteuer generiert. In der Bundesverfassung ist vorgesehen, dass die

---

<sup>12</sup> Der Rentenindex oder Mischindex ist aktuell das arithmetische Mittel des Lohnindex und des Landesindex

Mehrwertsteuer zugunsten der Finanzierung der AHV erhöht werden kann, allerdings um höchstens 1% beim Normalsatz und um höchstens 0.3% beim reduzierten Satz (Art. 130 Abs. 3 BV). Streng genommen wird die BV hinsichtlich der Bundesbeiträge bereits missachtet, da in der BV verlangt wird, dass die Leistungen des Bundes in erster Linie von den Einnahmen aus der Alkohol- und Tabaksteuer finanziert werden. In Wahrheit werden die Einnahmen aber in erster Linie aus dem allgemeinen Budget finanziert und nur durch zwei Fünftel aus den Erträgen der Alkohol- und Tabaksteuer. Eine weitere Einnahmequelle sind die Kapitalerträge des AHV-Ausgleichsfonds. Diese Einnahmen sind starken Schwankungen unterworfen und werden im Umlageergebnis nicht berücksichtigt. Das Umlageergebnis widerspiegelt lediglich die Versicherungstätigkeit (BSV, 2011, S. 4).

Sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben der AHV müssen zum grössten Teil per Gesetzesänderung erhöht bzw. gesenkt werden. Die Einführung einer einseitigen Ausgaben- oder Einnahmeregulierung ist somit schwierig und kaum mehrheitsfähig. Die Schwierigkeit bei der Ausgestaltung der Fiskalregel liegt darin, das Prinzip der Opfersymmetrie zu erfüllen, das heisst die Lastenverteilung ausgeglichen zu gestalten. Dies ist bei den automatischen Massnahmen besonders wichtig. Wenn beide Seiten von der Regel in etwa gleich betroffen sind, dann ist die Bereitschaft entsprechend grösser, etwas für eine politische Lösung beizusteuern (Bruchez & Matter Schaffner, 2011, S. 29). Die Mehrheitsfähigkeit der Regel ist entscheidend, da die Regelbindung idealerweise in der Verfassung verankert sein sollte und dementsprechend von Volk und Ständen angenommen werden muss.

Eine weitere Schwierigkeit bei der Übernahme der Schuldenbremse für die AHV ergibt sich bezüglich ihres beschränkten Wirkungshorizonts. Die Schuldenbremse ist massgebend für den Voranschlag und den Finanzplan. Die Regelbindung für die AHV müsste aber längerfristige Massnahmen vorsehen bzw. einleiten, die möglichst über den Zeithorizont von vier Jahren hinaus gehen (Siegenthaler, 2007, S. 27). Dementsprechend ist hier eine Änderung erforderlich. Im nächsten Kapitel werden bisherige Fiskalregeln in den Sozialversicherungen vorgestellt inklusive dem Vorschlag des Bundesrates in seiner Strategie „Alterssicherung 2020“. Danach wird ein eigenes Modell präsentiert und kritisch reflektiert.

### **4.3 Ausgestaltungsmöglichkeiten**

#### **4.3.1 Internationale Modelle von Fiskalregeln in den Sozialversicherungen**

Die demografische Entwicklung stellt nicht nur in der Schweiz eine Herausforderung für die Sozialwerke dar, sondern in allen westlichen Staaten. Der Wandel der Altersstruktur ist insbesondere eine Herausforderung für umlagefinanzierte Sicherungssysteme. Der allge-



meine Trend der Reformbewegung in den Sozialversicherungen geht deshalb in die Richtung eines Abbaus der umlagefinanzierten öffentlichen Sozialwerke und eines Ausbaus der im Kapitaldeckungsverfahren finanzierten öffentlichen oder privaten Einrichtungen (Bonoli, 2011, S. 4). Der Abbau der Leistungen in den umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen wurde bis anhin von starken Protesten in der Bevölkerung begleitet, wie z.B. in Frankreich oder Italien. Eine ebenso unpopuläre Massnahme ist die Erhöhung des Rentenalters. Viele Länder sehen sich trotzdem gezwungen, langfristig das Renteneintrittsalter zu erhöhen, um die Sozialwerke zu sichern. In Deutschland ist geplant, das Rentenalter bis 2029 auf 67 Jahre zu erhöhen; in Grossbritannien wird 2024 ein Bezug der Rente ab 66 Jahren möglich, im Jahr 2048 erst mit 68 Jahren; und sogar Frankreich wird das Rentenalter bis 2018 auf 62 Jahre erhöhen. In Dänemark wird das Rentenalter an die Lebenserwartung gekoppelt. Das Ziel dabei ist, die durchschnittliche Rentenbezugsdauer konstant bei 14.5 Jahren zu halten. Dies hatte zur Folge, dass bereits 2006 das Rentenalter auf 67 Jahre erhöht wurde. Voraussichtlich wird in Dänemark das Rentenalter im Jahr 2045 bei 71 Jahren liegen (Bonoli, 2011, S. 5; Feld & Schaltegger, 2012, S. 90). Ein weiteres Vorgehen ist die Einführung des flexiblen Rentenalters. Ziel dieser Massnahme ist, einen Anreiz zu schaffen über das offizielle Rentenalter hinaus erwerbstätig zu bleiben. Das Prinzip ist einfach: Geht eine Person vor dem gesetzlichen Rentenalter in Pension, wird die Rente gekürzt; arbeitet sie aber über den Zeitpunkt des Rentenalters hinaus, wird die Rente erhöht. In Schweden wurde durch die Abschaffung des ordentlichen Rentenalters eine sehr starke Flexibilisierung eingeführt. Das Mindestalter für den Eintritt in den Ruhestand ist in Schweden heute 61 Jahre. Die Rente ist zu diesem Zeitpunkt der Pensionierung allerdings sehr klein. Je länger die Erwerbstätigkeit andauert, desto grösser wird die Rente ausfallen. Auf diese Weise entsteht der Anreiz, die Pensionierung hinauszuschieben (Bonoli, 2011, S. 5-6).

Nebst der Erhöhung bzw. Flexibilisierung des Rentenalters bestehen weitere Reformbestrebungen zur Gewährleistung der nachhaltigen Finanzierung der Sozialsysteme. In einigen Ländern wurden zur finanziellen Stabilisierung der Sozialversicherungen bereits verschiedene Fiskalregeln eingeführt. Bei den bisher existierenden Fiskalregeln für die Sozialwerke handelt es sich grösstenteils um selbstregulierende Mechanismen. Solche automatischen Mechanismen verwenden verschiedene Parameter zur Berechnung der notwendigen Einnahmen bzw. maximalen Ausgaben (Bonoli, 2011, S. 5). In Deutschland äussert sich der selbstregulierende Mechanismus in Form des Nachhaltigkeitsfaktors. Der Nachhaltigkeitsfaktor widerspiegelt das Verhältnis der Beitragszahlenden zu den Rentenempfängern. Durch die demografische Entwicklung wird sich das Verhältnis zwischen Rentnern und Erwerbstätigen immer mehr

angleichen und das Rentensystem stärker belasten. Mit dem Nachhaltigkeitsfaktor wird dieser Entwicklung Rechnung getragen. In Deutschland sind die Beitragssätze bis 2030 bereits gesetzlich plafoniert, deshalb wirkt sich der Nachhaltigkeitsfaktor direkt auf die Höhe der Renten aus. Der automatische Stabilisator führt dazu, dass die Renten langsamer steigen als die Löhne. In den Niederlanden gilt das gleiche Prinzip. In Deutschland wurde der Nachhaltigkeitsfaktor allerdings aus wahltaktischen Gründen bereits einmal ausgesetzt (Feld & Schaltegger, 2012, S. 82-83; Bonoli, 2011, S. 5). In Schweden gibt es auch eine Fiskalregel in Form eines automatischen Mechanismus. Schweden hat gleich wie Deutschland das Ziel, die Beitragssätze konstant zu halten, deshalb wirken sich Sparmassnahmen ebenfalls auf die Rentenleistungen aus. In Schweden ist aber nicht der Nachhaltigkeitsfaktor entscheidend für die Höhe der Renten, sondern die Bilanzkennzahl. Diese beschreibt das Verhältnis zwischen dem Vermögen und den Verpflichtungen der Rentenversicherung. Ist das Verhältnis ausgeglichen oder positiv, werden die Renten anhand des Einkommensindexes determiniert, das heisst die Renten orientieren sich am durchschnittlichen Einkommenswachstum. Ist das Verhältnis aber negativ, das heisst im Fall von höheren Verpflichtungen als Guthaben, wird der Einkommensindex durch den Bilanzindex ersetzt und die Renten gekürzt (Feld & Schaltegger, 2012, S. 86-87). Der Mechanismus kam 2010 bereits zur Anwendung und führte zu Rentenkürzungen von ein bis drei Prozent. Als Reaktion auf Proteste in der Bevölkerung wurden dafür die Steuerabzüge für Rentner erhöht (Bonoli, 2011, S. 6). Trotz diesen automatischen Stabilisatoren wurde, wie bereits erläutert, sowohl in Deutschland als auch in Schweden zusätzlich das Rentenalter erhöht. In Schweden sind die Sozialversicherungen zudem durch die Saldoregel des allgemeinen Haushalts erfasst, wie auch in Brasilien und den Niederlanden (Feld & Schaltegger, 2012, S. 96).

#### **4.3.2 Schweizer Modelle und Vorschläge für Fiskalregeln in den Sozialversicherungen**

Auch in der Schweiz werden in den Sozialversicherungen bereits Fiskalregeln angewendet. Bisher existiert eine Regelbindung allerdings nur bei der Arbeitslosenversicherung (ALV). Die ALV folgt dem gleichen Grundsatz wie der Bundeshaushalt– die Ausgaben und Einnahmen müssen über einen Konjunkturzyklus ausgeglichen sein. Dieser Grundsatz ist im Gegensatz zum Bundeshaushalt nicht gesetzlich oder auf Verfassungsebene festgelegt, da er sich sozusagen von selbst ergibt. Die Überschüsse, die in einer Hochphase entstehen, sind zweckgebunden und können nicht wie beim Bundeshaushalt für andere Ausgaben verwendet werden. Deshalb braucht die ALV keine Schuldenbremse. Dennoch existiert auch bei der ALV auf Gesetzesebene eine Regelbindung. Denn trotz des vermeintlich automatischen finanziellen Gleichgewichts war die ALV 2010 hoch verschuldet. Aufgrund falscher

Prognosen hinsichtlich der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit wurden die Beitragssätze ungerechtfertigtweise gesenkt. Dadurch entstand ein strukturelles Defizit von einer Milliarde Franken pro Jahr (SECO, 2012, S. 2). Die Fiskalregel der ALV sorgt dafür, dass der Bundesrat das Defizit wieder bereinigt. Erreicht nämlich der Schuldenstand des Ausgleichsfonds der ALV auf Ende Jahr 2.5 Prozent der versicherten Lohnsumme, muss der Bundesrat innerhalb eines Jahres eine Gesetzesrevision erarbeiten. Dabei steht es dem Bundesrat frei, die Beitragssätze zu erhöhen, oder die Leistungen zu kürzen. Bei der Revision von 2011 wurden sowohl einnahmenseitige als auch ausgabenseitige Massnahmen verabschiedet.

Die Schweizer Variante der Regelbindung überlässt im Gegensatz zu den selbstregulierenden Mechanismen vorerst die Verantwortung bei der Politik die nötigen Massnahmen zu treffen und ist daher konservativer konzipiert als die internationalen Modelle. Eine Fiskalregel für die Sozialversicherungen besteht gemäss Bruchez und Matter Schaffner (2011, S. 28-29) aus folgenden Elementen: Einem Auslöser (1), der den maximal erlaubten Schuldenstand definiert und als „Alarm“ fungiert; einem politischen Mandat (2), das vom überschrittenen Schwellenwert ausgelöst wird und dem Bundesrat den Auftrag erteilt, innerhalb kurzer Frist einen Massnahmenplan zu erarbeiten, um das finanzielle Gleichgewicht wiederherzustellen; und erst zuletzt aus automatischen Massnahmen (3), die bei einem Scheitern des politischen Mandats für die finanzielle Sicherheit sorgen sollen. Diese sind befristet und werden wieder ausgesetzt, sobald das finanzielle Gleichgewicht wiederhergestellt ist. Die automatischen Massnahmen haben zudem die Funktion einer Sanktion und sollen Druck auf die Politiker ausüben, ihr Mandat ernst zu nehmen und Massnahmen zu implementieren.

Für die AHV hat der Bundesrat bereits in der 11. AHV-Revision und auch in der geplanten Reform „Altersvorsorge 2020“ eine Fiskalregel dieser Art vorgesehen. Es handelt sich dabei nicht um eine klassische Steuerungsregel, sondern um einen sogenannten Interventionsmechanismus. Geplant ist eine zweistufige Regel, die das politische Mandat in den Vordergrund stellt. Die bisherige Vorgabe, dass der AHV-Ausgleichsfonds mindestens einer Jahresausgabe entsprechen muss, wird abgelöst durch eine neue Interventionsschwelle. Das politische Mandat wird erteilt, sobald der Stand des AHV-Ausgleichsfonds in den folgenden drei Jahren unter 70% einer Jahresausgabe zu fallen droht (Luck, 2013, S. 13). Der Bundesrat hat nach Erhalt des Konsolidierungsauftrages drei Jahre Zeit geeignete Massnahmen zu verabschieden, um das finanzielle Gleichgewicht wiederherzustellen. Sind die getroffenen Massnahmen ineffektiv, und der Stand des AHV-Ausgleichsfonds fällt tatsächlich unter 70% einer Jahresausgabe und das Umlagedefizit war zusätzlich in den zwei vorhergehenden Jahren

über 3%, wird die zweite Stufe des Interventionsmechanismus aktiviert und im Vorfeld definierte automatische Massnahmen in Kraft gesetzt (Luck, 2013, S. 13).

Im Gegensatz zu Schweden und Deutschland verfolgt der Bundesrat das primäre Ziel, das Leistungsniveau der Renten aufrechtzuerhalten. Auch die Erhöhung des Rentenalters auf über 65 Jahre ist nicht geplant. Der Bundesrat befürchtet, dass der Markt die Mehrzahl an älteren Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen nicht aufnehmen kann. Eine Untersuchung von Riphahn und Sheldon (2006) widerspricht diesen Bedenken allerdings, wie später noch ausführlicher dargelegt wird. Eine Angleichung des Rentenalters von Frauen und Männern ist dennoch vorgesehen. Zudem will der Bundesrat das Rentenalter flexibilisieren und das Vorbeziehen der Rente ab 62 Jahren ermöglichen. Ziel ist aber, dass möglichst viele Personen bis zum ordentlichen Rentenalter von 65 Jahren erwerbstätig bleiben. Ein Hinausschieben der Pensionierung ist weiterhin bis maximal fünf Jahre möglich (BSV, 2013c, S. 4-5). Die automatischen Massnahmen im Falle eines Fondsstandes unter 70% der Jahresausgabe und einem Umlagedefizit von 3% sehen vor, auf der Leistungsseite die Anpassung der Renten an die Preisentwicklung auszusetzen. Allerdings für maximal fünf Jahre und nur solange die Renten nicht unter 95% des Wertes fallen, die sie bei Anwendung des Mischindex erreichen würden. Zudem sollen auf der Finanzierungsseite die Beitragssätze bis 2030 um ein Prozent auf 9.4% erhöht werden (BSV, 2013c, S. 17). Mit diesen Massnahmen wäre im Jahr 2030 eine jährliche Entlastung der AHV von 7 Milliarden Franken möglich<sup>13</sup> (Luck, 2013, S. 14). Als zusätzliche Massnahme ist vorgesehen, zur Generierung von Mehreinnahmen, die Mehrwertsteuer zu erhöhen (BSV, 2013c, S. 6). Die Strategie „Altersvorsorge 2020“ plant die AHV nicht isoliert zu reformieren, sondern gemeinsam mit der beruflichen Vorsorge, um die Finanzen der Altersvorsorge nachhaltig zu stabilisieren. Bei der zweiten Säule ist in erster Linie, aufgrund der verlängerten Auszahlungsdauer der Renten infolge der höheren Lebenserwartung, die Senkung des Umwandlungssatzes geplant.

Sowohl bei der ALV als auch bei der AHV wurde eine konservative Regelbindung gewählt bzw. vorgeschlagen, bei der die Politik weiterhin eine aktive Rolle spielt und erst bei bereits kritischer Finanzlage automatische Massnahmen greifen. Angesichts der bisherigen Reformblockaden in der Sozialpolitik ist eine solche Strategie riskant. Im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen haben Feld et al. (2012) alternative Modelle zum Vorschlag des Bundesrats erarbeitet, die in erster Linie direkt einen Steuerungsmechanismus vorsehen, ohne ein vorangehendes politisches Mandat. Insgesamt schlagen die Autoren drei

---

<sup>13</sup> Diese Zahl ergibt sich durch die kumulierten Mehreinnahmen von 0.1% von 440 Millionen im Jahr 2013 bis ins Jahr 2030 ohne Berücksichtigung der Reallohnsteigerung und Minderausgaben von 2.6 Milliarden durch die Sistierung der Rentenanpassung. Details siehe Anhang II

Modelle vor: Die ersten beiden Modelle sind sogenannte „Autopiloten“, die mit direkten Massnahmen steuern und das dritte Modell ist eine Art „Navigationshilfe“, die einer konservativeren Fiskalregel entspricht (Feld et al., 2012, S. VIII).

Das erste Modell mit automatischem Steuerungsmechanismus sieht eine Steuerung über die Lohnbeiträge und das Rentenalter vor. Es handelt sich um eine zweistufige Regel. Die ersten Massnahmen werden automatisch aktiv, sobald das Umlageergebnis der AHV ins Negative fällt. Dieser Zeitpunkt variiert je nach Szenario, das heisst je nach Migration, Lohnentwicklung und struktureller Entwicklung. Als Sofortmassnahme werden die Lohnbeiträge um 0.1 Prozent und das Rentenalter um einen Monat erhöht. Der Auslöser der zweiten Stufe ist ein Fondsstand von unter 50% einer Jahresausgabe. Sollte trotz Autopilot diese Grenze unterschritten werden, müssten die Parameter so stark erhöht werden, bis der Fonds wieder mindestens 50% einer Jahresausgabe deckt. Bei Eintritt des mittleren Szenarios des BSV (Wanderungssaldo von 40'000 Personen, Reallohnwachstum von 1.0% und Strukturfaktor von 0.3%) müssten die automatischen Steuerungsmassnahmen von Modell I – Rentenalter und Lohnbeiträge – bis 2030 um 1.7 Jahre bzw. um 1.1 Prozent erhöht werden. Das würde Mehreinnahmen und Einsparungen von 7.9 Milliarden Franken bringen<sup>14</sup>. Der Stand des AHV-Ausgleichsfonds bliebe damit über 50% und hätte knapp 35 Milliarden Franken Reserve. Sobald das Umlageergebnis wieder positiv ist, wird der Autopilot ausgesetzt (Feld et al., 2012, S. 63; 65).

Modell II verwendet andere Steuerungsparameter. Auf der Empfängerseite ist eine Kürzung der Renten und auf der Geberseite eine Erhöhung der Mehrwertsteuer vorgesehen. Die Auslöser des Mechanismus sind gleich wie in Modell I. Anstelle des Zweijahresrhythmus werden die Renten neu jährlich angepasst. Allerdings nicht wie heute nach oben, sondern tendenziell nach unten. Mit den Massnahmen des Steuerungsmechanismus müssten bis 2030 im mittleren Szenario die Renten insgesamt um 3.1 Prozent gesenkt und die Mehrwertsteuer um 1.1 Prozent erhöht werden. Das würde eine finanzielle Entlastung von 4.7 Milliarden bedeuten. Die Anpassung der realen Renten variieren allerdings je nach Szenario und wirtschaftlicher Entwicklung sehr stark. Im tiefen Szenario (Wanderungssaldo 30'000 Personen, Reallohn 0.7%, Strukturfaktor 0.2%) würden die Renten bis 2030 um 9.2% sinken, im hohen Szenario (Wanderungssaldo 50'000, Reallohn 1.3%, Strukturfaktor 0.4%) würden die Renten gar um 3.5% steigen (Feld et al., 2012, S. 71-72). Diese Variation zeigt die Unsicherheit, die mit Prognosen verbunden ist und die Relevanz der wirtschaftlichen Entwicklung für die Finanzperspektiven der AHV.

---

<sup>14</sup> Die Berechnungsgrundlage ist Anhang II zu entnehmen. Das gilt auch für die restlichen Zahlen der Modelle von Feld et al. (2012).

Als dritten Vorschlag präsentieren die Autoren einen weniger restriktiven Steuerungsmechanismus als die ersten beiden Modelle. Modell III ist als dreistufige Regel aufgebaut, mit einer stärkeren Gewichtung des politischen Mandats. Die sogenannte „Navigationshilfe“ überlässt in einem ersten Schritt die Entscheidungskompetenz bei Bundesrat und Parlament. Die erste Stufe wird ausgelöst, sobald der Ausgleichsfonds der AHV unter 70 Prozent einer Jahresausgabe fällt. Der Bundesrat erhält damit das politische Mandat, innerhalb eines Jahres einen Sanierungsvorschlag dem Parlament zu unterbreiten. Das Parlament entscheidet über Annahme oder Ablehnung des Vorschlags. Das Parlament kann dabei jederzeit auch eigene Reformvorschläge ausarbeiten, auch bereits vor Erreichen des Schwellenwerts (Feld et al., 2012, S. 77). Dieser Vorschlag ist damit sehr nahe an demjenigen des Bundesrats in seiner Strategie „Altersvorsorge 2020“. Die zweite Stufe des Mechanismus wird ausgelöst, sobald der Stand des Ausgleichsfonds im kommenden Jahr unter 50 Prozent einer Jahresausgabe zu fallen droht und die dritte Stufe, wenn diese Schwelle tatsächlich unterschritten wird. Im Modell III wird eine weitere Kombination von automatischen Massnahmen vorgeschlagen, nämlich die Erhöhung des Rentenalters und der Mehrwertsteuer. Falls es die politischen Entscheidungsträger versäumen ausreichende Reformen zu implementieren und die automatischen Massnahmen einsetzen, muss im mittleren Szenario bis 2030 das Rentenalter um 1.9 Jahre erhöht werden und die Mehrwertsteuer um 1 Prozent. Das bräuchte eine Entlastung von 7.2 Milliarden Franken (Feld et al. 2012, S. 78-79).

Das dritte Modell greift aufgrund der Dreistufigkeit später ein als die beiden anderen Modelle und die automatischen Mechanismen erfolgen erst, wenn der Fondsstand unter 50% zu fallen droht. Deswegen sind die Massnahmen zum Zeitpunkt der Implementierung radikaler, als in Modell I und II. Alle drei Modelle sehen Änderungen sowohl auf der Leistungs- als auch der Finanzierungsseite vor und die finanzielle Entlastung erfolgt etwa in gleichem Ausmass aus Mehreinnahmen und Minderausgaben. Dennoch gibt es Unterschiede in der Belastung: Die Auswirkungen von Modell I betreffen lediglich die Erwerbstätigen, da die Beiträge erhöht werden und die Erwerbszeit verlängert wird; Modell II trifft mit seinen Massnahmen in erster Linie die Rentner, da die Leistungen gekürzt werden und die Mehrwertsteuer erhöht wird; das dritte Modell ist mit der Erhöhung des Rentenalters und der Mehrwertsteuer in dieser Hinsicht am fairsten, da beide Personengruppen in etwa gleich betroffen sind (Feld et al., 2012, S. XII).

#### **4.3.3 Zwischenfazit: Anforderungen einer Fiskalregel für die AHV**

Die bisherige Darstellung der unterschiedlichen Modelle von Regelbindungen für die AHV zeigt, dass der Handlungsbedarf erkannt wurde und Lösungen für die Reformierung der

Rentenversicherung geplant sind. Die Schwierigkeit der Implementierung einer Fiskalregel für die AHV liegt insbesondere darin, eine mehrheitsfähige Regelbindung zu entwerfen. Diese Anforderung ist entscheidend, da Gesetzesänderungen oder gar Verfassungsänderungen nötig sind und die Reform sonst bei einer fakultativen oder obligatorischen Abstimmung an der Urne scheitert. Grundsätzlich ist die Bereitschaft zur Einführung einer Fiskalregel für die Sozialversicherungen laut Umfragen gegeben, allerdings ist unklar in welcher Form.

Ein wichtiges Kriterium für die Akzeptanz einer Fiskalregel ist deswegen eine gerechte Lastenverteilung. Die ziemlich radikalen Modelle im Ausland haben klar den Nachteil, dass sie nur einseitige Adjustierungen vorsehen. In Dänemark wird stetig das Rentenalter erhöht, was nur die aktive Bevölkerung trifft, in Schweden und Deutschland hingegen werden stetig Leistungen gekürzt, was nur die Rentner benachteiligt – das führt unweigerlich zu Protesten, was die bisherigen Erfahrungen bestätigen. Für die Schweiz sind solche Modelle somit nicht geeignet. Der Bundesrat ist bisher selbstregulierenden Mechanismen gegenüber ohnehin eher skeptisch eingestellt. Er bevorzugt die Variante, in der in erster Linie die Politik die Kontrolle behält, bevor automatisch Notfallmassnahmen erfolgen. Hinsichtlich der vielen Veto-Punkte im politischen System der Schweiz und der bisherigen Blockade-Politik im Bereich der AHV, ist dies eine gewagte Strategie. Der Vergleich von Feld et al. (2012) zwischen den Modellen „Autopilot“ und „Navigationshilfe“ zeigt ausserdem, dass die automatischen Massnahmen schonender eingreifen und kleinere Reformschritte ermöglichen. Bei kleinen Anpassungen ist eine höhere Akzeptanz zu erwarten. Hingegen ist bei den von Feld et al. vorgeschlagenen Autopiloten zu kritisieren, dass die Automatismen evtl. zu früh eingreifen und fast schon übersteuern. Im Modell I z.B. würden die jährlichen Anpassungen von Lohnbeiträgen und Rentenalter dazu führen, dass im besten Fall (hohes Szenario) das Vermögen der AHV bis 2030 sogar steigt. Dieses Beispiel zeigt, dass die Anpassungen im geplanten Ausmass übers Ziel hinaus schiessen würden. Modell I ist aufgrund der Unausgewogenheit der Massnahmen ohnehin ungeeignet. Auch Modell II ist in dieser Hinsicht nicht optimal konzipiert. Sowohl der Vorschlag des Bundesrats als auch das dritte Modell von Feld und Kollegen, zeichnen sich hingegen durch eine ausgewogene Lastenverteilung aus. Die Schwelle für den Auslöser der Steuerungsmechanismen ist im Modell des Bundesrats besser gewählt, da die automatischen Massnahmen bereits einsetzen, wenn der Fondstand unter 70% fällt. Im Modell von Feld et al. (2012) werden die Massnahmen erst ausgelöst, wenn der Stand des Ausgleichsfonds voraussichtlich unter 50% einer Jahresausgabe fallen wird. Dieses eher späte Eingreifen der Automatismen erfordert dementsprechend stärkere Massnahmen, obwohl natürlich immer auch die Möglichkeit besteht, dass die Politik in der Zwischenzeit Reformen verabschiedet.

Die Anforderungen, die an eine Fiskalregel in den Sozialversicherungen allgemein und speziell für die AHV gestellt werden, sind sehr gross. Bei der Ausgestaltung müssen die verschiedenen Optionen mit ihren Vor- und Nachteilen gegeneinander abgewogen werden. Ein Grundsatzentscheid ist bezüglich der Wahl einer zwei- oder dreistufigen Fiskalregel, mit oder ohne politischem Mandat, zu treffen. Die Vor- und Nachteile wurden bereits genannt: Bei Gewährung des politischen Mandats ist die Akzeptanz im Parlament wohl grösser, es besteht aber auch die Gefahr der politischen Blockade mit anschliessend stärker einschneidenden Massnahmen. Des Weiteren ist abzuwägen, ob die Konjunktur berücksichtigt und ein konjunktureller Rückgang des AHV-Vermögens damit toleriert werden soll. Neben der Rücksichtnahme auf die Konjunktur ist auch der Einbezug zukünftiger Entwicklungen in den Steuerungsmechanismus kritisch zu prüfen. Einerseits bringt das Wissen über die zukünftige Entwicklung bestimmter Parameter einen Vorteil, andererseits sind Prognosen unsicher und bergen immer das Risiko von Fehleinschätzungen. Auch aus diesem Grund ist der Entwurf einer Ausnahmeregel unerlässlich. Eine Ausnahmeklausel birgt wiederum das Risiko, dass die Steuerungsregel unberechtigterweise umgangen wird (Bruchez & Matter Schaffner, 2011, S. 29). Bei den selbstregulierten Massnahmen ist zwischen der finanziellen Stabilität der Versicherung auf der einen Seite und dem politisch Machbaren auf der anderen Seite abzuwägen. Das heisst, einerseits müssen die automatischen Massnahmen die Liquidität der AHV sicherstellen können, andererseits müssen sie ausgewogen und angemessen ausgestaltet sein, damit sie politisch tragbar sind. Die Massnahmen sollten ausserdem ihre Wirkung schnell entfalten können, ohne lange Übergangsfristen einhalten zu müssen, da bei ihrem Einsatz die finanzielle Lage unter Umständen bereits prekär ist. Ebenfalls zu klären ist, ob die Fiskalregel wieder ausgesetzt wird, sobald die Liquidität der AHV über längere Zeit gesichert ist. In diesem Fall müssten die Massnahmen reversibel sein (Luck, 2013, S. 13). Damit die Erfolgchancen der Fiskalregel steigen, muss sie ausserdem einfach und verständlich formuliert sein, eine gewisse Flexibilität gewähren, überprüfbar sein und von Politik und Souverän akzeptiert werden. Bei Automatismen erübrigt sich ein Sanktionsmechanismus.

#### **4.3.4 Alternativer Vorschlag einer Fiskalregel für die AHV**

*Interventionsmechanismus oder automatische Steuerungsregel?* Zwei Modelle stehen zur Auswahl: Einerseits eine Steuerungsregel ohne politisches Mandat, die direkt mit automatischen Massnahmen interveniert und andererseits ein Interventionsmechanismus, der in erster Linie die Politik beauftragt Konsolidierungsmassnahmen zu treffen. Bisher existieren in der Schweiz nur Fiskalregeln mit politischem Mandat. Bei der Schuldenbremse erhält das Parlament mit dem Ausgabenplafonds den Auftrag das Budget in entsprechender Höhe zu



verabschieden, bei der ALV wird der Bundesrat bei einem gewissen Schuldenstand beauftragt Sanierungsmassnahmen vorzuschlagen. Es erstaunt nicht, dass die Politik eine Fiskalregel bevorzugt, bei der sie weiterhin das Steuer in der Hand hält. Die Prognosen des Bundesamts für Sozialversicherungen zeigen, dass sich die finanzielle Lage der AHV sehr schnell verschlechtern wird. Angesichts des bisherigen Reformmisserfolgs ist es fraglich, ob die Zeit bei der AHV reichen wird, um die notwendigen Reformen im politischen Prozess zu verabschieden. Bis die vorgeschlagene Fiskalregel des Bundesrats in Kraft treten wird, ist die erste Schwelle (drei Jahre vor Unterschreitung der 70%-Marke) vielleicht schon überschritten. Für die hier vorgeschlagene Fiskalregel wird deshalb eine Steuerungsregel mit direkt einsetzendem Steuerungsmechanismus gewählt, um die finanziellen Massnahmen zu entpolitisieren

*Welche Steuerungsgrösse?* Die Steuerungsgrösse ist die Referenzgrösse, an der sich der Steuerungsmechanismus ausrichtet. In Deutschland ist die Steuerungsgrösse für die Rentenversicherung das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Rentnern, in Schweden und auch bei den Schweizer Modellen ist es die Bilanzkennzahl, das heisst das Verhältnis zwischen dem Vermögen und den jährlichen Verpflichtungen. Die Verwendung der Bilanzkennzahl als Steuerungsgrösse macht Sinn, da der Erhalt der Liquidität der AHV zentral ist. Auch bei der Schuldenbremse wurde die Finanzrechnung als Steuerungsgrösse verwendet. Aus diesem Grund soll diese Steuerungsgrösse für den Entwurf der neuen Fiskalregel übernommen werden. Bis anhin ist im Gesetz festgehalten, dass das Vermögen der AHV mindestens den Betrag einer Jahresausgabe umfassen sollte (Art. 107 Abs. 3 AHVG). Momentan beträgt das Vermögen der AHV noch über 100% einer Jahresausgabe, doch dieser Fondsstand wird ohne einschneidende Reformen nicht mehr aufrechtzuerhalten sein. Solange das Umlageergebnis ausgeglichen bleibt, ist allerdings auch ein geringerer Fondsstand ausreichend. Ab einem Vermögensstand von lediglich 20% einer Jahresausgabe ist die Liquidität allerdings unabhängig vom Umlageergebnis stark gefährdet (Kaiser-Ferrari & Oezen, 2011, S. 16). Die neue Vorgabe soll deshalb sein, langfristig einen Fondsstand von 50% einer Jahresausgabe zu garantieren.

*Welche Steuerungsparameter?* Zur Entwicklung eines Steuerungsmechanismus müssen die steuerbaren Faktoren auf der Einnahmen- und Ausgabenseite bekannt sein. In *Tabelle 2* ist festgehalten, welche Parameter die Einnahmen und Ausgaben der AHV determinieren. Einzelne Determinanten können ziemlich präzise bestimmt werden, wie die Anzahl Rentenbezüger. Die Entwicklung der meisten Parameter ist allerdings nur schätzbar und unterliegt einer gewissen Fehlerwahrscheinlichkeit. Darunter fallen die Lebenserwartung, die

wirtschaftliche Entwicklung, inklusiv der Lohn- und Preisentwicklung, und die Anzahl Beitragszahlende. Bei den genannten Faktoren handelt es sich zudem um nicht oder nur indirekt steuerbare Parameter. Die Politik kann z.B. mit einer wachstumsfördernden Wirtschaftspolitik die Lohn- und Preisentwicklung anregen und auf diese Weise die Einnahmen der AHV erhöhen; oder mit einer restriktiven bzw. extensiven Immigrationspolitik den Wanderungssaldo beeinflussen und so indirekt die Anzahl Beitragszahlende regulieren. Direkt steuerbar sind lediglich die Lohnbeitragssätze, die Höhe der Mehrwertsteuer, das Ausmass der Rentenleistungen sowie das Renteneintrittsalter. Daneben könnten auch neue Einnahmequellen generiert oder der Beitragssatz des Bundes erhöht werden. Die Erhöhung der Bundesbeiträge macht allerdings wenig Sinn, da damit das Finanzierungsproblem nur verlagert wird. Die Anhebung des Rentenalters wirkt sich sowohl auf die Einnahmen als auch auf die Ausgaben aus, weil einerseits die aktive Bevölkerung dadurch länger Beiträge bezahlt und andererseits die Zahl der Rentenbezüger, bzw. die Rentenbezugsdauer sinkt. Feld et al. (2012, S. X) sehen die Anhebung des Rentenalters eher als Entlastung auf der Leistungsseite, da sie bei Verwendung dieses Parameters in ihren Modellen zusätzlich eine Massnahme auf der Finanzierungsseite dazu kombinieren.

**Tabelle 2: Parameter der Einnahmen und Ausgaben der AHV**

Einnahmen der AHV		Ausgaben der AHV	
<i>nicht steuerbare Faktoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ---</li> </ul>	<i>nicht steuerbare Faktoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lebenserwartung</li> <li>▪ Anzahl Rentenbezüger</li> </ul>
<i>Indirekt steuerbare Faktoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lohnentwicklung</li> <li>▪ wirtschaftliche Entwicklung</li> <li>▪ Anzahl Beitragszahlende</li> </ul>	<i>Indirekt steuerbare Faktoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Preisentwicklung</li> </ul>
<i>Direkt steuerbare Faktoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beitragssätze</li> <li>▪ Rentenalter</li> <li>▪ Mehrwertsteuer</li> </ul>	<i>Direkt steuerbare Faktoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rentenleistungen</li> <li>▪ Rentenalter</li> </ul>

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die bisher vorgeschlagenen Fiskalregeln haben jeweils nur einen Parameter auf der Finanzierungs- und einen auf der Leistungsseite zur Steuerung verwendet; eine Kombination mehrerer Parameter ist aber auch denkbar, Hauptsache die Lasten sind ausgewogen verteilt. Wenn mehrere Parameter gleichzeitig angepasst werden, fallen die einzelnen Angleichungen auch weniger stark ins Gewicht. Der Nachteil ist, dass es den Steuerungsmechanismus verkompliziert. Alle steuerbaren Parameter haben Vor- und Nachteile sowie unterschiedliche volkswirtschaftliche Auswirkungen. Auf der Finanzierungsseite besteht die Möglichkeit die

Lohnbeitragssätze, die Mehrwertsteuer oder das Rentenalter zu erhöhen. Die Erhöhung der Lohnbeiträge und des Renteneintrittsalters sind beides Massnahmen, die nur die Erwerbsbevölkerung treffen, die Anhebung der Mehrwertsteuer trifft sowohl die aktive, wie die passive Bevölkerung. Auf der Leistungsseite können die Rentenleistungen gekürzt, oder das Rentenalter erhöht werden.

Auf den ersten Blick erscheint es naheliegend für eine Einnahmesteigerung und als Opfer für die Erwerbstätigen die Beitragssätze zu erhöhen. Die Einnahmen aus der Lohnsumme sind mit fast drei Vierteln die grösste Einnahmequelle der AHV. Eine Erhöhung der Beitragssätze brächte dementsprechend hohe Zusatzeinnahmen. Seit 1975 wurden die Beitragssätze nicht mehr erhöht – hinsichtlich der finanziellen Herausforderungen der AHV scheint eine leichte Anhebung des Lohnbeitragssatzes daher verkraftbar. Jedoch sind die Abzüge für die AHV nicht die einzigen Sozialabzüge, welche die Erwerbstätigen belasten. Insgesamt liegen die Sozialabzüge für die Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammengezählt bei 12.5%, die Beiträge für die berufliche Vorsorge (2. Säule) noch nicht berücksichtigt<sup>15</sup>. Ab einem Jahreseinkommen von ca. 85'000 Franken wirken sich die AHV-Beiträge zudem wie eine Steuer aus, da ab diesem Einkommen die Maximalrente erreicht ist und zusätzliches Einkommen keinen weiteren Vorteil für die AHV-Leistungen bringt (Art. 34 Abs. 4 AHVG). Mit einer Erhöhung der Beitragssätze würde dieser Steuereffekt noch verstärkt. Die Folge einer Beitragserhöhung wäre ein tieferer Nettolohn bei gleichbleibender Arbeitsleistung. Das hat volkswirtschaftlich stark negative Folgen. Der reduzierte Nettolohn bei gleicher Leistung senkt die Arbeitsmotivation und führt zu geringerer Arbeitsproduktion. Ohne zusätzliche Rentenkürzungen würde die Erwerbsarbeit im Vergleich zur Pension an Attraktivität verlieren und vermehrt zu Frühpensionierungen führen. Das Ungleichgewicht zwischen Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand würde sich dadurch noch verschärfen. Schliesslich wäre die Folge einer tieferen Arbeitsproduktion und einer geringeren Erwerbsquote ein Rückgang des BIP und des Wirtschaftswachstums (Jaag et al., 2009, S. 46-47). Die negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft würden die Mehreinnahmen aus der Beitragserhöhung empfindlich schmälern.

Die Alternative auf der Finanzierungsseite ist die Erhöhung der Mehrwertsteuer. Bisher machte der Betrag aus dem Mehrwertsteuerprozent nur knapp 6 Prozent der Versicherungseinnahmen aus. Die Berechnungen von Feld et al. (2012, S. 79) ergeben aber dennoch

---

<sup>15</sup> Diese 12.5% beinhalten die 8.4% AHV-Abzüge, sowie 1.4% für IV, 0.5% für EO und 2.2% für ALV. Bei allen Abgaben zahlen die Arbeitnehmer und Arbeitgeber je die Hälfte des Prozentbetrags. Ab einem Jahreseinkommen von CHF 21'060.- kommen noch mindestens 7.7% bei den Arbeitnehmern und 10.7% bei den Arbeitgebern für die berufliche Vorsorge hinzu (BSV, 2013).

Mehreinnahmen von 309 Millionen Franken bei einer Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0.1% im Jahr 2018. Das Gute an der Mehrwertsteuererhöhung ist die gleichmässige Verteilung der Kosten auf die aktive und „passive“ Bevölkerung. Allerdings ist die ausländische Bevölkerung nicht von der Schweizerischen Mehrwertsteuer betroffen – immerhin 34% aller Renteneinpfänger. Diese Zahl lässt sich jedoch mit Blick auf die Rentensumme relativieren, da nur 14 Prozent der Ausgaben ins Ausland fliessen (BSV, 2013a, S. 7). Die Anhebung der Mehrwertsteuer hat insgesamt weniger gravierende makroökonomische Folgen, da sie keine negativen Effekte auf die Erwerbsquote hat und im Gegensatz zur Lohnsteuer weniger verzerrend wirkt (Jaag et al., 2009, S. 48).

Eine dritte Möglichkeit zur Generierung von höheren Einnahmen ist die Anhebung des Rentenalters, obwohl diese Massnahme eher zu Minderausgaben als zu Mehreinnahmen führt. Laut Feld et al. (2012, S. 62) bringt eine Heraufsetzung des Renteneintrittsalters um einen Monat (2018) eine Entlastung von 180 Millionen Franken. Mit der Verlängerung der Lebensarbeitszeit kann das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Rentnern verbessert werden und bringt bei einer Umlagefinanzierung eine grosse Entlastung. Bei dieser Massnahme ist das Ziel, das Referenzrentenalter schrittweise zu erhöhen, gleichzeitig aber ein flexibles Rentenalter zu fördern. Die Problematik an einer Anhebung des Rentenalters ist eine mögliche Unfähigkeit des Marktes die Mehrzahl an älteren Erwerbstätigen zu integrieren. Der Bundesrat z.B. zweifelt an einer Steigerung der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts. Die Folge wäre eine Kostenverschiebung zu Lasten der ALV oder IV. Eine Studie von Riphahn und Sheldon (2006, S. 101-103) schätzt allerdings, dass eine Erhöhung des Renteneintrittsalters keine problematischen Folgen nach sich ziehen wird. Der Arbeitsmarkt ist ihrer Analyse zufolge in der Lage, ältere Erwerbstätige in grösserer Anzahl zu integrieren. Die Erwerbstätigen reagieren mit der Aufschiebung der Pensionierung auch in erhoffter Weise auf die Anhebung des Rentenalters. Das hat sich bei der Anhebung des Frauenrentenalters gezeigt. Der Zeitpunkt der Pensionierung wird ausserdem vom Gesundheitszustand, den finanziellen Verhältnissen und der zu erwartenden Rentenleistungen bestimmt. Die Leistungsfähigkeit der über 65-Jährigen ist in der Regel meist ausreichend, um weiterhin einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, vor allem im Dienstleistungssektor, der den grössten Teil des Arbeitsmarkts ausmacht.

Der letzte steuerbare Parameter ist die Kürzung der Rentenleistungen. Eine Leistungskürzung um 1% im Jahr 2018 ergäbe eine Entlastung von 433 Millionen Franken auf der Ausgabenseite (Feld et al., 2012, S. 71). Der Nachteil an kleineren Renten ist, dass dadurch mehr Personen von Ergänzungsleistungen abhängig wären. Dementsprechend würden sich die

Minderausgaben verringern. Eine weitere zu erwartende negative Folge von Rentenkürzungen ist eine gesteigerte private Kapitalbildung, aufgrund des geringeren kollektiven Versicherungsschutzes. Ein zu hoher individueller Versicherungsschutz ist ökonomisch ineffizient, da die Vorteile des Risiko-Poolings einer Kollektivversicherung nicht genutzt werden und es zudem den privaten Konsum schmälert, was sich negativ auf die Wirtschaft auswirkt (Corneo, 2012, S. 111). Eine positive Folge von tieferen Renten kann allerdings auch sein, dass der Zeitpunkt der Pensionierung hinausgezögert wird. Bei geringeren Leistungen in der Pension, sinken die Opportunitätskosten der Erwerbstätigkeit und so entsteht der Anreiz, länger erwerbstätig zu bleiben. Beim Ausbau der Rentenleistungen in den 70er und 80er Jahren haben sich nämlich umgekehrt die Frühpensionierungen gehäuft (Rhiphan & Sheldon, 2006, S. 101). Eine Verlängerung der allgemeinen Erwerbstätigkeit brächte nebst den Minderausgaben von tieferen Renten eine zusätzliche Entlastung für die umlagefinanzierte AHV (Jaag et al., 2009, S. 49).

Wie gesagt ist die Verwendung aller vier steuerbaren Parameter eine Möglichkeit, um die einzelnen Anpassungen möglichst mild ausfallen zu lassen. Bei der Implementierung aller vier vorgestellten Massnahmen würde allerdings ein leichtes Ungleichgewicht bei der Lastenverteilung zugunsten der Rentnergeneration resultieren. Ausserdem würde es die Steuerungsregel zu kompliziert machen. Aufgrund der vorherigen Ausführungen ist für die geplante Fiskalregel die Anhebung des Rentenalters als Opfer für die Erwerbstätigen und eine Rentenkürzung als Opfer für die Pensionierten vorgesehen. Die Erhöhung des Rentenalters ist die logische Folge des demografischen Wandels der Gesellschaft und sie verbessert das Verhältnis zwischen aktiver und passiver Bevölkerung. Die ökonomischen Auswirkungen sind einiges weniger negativ als von Lohnbeitragerhöhungen. Die dazu kombinierte Kürzung der Renten führt ausserdem dazu, dass die Anreize gesteigert werden, tatsächlich bis zum gesetzlichen Rentenalter, oder darüber hinaus erwerbstätig zu bleiben.

*Berücksichtigung der Konjunktur?* Für die Ausgestaltung der Steuerungsregel stellt sich auch die Frage nach der Rücksichtnahme auf die Wirtschaftslage. Die Einnahmen der AHV sind nämlich stark von der wirtschaftlichen Entwicklung und der Konjunktur abhängig (Feld & Schaltegger, 2012, S. 34). Bei guter Wirtschaftslage und wirtschaftlichem Wachstum steigen die Löhne und die Arbeitslosigkeit sinkt; dadurch steigen die Beiträge und damit der grösste Teil der Einnahmen nominell an. Bei guter Konjunktur steigen auch die Einnahmen der Mehrwertsteuer. Bei schlechter Konjunktur sind die Einnahmen hingegen tiefer. Die Ausgaben steigen in der Regel unabhängig von der Konjunktur stetig an, weil die Renten bisher alle zwei Jahre an die Preisentwicklung angepasst werden und die Zahl der Rentner

steigt. Das bedeutet, dass während einer Rezession ein schlechteres Umlageergebnis zu erwarten ist, als in einer wirtschaftlichen Hochphase.

Ein Argument gegen die Berücksichtigung der Konjunktur in der Steuerungsregel ist, dass die wirtschaftliche Entwicklung unter anderem bereits bestimmt, wann die Regel einsetzt. Der Einbezug der Konjunktur verleiht der Regel jedoch eine höhere Flexibilität. Eine Möglichkeit zur Berücksichtigung der Konjunktur wäre deshalb, den mittleren Fondsstand mehrerer Jahre als Auslöser zu verwenden (Bruchez & Matter Schaffner, 2011, S. 29). Eine weitere Möglichkeit ist die Konjunktur in der Ausnahmeregel zu berücksichtigen. In einer starken Rezession würde die Ausnahmeregel erlauben, die 50%-Marke des Ausgleichsfonds kurzfristig zu unterschreiten. Innerhalb der nächsten drei Jahre müsste der Fondsstand aber wieder stabilisiert werden. Diese Variante soll für die neue Fiskalregel verwendet werden.

*Welcher Steuerungsmechanismus?* Die Schuldenbremse basiert auf einer sehr einfachen Steuerungsregel: Die Ausgaben richten sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den Einnahmen, mit dem Ziel, die Ausgaben und Einnahmen im Gleichgewicht zu halten. Die einfachste Variante einer Übertragung der Steuerungsregel der Schuldenbremse auf die AHV wäre es, entweder die Einnahmen oder die Ausgaben zu plafonieren, das heisst den steigenden Ausgaben mit mehr Einnahmen zu begegnen, oder die Ausgaben den Einnahmen anzupassen. Welche von den beiden Varianten bevorzugt würde, ist eine politische Frage. Beide Mechanismen erfüllen aber nicht das Kriterium der Opfersymmetrie und kommen damit nicht in Frage.

Bei der Schuldenbremse hatte man sich bereits für einen komplexen Steuerungsmechanismus und gegen eine einfache Schuldenobergrenze bzw. Neuverschuldungsgrenze wie bei den Maastricht Kriterien entschieden. Übertragen auf die AHV wäre eine einfache Regel z.B. die Forderung eines Stands des Ausgleichsfonds bei mindestens 50% einer Jahresausgabe ohne Vorgaben, wie dieses Ziel erreicht werden soll. Da sich diese isolierten Zielgrössen nicht bewährt haben, ist für die Fiskalregel der AHV ein komplexer Mechanismus anzuwenden, der die Zielvorgabe an zwei Parameter verknüpft. Dazu sollen wie gesagt auf der einen Seite die Renten und auf der anderen Seite das Rentenalter angepasst werden. Der Steuerungsmechanismus soll direkt, ohne politisches Mandat einsetzen. Das Ziel ist den Stand des Ausgleichsfonds bei 50 Prozent einer Jahresausgabe zu stabilisieren. Ein Einsetzen des Mechanismus bei Erreichen dieser Grenze wäre allerdings nicht sehr vorausschauend. Deshalb soll die Fiskalregel einsetzen, sobald das Umlagedefizit bei über drei Prozent einer Jahresausgabe liegt. Diese Schwelle schlägt auch der Bundesrat vor. Zum jetzigen Zeitpunkt ist ein Umlagedefizit von über 3% der jährlichen Ausgaben im mittleren Szenario ab dem Jahr

2021 zu erwarten (BSV, 2013d). Ab 2022 würde dann das Rentenalter automatisch um drei Monate angehoben und die Renten gekürzt, bzw. nicht erhöht. Bis das Umlagedefizit erneut bei 3% einer Jahresausgabe liegt, können die Renten wieder der Preisentwicklung angepasst werden, solange der Fondsstand die 50%-Schwelle einhält. In der nachfolgenden *Tabelle 3* wird die skizzierte Fiskalregel zusammengefasst präsentiert.

**Tabelle 3: Zusammenfassung des Entwurfs einer Fiskalregel für die AHV**

<b>Grundregel</b>	Der AHV-Ausgleichsfonds wird langfristig beim Stand von 50% einer Jahresausgabe stabilisiert
<b>Steuerungsparameter</b>	Als Opfer für die aktive Bevölkerung wird das Rentenalter erhöht; als Opfer für die passive Bevölkerung werden die Renten gekürzt
<b>Steuerungsmechanismus</b>	Bei einem Umlagedefizit von 3% einer Jahresausgabe werden die Renten im kommenden Jahr nicht mehr der Preisentwicklung angepasst und das Rentenalter um 3 Monate erhöht, bis das Umlagedefizit reduziert, bzw. der Fondsstand der AHV bei 50% einer Jahresausgabe liegt. Fällt der Fondsstand unter 50% werden die Renten um 1% gekürzt und das Rentenalter so weit wie nötig angehoben
<b>Ausnahmeregel</b>	Während einer starken Rezession darf der Fondsstand kurzfristig unter die 50% Schwelle fallen
<b>Sanktionsregel</b>	Bei Unterschreitung des Referenzstandes des AHV-Ausgleichsfonds muss diese innerhalb der nächsten drei Jahre korrigiert werden.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die Renten sollen in einem ersten Schritt nicht direkt gekürzt, sondern nicht mehr der Preisentwicklung angepasst. Erst ab einem Fondsstand von unter 50% sollen die Renten um 1% Prozent gekürzt werden. Bei der heutigen Mindestrente wären das CHF 11.70.- pro Monat und ca. 140 Franken im Jahr. Das Rentenalter wird direkt um drei Monate erhöht, damit eine Anpassung in grösseren Abständen erfolgen kann. Bei einer Anhebung um lediglich einen Monat wäre die Entlastung einiges geringer und die erneute Anhebung müsste rascher erfolgen. Beim Renteneintrittsalter ist aber eine gewisse Planungssicherheit zu gewährleisten und deswegen sind jährliche Anpassungen wenig sinnvoll. Zur besseren Planungssicherheit tragen auch die Prognosen des BSV bei. Mithilfe der Prognosen kann im Voraus abgeschätzt werden, wann die nächste Rentenaltererhöhung fällig ist.

#### **4.4 Diskussion**

Die AHV angemessen und ausgewogen zu reformieren ist eine Herausforderung. Es gibt nicht nur rechtliche, sondern auch politische Hürden zu überwinden. Insgesamt wurden vier bisherige Vorschläge und ein neuer Vorschlag präsentiert, wie das finanzielle Gleichgewicht der AHV mit einer Fiskalregel zukünftig gesichert werden soll. Der Bundesrat

schlägt einen Interventionsmechanismus vor, der nach erfolglosem politischem Mandat, automatisch Lohnbeitrags erhöhungen und eine Sistierung der Rentenanpassung auslöst. Positiv an diesem Vorschlag sind die ausgewogene Verteilung der Lasten sowie die Verankerung der Steuerungsparameter auf Gesetzesebene. Negativ ist hingegen die Wahl des Finanzierungsparameters, da die Erhöhung der Lohnbeiträge ökonomisch negative Auswirkungen hätte. Durch die höheren Beiträge und die tieferen Renten wird der Steuereffekt der Sozialabzüge für hohe Einkommen noch verschärft und die Umverteilung grösser. Eine Erhöhung der Beitragssätze könnte kurzfristig mehr Einnahmen bringen, aber langfristig aufgrund der negativen Anreizeffekte die Einnahmen wieder schmälern. Allerdings muss man die negativen Effekte auch ein wenig relativieren. Die Beiträge wurden seit 1975 nicht mehr erhöht und bei früheren Anhebungen haben sich die negativen Effekte mit der Zeit ausgeglichen. Dennoch ist eine Erhöhung des Rentenalters ökonomisch sinnvoller. Das erste Modell von Feld et al. (2012), das die Lohnbeiträge und das Rentenalter erhöhen will, ist aufgrund der Unausgewogenheit und der ökonomisch falschen Anreizsetzung ebenfalls nicht zweckmässig. Das zweite Modell ist mit der Erhöhung der Mehrwertsteuer und den Rentenkürzungen ökonomisch betrachtet gut, aber wegen der Mehrbelastung für die Rentner ungeeignet. Ausserdem bräuchte eine Erhöhung der Mehrwertsteuer eine Verfassungsänderung, was die rechtliche Hürde vergrössert – das Gleiche gilt für Modell III. Das fünfte, hier präsentierte Modell ist aus ökonomischer und rechtlicher Sicht geeignet. Beide Steuerungsparameter sind auf Gesetzesebene und nicht in der Verfassung verankert, was die automatische Steuerung erleichtert. Die ökonomischen Vorteile liegen darin, dass die Erwerbstätigen nicht durch höhere Sozialabzüge stärker belastet werden und durch die längere Erwerbsdauer die wirtschaftliche Produktivität gesteigert wird. Eine Anhebung des Rentenalters führt zu einem verbesserten Verhältnis zwischen Erwerbsbevölkerung und Ruhestandsbevölkerung und die Rentenkürzungen setzen die nötigen Anreize, tatsächlich bis zum Referenzrentenalter oder darüber hinaus zu arbeiten. Das Modell ist dennoch nicht ganz unproblematisch. Das Rentenalter kann aus Gründen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes nicht „über Nacht“ erhöht werden. Entscheidend ist vor allem die „*Voraussehbarkeit der Rechtsentwicklung*“ (Tschannen et al. 2009, S. 162). Eine zu kurzfristige Anhebung wäre daher unzumutbar. Das sind keine idealen Voraussetzungen für einen automatischen Mechanismus. Wichtig ist daher die Bezugnahme auf Prognosen zur finanziellen Entwicklung der AHV, damit eine nötige Erhöhung des Rentenalters antizipiert werden kann. Auch die Aufhebung der Rentenanpassung oder gar Rentenkürzungen kommen rasch mit der Verfassung in Konflikt – die AHV-Renten müssen nämlich den Existenzbedarf decken können.



Das Prinzip der Opfersymmetrie wird vom Modell grundsätzlich erfüllt. Die Anhebung des Rentenalters belastet die Erwerbsbevölkerung, die Kürzung der Leistungen die Pensionierten. Insgesamt belasten die Massnahmen aber tendenziell die tieferen Einkommen stärker als die hohen Einkommen. Personen mit hohem Einkommen können es sich weiterhin leisten, trotz höherem Rentenalter früher in Pension zu gehen und die Leistungseinbussen zu kompensieren. Personen mit tiefem Einkommen hingegen werden sich einen vorzeitigen Ruhestand kaum finanzieren können, sondern aufgrund der tieferen Renten eher über das gesetzliche Rentenalter hinaus arbeiten müssen. Gegen diesen Verlauf spricht, dass bis anhin Personen mit hoher Bildung und hohem Einkommen tendenziell länger erwerbstätig bleiben als Personen mit tiefem Einkommen (Rhiphan & Sheldon, 2006, S. 109). Ein weiteres Ungleichgewicht besteht zwischen der Leistungs- und der Finanzierungsseite. Beide Massnahmen führen nur oder mehrheitlich zu Minderausgaben. Aus makroökonomischer Sicht sind Ausgabenkürzungen allerdings auch sinnvoller als Steuererhöhungen (Alesina & Perotti, 1996, S. 30). Dennoch wäre es sinnvoll, in einer zusätzlichen, von der Fiskalregel unabhängigen Reform, die Mehrwertsteuer anzuheben, um eine nachhaltige Finanzierung der AHV zu garantieren, bei der Einnahmen und Ausgaben in etwa ausgeglichen sind. Die Mehrwertsteuer ist ökonomisch gesehen weniger schädlich als die Lohnsteuer bzw. die Lohnbeiträge und trifft sowohl die Geber- wie die Empfängerseite. Obwohl wiederum die tieferen Einkommen im Verhältnis stärker betroffen wären. Auf diese Weise könnte das Ungleichgewicht zwischen Finanzierungs- und Leistungsseite behoben und die AHV zusätzlich entlastet werden. Ob die geplanten Massnahmen eine genügende finanzielle Entlastung bringen wird, ist nämlich ungewiss.

Bezüglich der finanziellen Wirksamkeit ist es schwierig die Modelle miteinander zu vergleichen, da das BSV (Luck, 2013) und Feld et al. unterschiedliche Zahlen verwenden. Unter der Annahme, dass eine Erhöhung der Lohnprozente um 1% bis 2030 Mehreinnahmen von 4.4 Milliarden Franken bringt, die Konstanthaltung der Renten bis 2030 Minderausgaben von 2.6 Milliarden (mit Referenzjahr 2013, Luck; 2013, S. 14), die Erhöhung des Rentenalters um 1.75 Jahre (21 Monate) bis 2030 3.78 Milliarden und die Erhöhung der Mehrwertsteuer um 1 Prozent Mehreinnahmen von 3.09 Milliarden Franken (mit Referenzjahr 2018; Feld et al., 2012, S. 62; 71) ergeben sich folgende finanzielle Auswirkungen: Die grösste finanzielle Entlastung bringt das Modell I von Feld et al. (CHF 8.18 Mrd.), gefolgt vom Modell des Bundesrates (CHF 7.0 Mrd.), dem dritten Modell von Feld et al. (CHF 6.87 Mrd.), an vierter Stelle liegt der neue Vorschlag (CHF 6.38 Mrd.) und die geringste Entlastung würde Modell II von Feld et al. (CHF 5.69 Mrd.) bringen. Diese Zahlen sind aber mit Vorsicht zu

interpretieren, da bei diesem Vergleich die Lohn- und Preisentwicklung nicht berücksichtigt wurde und mit unterschiedlichen Referenzjahren gerechnet wird. In *Tabelle 4* sind die wichtigsten Vor- und Nachteile der fünf Modelle zusammengefasst.

Insgesamt erfüllt die neu skizzierte Fiskalregel die eruierten Erfolgsfaktoren der Schuldenbremse gut. Die Ausgestaltung ist klar und verständlich und die Steuerung von nur zwei Parametern macht die Regel übersichtlich. Damit erfüllt die Steuerungsregel das Kriterium der Einfachheit. Mit der geplanten Ausnahmeregel werden gleich zwei Anforderungen erfüllt – Konjunkturverträglichkeit und Flexibilität. Im Ausgleichsfonds werden Abweichungen von der Regel rasch sichtbar und müssen dank der Sanktionsregel innerhalb kurzer Zeit korrigiert werden. Die Transparenz der Steuerungsregel ist somit ebenfalls gewährleistet. Damit die Fiskalregel langfristig erfolgreich bleibt, sollte zumindest die Grundregel in der Verfassung verankert sein. Eine Verfassungsänderung würde zwar eine Volksabstimmung bedingen, aber die Akzeptanz in der Bevölkerung und in der Politik ist ohnehin das wichtigste Erfolgskriterium einer Fiskalregel in der AHV, unabhängig von deren Ausgestaltung. Prinzipiell, scheint die Bevölkerung eine Regelbindung zur Sicherung der AHV zu befürworten, das heisst die Motivation ist ebenfalls vorhanden. Es ist jedoch unklar in welcher Form eine Fiskalregel befürwortet wird. Bei allen bisherigen Modellen, inklusiv des neuen Vorschlags, besteht die Gefahr, dass sie politisch nicht durchsetzbar sind. Entweder sind die Rentner eher benachteiligt oder die Erwerbstätigen, Personen mit hohem oder mit tiefem Einkommen. Die Bürgerlichen wollen eher die Erwerbstätigen vor höheren Beiträgen schützen, die Linken eher die Rentner vor Leistungskürzungen. Leistungskürzungen werden aber aufgrund des steigenden Altersquotienten je länger je schwieriger durchsetzbar sein, da die Stimmbeteiligung mit steigendem Alter wächst und bei über 65-Jährigen besonders hoch ist (Lutz, 2012, S. 8). Ob das Kriterium der Akzeptanz erfüllt ist, bleibt daher Spekulation.

**Tabelle 4: Die bisherigen Vorschläge einer Fiskalregel für die AHV im Überblick**

	<b>Modell BR</b>	<b>Feld et al. I</b>	<b>Feld et al. II</b>	<b>Feld et al. III</b>	<b>Neues Modell</b>
<b>Parameter</b>	Lohnbeiträge/ Rentenhöhe	Lohnbeiträge/ Rentenalter	Mehrwertsteuer/ Rentenhöhe	Mehrwertsteuer/ Rentenalter	Rentenalter/ Rentenhöhe
Ausgewogenheit	+	-	-	+	+
Ökonomische Effekte	--	-	+	++	+
Finanzielle Effekte	+	++	--	+	-
Rechtliche Aspekte	+	+	-	-	+

++=sehr gut; +=gut; -=eher schlecht; --= schlecht

Quelle: eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Feld et al. (2012), S. XIII

## 5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Finanzperspektiven der AHV zeigen deutlich, dass Reformbedarf besteht. Als Folge des demografischen Wandels werden die Ausgaben in Zukunft schneller steigen als die Einnahmen. Die heutigen Reserven von über 100% einer Jahresausgabe werden schmelzen und die Liquidität der AHV gefährden. Bei aktueller Gesetzeslage werden die Staatsschulden aufgrund der Sozialversicherungen und insbesondere der AHV stark zunehmen. Die Ausgaben für die soziale Wohlfahrt machen bereits heute einen Viertel der Staatsausgaben aus. In den letzten 15 Jahren sind strukturelle Reformen der AHV allerdings immer entweder am Souverän oder bereits im Parlament gescheitert. Das ist angesichts der politischen Institutionen der Schweiz nicht erstaunlich. Das politische System der Schweiz ist eher reformbehindernd und aufgrund der beklagten „Opferasymmetrie“ der bisherigen Revisionsvorschläge ist eine Reformblockade entstanden. Als Lösung für das drohende Politikversagen in der AHV steht deshalb eine Regelbindung in der Art der Schuldenbremse zur Debatte. Die Schuldenbremse hat sich in den letzten zehn Jahren mehr als bewährt und konnte die Finanzen des Bundes wieder stabilisieren. Eine Fiskalregel in der AHV muss jedoch hohen Anforderungen genügen und die Konzeptionierung eines geeigneten Entwurfs ist anspruchsvoll. Eine einseitige Steuerungsregel wie diejenige der Schuldenbremse ist aufgrund der Unausgewogenheit der Massnahmen nicht umsetzbar, das wäre politisch nicht mehrheitsfähig. Das heisst aber nicht, dass eine Fiskalregel bei der AHV unmöglich ist. Es ist zentral die Renten im Notfall abzusichern, das heisst entlastende Massnahmen einzuleiten bevor die Versicherung zahlungsunfähig wird. Wenn die Politik bzw. das Volk nicht rechtzeitig reagiert, müssen diese Massnahmen automatisch erfolgen. Der Bundesrat ist für eine konservative Form der Fiskalregel mit einer starken Gewichtung des politischen Mandats. Nur im Notfall sollen automatische Massnahmen greifen (Luck, 2013, S. 14). Gemäss den Prognosen des BSV wird sich die Finanzlage der AHV bei politischem Stillstand allerdings rasch verschlechtern und der Fondsstand schnell sinken und die bisherige Reformblockade gibt wenig Anlass zur Zuversicht. Andererseits besteht die Hoffnung, dass mit steigendem Handlungsdruck, am Ende doch Reformen zustande kommen. Die bisherigen Erfahrungen haben es gezeigt und auch die Empirie weist darauf hin, dass in Krisen schneller Lösungen gefunden werden. Dennoch muss die AHV in jedem Fall durch einen automatischen Steuerungsmechanismus abgesichert werden. Ein Schuldenaufbau ist keine Lösung. Die negativen Folgen zu hoher Staatsschulden auf das Wirtschaftswachstum durch Crowding-out Effekte und Verschuldungsspirale würde die Finanzlage der AHV aufgrund geringerer Einnahmen nur noch verschärfen. Die Zusammenhänge zwischen Staatsverschuldung und

wirtschaftlichem Wachstum sind jedoch noch nicht restlos geklärt. Auch über die Wirksamkeit von Fiskalregeln ist sich die Wissenschaft nicht ganz einig. Kulturelle und institutionelle Faktoren scheinen entscheidend zu sein. In der Schweiz sind die Effekte von Fiskalregeln im Allgemeinen positiv und auf Bundesebene hat sich die Schuldenbremse bewährt. Die Erfolgchancen einer Regelbindung bei der AHV stehen daher gut. Die Beispiele aus dem Ausland zeigen wiederum, dass es bei selbstregulierenden Mechanismen zu Protesten in der Bevölkerung kommen kann. In der Schweiz müsste die Fiskalregel aufgrund der direkten Demokratie ziemlich sicher – wenn sie in der Verfassung stehen soll garantiert – vom Volk abgesegnet werden. Das schliesst Proteste nicht aus, aber im Falle einer Annahme wüsste die Bevölkerung, was auf sie zukommt. Und die nachhaltige Sicherung der Renten müsste allen ein Anliegen sein.

Der Bedarf einer Fiskalregel für die AHV ist da, die Übernahme der einfachen Steuerungsregel der Schuldenbremse ist aber nicht möglich. Die Herausforderung liegt deshalb darin, eine neue Form eines Steuerungsmechanismus zu kreieren. Bei der Ausgestaltung sind die Möglichkeiten relativ beschränkt. Lediglich vier Parameter der Einnahmen und Ausgaben der AHV sind steuerbar. Die Vor- und Nachteile der verschiedenen Kombinerungsmöglichkeiten wurden vorhin ausführlich diskutiert. Die einen sind auf den ersten Blick finanziell lukrativ, andere sind aufgrund der rechtlichen und politischen Hürden schwieriger durchzusetzen. Irgendeine Personengruppe ist je nach Modell immer ein wenig benachteiligter als die andere. Die wahrscheinlich beste Lösung wäre ein Reformpaket zu verabschieden, bevor automatische Regulatoren zum Einsatz kommen. Aber auch bei frühzeitigen Reformen müssen Opfer erbracht werden. Das Massnahmenspektrum ist auch ohne Automatismen das gleiche. Die einzige zusätzliche Option wäre die Generierung neuer Einnahmequellen. Eine weitere Variante die Finanzierungslücke der AHV zu schliessen, wäre die wirtschaftliche Produktivität zu steigern, um auf diese Weise höhere Einnahmen zu generieren. Mit einer Reduktion der Arbeitslosigkeit und einer Steigerung der Erwerbsquote, insbesondere der Frauen, kann gemäss Lampart (Daum & Lampart, 2011, S. 31) eine Lohnbeitragserhöhung von ein bis zwei Prozent kompensiert werden. Die Steigerung der Wirtschaftsleistung kann, wie die Szenarien des BSV zeigen, die Finanzlage der AHV massiv verbessern. Die Erwerbsquote in der Schweiz ist im internationalen Vergleich allerdings bereits hoch und das Steigerungspotenzial dementsprechend bescheiden. Es wird daher auch bezweifelt, dass arbeitsmarktpolitische Massnahmen ausreichen werden, um die AHV finanziell abzusichern (Daum & Lampart, 2011, S. 33). Bei der Erwerbsquote der über 65-Jährigen besteht allerdings grösseres Steigerungspotenzial (Feld et al., 2012, S. 112). Die

ökonomisch und gesellschaftlich sinnvollsten Reformen wären deshalb vermutlich die Erhöhung des Rentenalters und der Mehrwertsteuer. Auf diese Weise könnten die Einnahmen und die Ausgaben der AHV wieder ausgeglichener werden und eine nachhaltige Finanzierung gefördert werden. Die Flexibilisierung des Rentenalters ist eine wichtige Massnahme, um die Erwerbsquote von älteren Personen zu steigern und Anreize zu schaffen, über das ordentliche Rentenalter hinaus zu arbeiten. Um die Chancen der älteren Bevölkerung auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern und die Arbeitslosigkeit von älteren Personen zu verringern, wird empfohlen, individuelle Vermittlungstätigkeiten, die sich mit der Reintegration der älteren Arbeitssuchenden befassen, zu verstärken und die Koordination der zuständigen Behörden der ALV, Sozialhilfe und IV zu verbessern (Rhiphan & Sheldon, 2006, S. 115). Die Politik sollte Weiterbildungsprogramme auch für ältere Arbeitnehmer fördern, um die Qualifikation von älteren Personen zu erhalten, damit sie für die Arbeitgeber attraktiv bleiben und persönlich motivierter sind, noch lange im Erwerbsleben zu bleiben (Daum & Lampert, 2011, S. 32).

Die Grenzen einer Fiskalregel für die AHV könnten bei einer Blockierung durch Politik oder Soverän liegen. Welche der präsentierten Massnahmen und Fiskalregeln schliesslich politisch mehrheitsfähig sind, wird sich in Zukunft zeigen, denn ohne Gegenmassnahmen wird die AHV langfristig nicht mehr finanzierbar sein. Die Geburtenrate ist zwar nach der Baby-Boom Generation zurückgegangen, aber aufgrund der höheren Lebenserwartung bleibt die Finanzierbarkeit schwierig. Als erstes wird sich der Vorschlag des Bundesrats bewähren müssen. Der Bundesrat hat die Vernehmlassung zur Strategie „Altersvorsorge 2020“ lanciert. Bis Ende März 2014 wird das Vernehmlassungsverfahren abgeschlossen sein und die Botschaft des Bundesrats ist bis Ende des nächsten Jahres geplant. Es wird spannend zu sehen sein, ob die 12. AHV-Revision angenommen wird – nötig wäre es.

## Literaturverzeichnis

- Alesina, Alberto F.; Ardagna, Silvia; Trebbi, Francesco (2006). Who Adjusts and When? On the Political Economy of Reforms. *NBER Working Paper*, (12049), 1-29.
- Alesina, Alberto F.; Perotti, Roberto (1999). Budget deficits and budget institutions. *Fiscal institutions and fiscal performance*, University of Chicago Press, 13-36.
- Alesina, Alberto F.; Perotti, Roberto (1996). Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects. *NBER Working Paper*, (5730), 1-52.
- Alesina, Alberto F.; Bayoumi, Tamim (1996). The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States. *NBER Working Paper*, (5614), 1-16.
- Barro, Robert J. (1973). The control of politicians: An economic model. *Public choice*, 14(1), 19-42.
- Beck, Alex (2004). Öffentliche Finanzen in Schieflage – Hintergründe und Lösungsansätze. *Die Volkswirtschaft*, (2), 11-15.
- Beck, Hanno; Prinz, Aloys (2011). *Staatsverschuldung. Ursachen – Folgen – Auswege*. München: C.H.Beck.
- Becker, Gary S. (1983). A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. *The Quarterly Journal of Economics*, 98(3), 371-400.
- Blankart, Charles B. (2011). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, (8. Aufl.). München: Vahlen.
- Bohn, Henning; Inman, Robert, P. (1996). Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States. *NBER Working Paper*, (5533), 1-82.
- Bonoli, Giuliano (2011). Zur Reform der Sozialversicherungssysteme in Europa. *Die Volkswirtschaft*, (1/2), 4-7.
- Braun, Miguel; Tommasi, Mariano (2002). Fiscal Rules for Subnational Governments: Some Organizing Principles and Latin American Experiences. *Paper prepared for the IMF/World Bank Conference, Mexiko 14-16 February*, 1-41.
- Bruchez, Pierre-Alain; Matter Schaffner, Eva (2011). Fiskalregeln für die Sozialversicherungen. *Die Volkswirtschaft*, (1/2), 27-30.
- Brümmerhoff, Dieter (2011). *Finanzwissenschaft*, (10. Aufl.). München: Oldenbourg

- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2013a). *AHV-Statistik 2012*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen, Bereich Statistik.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2013b). *IV-Statistik 2012*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen, Bereich Statistik.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2013c). *Eckwerte der Reform Altersvorsorge 2020: Details und Erläuterungen*.  
URL:<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/31445.pdf>  
[26.11.2013]
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2013d). *Finanzperspektiven der AHV 2013-2030*.  
URL:<http://www.bsv.admin.ch/themen/ahv/00013/index.html?lang=de> [21.11.2013]
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2013e). *Abgelehnte Vorlage: Die IV-Revision 6b*. URL:<http://www.bsv.admin.ch/themen/iv/00023/03199/index.html?lang=de>  
[26.11.2013]
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2011). *Faktenblatt: Finanzperspektiven der AHV 2011: Grundlagen, neue Hypothesen und Auswirkungen*.  
URL:<http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/zahlen/00093/00424/index.html?lang=de>  
[26.11.2013]
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2013). *Indikatoren der Fruchtbarkeit der Schweiz 1950-2060*.  
URL:<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/06/blank/data/01.html>  
[23.11.2013]
- Corneo, Giacomo (2012). *Öffentliche Finanzen: Ausgabenpolitik*, (4. Aufl.). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Daum, Thomas; Lampert, Daniel (2011). Stand und Weiterentwicklung der Sozialversicherungssysteme: Ein Streitgespräch. *Die Volkswirtschaft*, (1/2), 31-35.
- Dolls, Mathias; Peichl, Andreas; Zimmermann, Klaus F. (2011). Eine Herausforderung für die G20: Global vereinte Schuldenbremsen und transnationale fiskalpolitische Aufsichtsgremien. *IZA Standpunkte*, (45), 1-19.
- Economiesuisse (2012). *Finanzmonitor 2012: Stimmvolk für Schuldenbremse bei Sozialversicherungen*.  
URL:[http://www.economiesuisse.ch/de/PDF%20Download%20Files/dp15\\_Finanzmonitor\\_d.pdf](http://www.economiesuisse.ch/de/PDF%20Download%20Files/dp15_Finanzmonitor_d.pdf) [26.11.2013]
- Eichenberger, Reiner (2007). Schnitt ins eigene Fleisch. *Schweizer Monatshefte, Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur*, 87(9/10), 28-29.



- Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD) (2013). *Öffentliche Finanzen: Taschenstatistik 2013*.  
URL:<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/00737/00782/02350/index.html?lang=de> [24.11.2013]
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) (2012a). *Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes*. Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) (2012b). *Die Schuldenbremse – eine Erfolgsgeschichte*. Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung.
- Fatás, Antonio; Mihov, Ilian (2006). The macroeconomic effects of fiscal rules in the US states. *Journal of Public Economics*, 90(1), 101-117.
- Feld, Lars P. (2004). Ein Finanzreferendum auf Bundesebene – Chancen, Risiken und Ausgestaltung. *Gutachten zuhanden der Kommission für Konjunkturfragen (KfK) im Rahmen ihres Jahresberichts 2004*, 3-50.
- Feld, Lars P.; Schaltegger, Christoph A. (2012). *Soziale Sicherheit sichern – Plädoyer für eine Schuldenbremse*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- Feld, Lars P.; Pfeil, Christian; Schaltegger, Christoph A.; Weder, Martin (2012). Steuerungsmechanismen in der AHV. *Publikationsreihe des BSV „Beiträge zur sozialen Sicherheit“*, *Forschungsbericht* (7/12), 1-104.
- Feld, Lars P.; Kirchgässner, Gebhard (2006). On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience. *CREMA Working Paper*, (21), 1-28.
- Geier, Alain (2012). Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz. *Die Volkswirtschaft*, (3), 4-8.
- Geier, Alain; Zahno, M. (2012). *Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2012*. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement EFD.
- Greiner, Alfred (2012). Staatsverschuldung und Wirtschaftswachstum. *Die Volkswirtschaft*, (3), 31-33.
- Hallerberg, Mark; Strauch, Rolf; von Hagen, Jürgen (2007). The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. *European Journal of Political Economy*, 23(2), 338-359.
- Himmel, Margrit; Schuler, Michael (2009). Ergänzungsregel – Stärkung der Schuldenbremse. *Die Volkswirtschaft*, (9), 49-53.

- Inman, Robert P. (1998). Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU. *NBER Working Paper*, (5838), 1-41.
- Jaag, Christian; Kreuschnigg, Christian; Kreuschnigg, Mirela (2009). Alterung, Sozialwerke und Institutionen. *Studie im Auftrag der Direktion für Wirtschaftspolitik des SECO*, 1-104.
- Kaiser-Ferrari, Martin; Oezen, Sibel (2011). AHV-Reform: Wie weiter? *Die Volkswirtschaft*, (1/2), 13-16.
- Kirchgässner, Gebhard (2004). Die langfristige Entwicklung der Bundesfinanzen, 1960-2002. *Hintergrundpapier zu Teil 3 des Jahresberichts 2004 der Kommission für Konjunkturfagen*, 21.10.2004.
- Koriath, Stefan (2010). Die neuen Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder – symbolische Verfassungsänderung oder gelungene Schuldenbremse? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 11(3), 270-287.
- Lengwiler, Yvan (2009). Schuldenbremse: Die Stunde der Wahrheit. *Die Volkswirtschaft*, (7/8), 32.
- Longchamp, Claude; Kocher, Jonas P. (2013). Schuldenbremse für Sozialversicherungen weiterhin attraktiv. *Schlussbericht zum „Finanzmonitor 2013“ – Auszug aus der Forschungsarbeit von gfs.bern*, 3-60.
- Luck, Simon (2013). Wie die AHV im Notfall finanziell abgesichert werden soll. *Die Volkswirtschaft*, (9), 12-14.
- Lutz, Georg (2012). *Eidgenössische Wahlen 2011. Wahlteilnahme und Wahlentscheid*. Lausanne: Selects – FORS.
- Mueller, Dennis C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Müller, Christian; Hartwig, Jochen; Frick, Andres (2007). Eine Schuldenbremse für den deutschen Bundeshaushalt. Ein Vorschlag zur Reform der Haushaltsgesetzgebung. *Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis '90/Die Grünen, ETHZ, Konjunkturforschungsstelle*, 22.03.2007.
- Nordhaus, William D. (1975). The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*, 42(2), 169-190.
- Obinger, Herbert; Wagschal, Uwe; Kittel, Bernhard (2003). *Politische Ökonomie*. Opladen: Leske + Budrich.

- Obinger, Herbert (1998). *Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz: der Einfluss von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklungsdynamik des schweizerischen Sozialstaates*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Olson, Mancur (1968). *Die Logik kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. Tübingen: Mohr.
- Panizza, Ugo; Presbitero, Andrea F. (2013). Public Debt and Economic Growth in Advanced Economies: A Survey. *Working Paper*, (78), 1-22.
- Poterba, James M.; Rueben, Kim (1999). State fiscal institutions and the US municipal bond market. In: Poterba, James M.; von Hagen, Jürgen (Hrsg.): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press, 181-208.
- Poterba, James M. (1997). Do Budget Rules Work? In: Auerbach, Alan J. (Hrsg.): *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*. Cambridge (Massachusetts): MIT Press, 53-86.
- Reinhart, Carmen M.; Rogoff, Kenneth S. (2010). Growth in a Time of Debt. *NBER Working Paper* (15639), 1-25.
- Riphahn, Regina T.; Sheldon, George (2006). *Arbeit in der alternden Gesellschaft: Der Arbeitsmarkt für ältere Menschen in der Schweiz*. Zürich: Zürcher Kantonalbank.
- Schaltegger, Christoph A. (2004). Wie viel Staatsschulden kann sich die Schweiz leisten? *Beitrag für die Eidgenössische Steuerverwaltung*, 1-7.
- Schaltegger, Christoph A.; Frey, Bruno S. (2004). Fiskalische Budgetbeschränkungen zur Stabilisierung öffentlicher Haushalte. *Die Volkswirtschaft*, (2), 16-19.
- Schmidt, Manfred, G (1993). Theorien der interanational vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher, 371-393.
- Schröder, Philipp, J. H. (2006). Reformverzögerung: Eine Theorie und drei Beispiele. In: Eger, Thomas (Hrsg.): *Voraussetzungen für grundlegende institutionelle Reformen*. Berlin: Duncker & Humblot, 55-72.
- Schweizerischer Bundesrat (SBR) (2000). *Botschaft zur Schuldenbremse*, 4653-4726.  
URL: [www.admin.ch/ch/d/ff/2000/4653.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/4653.pdf) [20.10.2013]
- Siegenthaler, Peter (2007). Die Schuldenbremse in der Schweiz. *Schweizer Monatshefte: Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur*, 87(9/10), 26-27.

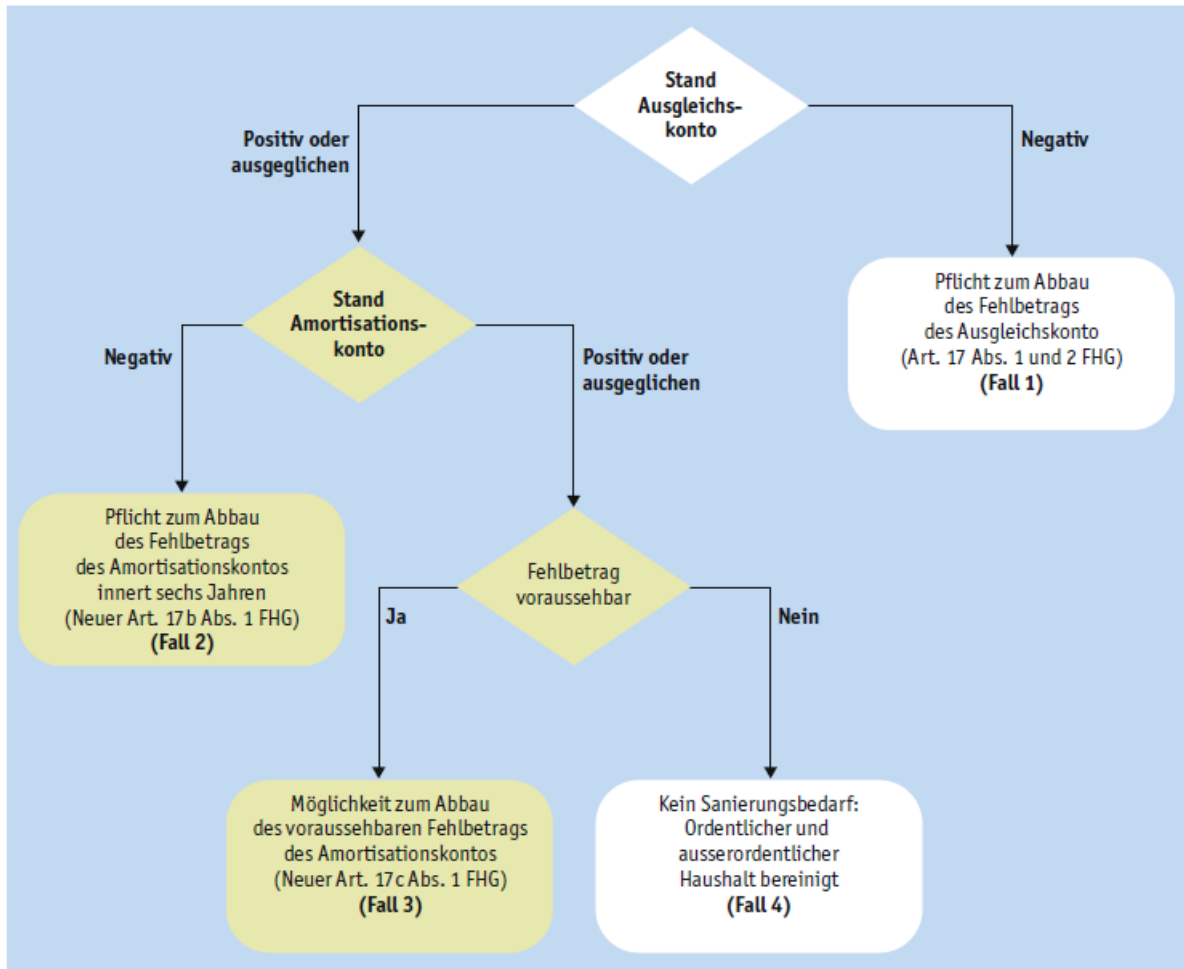
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (2012). *Faktenblatt: Grund und die wichtigsten Änderungen der Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes*.  
URL: [www.seco.admin.ch/themen/00385/04770/04779/index.html?](http://www.seco.admin.ch/themen/00385/04770/04779/index.html?) , [15.11.2013]
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (2002). Überlegungen zu einer Budgetregel auch in den Kantonen. *Konjunkturtendenzen (Sommer 2012)*, 27-31.  
URL: <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00375/00381/index.html?lang...>  
[20.10.2013]
- Thom, Norbert; Ritz, Adrian (2008). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*, (4. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.
- Tschannen, Pierre; Zimmerli, Ulrich; Müller, Markus (2009). *Allgemeines Verwaltungsrecht*, (3. Aufl.). Bern: Stämpfli.
- Tullock, Gordon (1959). Problems of Majority Voting. *The Journal of Political Economy*, 67(6), 571-579.
- Von Hagen, Jürgen; Wolff, Guntram B. (2006). What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU. *Journal of Banking & Finance*, 30(12), 3259-3279.
- Von Hagen, Jürgen (1991). A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints. *Journal of Public Economics*, 44(2), 199-210.
- Williamson, John (1994). *The Political Economy of Policy Reform*. Washington D.C.: Institute for International Economics.

## Rechtsquellenverzeichnis

- AHVG. *Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946*, SR 831.10
- AVIG. *Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 25. Juni 1982*, SR 837.0
- BV. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999*, SR 101
- FHG. *Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 07. Oktober 2005*, SR 611.0

## Anhang I: Schema zur Ergänzungsregel

Abbildung 5: Einsatz der Ergänzungsregel nach dem Prinzip der Nachrangigkeit



Quelle: Himmel & Schuler (2009), S. 52, *Die Volkswirtschaft*

## Anhang II: Berechnungsgrundlage der finanziellen Wirksamkeit der Modelle

**Tabelle 5: Finanzielle Auswirkungen einzelner Massnahmen im Jahr 2018**

<b>Im Referenzjahr 2018 erfolgt folgende finanzielle Entlastung:</b>	
Erhöhung Lohnbeiträge um 0.1%	388 Millionen Franken
Erhöhung Mehrwertsteuer um 0.1%	180 Millionen Franken
Erhöhung Rentenalter um 1 Monat	309 Millionen Franken
Kürzung Rentenleistungen um 1%	433 Millionen Franken

Quelle: Feld et al. (2012), S. 62 + 71

Für die Berechnung der finanziellen Auswirkungen der einzelnen Modelle werden die Zahlen von 2018 mit den nötigen Anpassungen bis 2030 hochgerechnet. Damit widerspiegeln die berechneten Zahlen nur Schätzungen, die nicht die Lohn- und Preisentwicklung bzw. die Anzahl Rentnerinnen und Rentner berücksichtigen. Die berechneten Zahlenwerte verstehen sich als Richtgrössen.

### Modell I (von Feld et al.)

**Tabelle 6: Umfang der notwendigen Anpassungen bis 2030 von Modell I**

Szenario	Erhöhung Lohnprozente (in %)			Erhöhung Rentenalter (in Jahren)		
	Tief	Mittel	Hoch	Tief	Mittel	Hoch
2020	0.4	0.2	0.0	0.8	0.3	0.0
2025	0.9	0.6	0.2	1.4	0.9	0.3
<b>2030</b>	1.6	<b>1.1</b>	0.6	2.8	<b>1.7</b>	0.8

Quelle: Feld et al. (2012), S. 63

### **Finanzielle Entlastung von Modell I bis 2030 im mittleren Szenario des BSV:**

Lohnprozente: (CHF 388 Mio. \* 1.1) = CHF 4.27 Mrd.

Rentenalter: (CHF 180 Mio. \* 1.7 (20.4 Monate)) = CHF 3.67 Mrd.

Summe = **CHF 7.94 Milliarden**

Modell II (von Feld et al.)**Tabelle 7: Umfang der notwendigen Anpassungen bis 2030 von Modell II**

Szenario	Erhöhung Mehrwertsteuer (in %)			Kürzung Rentenleistungen (in %)		
	Tief	Mittel	Hoch	Tief	Mittel	Hoch
2020	0.6	0.2	0.0	-1.1	0.5	3.1
2025	1.2	0.7	0.2	-5.3	-0.8	3.8
<b>2030</b>	2.0	<b>1.1</b>	0.6	-9.2	<b>-3.1</b>	3.5

Quelle: Feld et al. (2012), S. 72

**Finanzielle Entlastung von Modell II bis 2030 im mittleren Szenario des BSV:**

Mehrwertsteuer: (CHF 309 Mio. \* 1.1) = CHF 3.40 Mrd.

Rentenleistungen: (CHF 433 Mio. \* -3.1) = - CHF 1.34 Mrd.

Summe = **CHF 4.74 Milliarden**Modell III (von Feld et al.)**Tabelle 8: Umfang der notwendigen Anpassungen bis 2030 von Modell III**

Szenario	Erhöhung Mehrwertsteuer (in %)			Erhöhung Rentenalter (in Jahren)		
	Tief	Mittel	Hoch	Tief	Mittel	Hoch
2020	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2025	1.0	0.5	0.0	1.8	0.8	0.0
<b>2030</b>	1.6	<b>1.0</b>	0.6	2.8	<b>1.9</b>	1.1

Quelle: Feld et al. (2012), S. 79

**Finanzielle Entlastung von Modell III bis 2030 im mittleren Szenario des BSV:**

Mehrwertsteuer: (CHF 309 Mio. \* 1.0) = CHF 3.09 Mrd.

Rentenalter: (CHF 180 Mio. \* 1.9 (22.8 Monate)) = 4.10 Mrd.

Summe = **CHF 7.19 Milliarden**

Modell Bundesrat**Tabelle 9: Geschätzter Effekt bis 2030 des Modells des Bundesrats**

	<b>Erhöhung Lohnbeiträge</b>	<b>Sistierung Rentenanpassung</b>
<b>Szenario</b>	Mittel	Mittel
<b>bis 2030</b>	maximal 1.0 Prozentpunkte	maximale Differenz zur Referenzrente. 5% (Nach 5 Jahren wird mindestens die Teuerung ausgeglichen)
<b>Effekt</b>	ca. CHF 4.4 Milliarden	ca. CHF 2.6 Milliarden

Quelle: Luck (2013), S. 14

Finanzielle Auswirkungen von Modell Bundesrat bis 2030 im mittleren Szenario des BSV:

Summe = **CHF 7.0 Milliarden**



## **Selbstständigkeitserklärung**

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Zürich, 27.11.2013

Chantal Keller

## **Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit**

„Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher im Bibliothekskatalog IDS Basel Bern, in der Fachbibliothek des Kompetenzzentrums für Public Management (KPM) sowie auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.“

Zürich, 27.11.2013

Chantal Keller