



21.06.2013

---

# **Einführung eines Interventionsmechanismus für die AHV sowie Neuordnung des Bundesbeitrags an die AHV**

Bericht des Eidgenössischen Departements des  
Innern

---

## Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung.....	3
2. Auftrag .....	5
3. Interventionsmechanismus in der AHV.....	5
3.1 Die Grundidee eines Interventionsmechanismus.....	5
3.2 Kontext.....	6
3.2.1 Arbeitslosenversicherung .....	6
3.2.2 6. IV-Revision, zweites Massnahmenpaket (Revision 6b) .....	7
3.2.3 Bestrebungen und Vorarbeiten zur Einführung einer Fiskalregel für die AHV .....	8
3.3 Anforderungen an einen Interventionsmechanismus in der AHV .....	10
3.4 Elemente eines zweistufigen Interventionsmechanismus .....	11
3.4.1 Fondsstand und Schwellenwerte.....	12
3.4.2 Automatische Stabilisierungsmassnahmen .....	13
3.4.3 Schlussfolgerungen.....	16
4. Wirksamkeit verschiedener Varianten des Interventionsmechanismus.....	17
4.1 Grundidee .....	17
4.2 Varianten.....	17
4.3 Simulationsrechnungen.....	18
4.3.1 Einführung.....	18
4.3.2 Ergebnisse der Simulationsrechnungen .....	19
4.4 Vergleich der Modelle.....	21
5. Koordination mit den anderen Versicherungen.....	22
6. Neuordnung des Bundesbeitrags an die AHV .....	23
7. Problemstellung .....	27
8. Vorschläge zur Neuberechnung des Bundesbeitrags.....	28
8.1 Grundidee und Varianten .....	28
8.2 Finanzielle Auswirkungen auf Sozialversicherungen und Bundeshaushalt.....	30
9. Methode .....	31
<i>Anhang 1 .....</i>	<i>33</i>
<i>Anhang 2 .....</i>	<i>36</i>
<i>Zusammenfassung der Ergebnisse der Studien zum Interventionsmechanismus.....</i>	<i>36</i>
<i>Anhang 3.....</i>	<i>38</i>

## 1. Zusammenfassung

Der Bundesrat hat das EDI am 21. November 2012 beauftragt, gemeinsam mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement einen Zusatzbericht über die Einführung eines Interventionsmechanismus für die AHV und die Neuordnung der Beteiligung des Bundes an den AHV-Ausgaben auszuarbeiten.

Der Bericht erläutert die Grundsätze für die Ausgestaltung eines Interventionsmechanismus. Dazu gehören ein politisches Mandat, zeitlich befristete rasch umsetzbare automatische Massnahmen sowie die Sicherung der ausreichenden Liquidität der AHV, wobei die Auswirkungen auf die Versicherten ausgewogen sein müssen. Ausserdem dürfen die automatischen Massnahmen nicht anstelle der vom Parlament zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts zu treffenden Massnahmen treten.

Verschiedene Fragen wurden im Auftrag des Bundesrates untersucht.

Ein Aspekt ist dabei, dass der derzeit geltende Stand des AHV-Ausgleichsfonds von 100 auf 70 Prozent einer Jahresausgabe gesenkt werden kann.

Beim geplanten Interventionsmechanismus sind zwei Interventionsschwellen vorzusehen. Bei Erreichen des ersten Schwellenwerts wird die sogenannte politische Phase ausgelöst, das heisst, der Bundesrat ist verpflichtet, dem Parlament ein Katalog von Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts der AHV zu unterbreiten. Bei Unterschreiten des zweiten Schwellenwerts werden dann automatische Massnahmen ausgelöst. Der Zeitraum zwischen dem Auslösen der politischen Phase und der Aktivierung der automatischen Massnahmen muss dem Parlament ausreichend Zeit einräumen, um die erforderlichen Massnahmen zu erörtern und zu verabschieden, wobei die automatischen Massnahmen nicht zwingend ausgelöst werden müssen. Allerdings darf die zweite Phase nicht zu spät ausgelöst werden, da ansonsten die finanzielle Lage des Ausgleichsfonds zu stark in Mitleidenschaft gezogen würde.

Im Zusammenhang mit den möglichen automatischen Massnahmen untersucht der Bericht sowohl leistungs- als auch beitragsseitige Massnahmen. Vorgeschlagen werden folgende wirksame und rasch umsetzbare Massnahmen: Erhöhung der Lohnbeiträge und Aussetzung der Rentenanpassung an die Lohn- und Preisentwicklung. Diese Massnahmen sind zeitlich nicht befristet. Allerdings ist vorgesehen, die Renten verfassungskonform nach fünf Jahren zumindest wieder an die Preisentwicklung anzupassen. Zudem muss die nicht angepasste Rente mindestens 95 Prozent der Referenzrente ausmachen.

Der Bericht zeigt drei Varianten für einen Interventionsmechanismus mit unterschiedlichen Interventionsschwellen auf. Anhand von Simulationen wird überprüft, wie der Mechanismus bei Erreichen der Schwellenwerte reagiert. Untersucht wird auch die Koordination mit der Invalidenversicherung, den Ergänzungsleistungen und der beruflichen Vorsorge oder der Unfallversicherung.

Der zweite Teil des Berichts behandelt die Neuordnung des Bundesbeitrages an die AHV. Dieser beträgt heute 19,55 Prozent der AHV-Ausgaben.

Der Beitrag des Bundes von 7,6 Milliarden Franken im Jahr 2012 wird aufgrund des erwarteten Ausgabenwachstums in der AHV ansteigen. Dies wird den Finanzhaushalt des Bundes zunehmend belasten, so dass die Einnahmen die Ausgaben nicht mehr zu decken

vermögen. Das könnte die Finanzierung anderer Leistungen gefährden oder höhere Bundeseinnahmen bedingen. Eine Entflechtung des Bundesbeitrages vom AHV-Finanzhaushalt hätte jedoch erhebliche finanzielle Einbussen für die AHV zur Folge, die kompensiert werden müssen. Deshalb zeigt der Bericht Möglichkeiten auf, die Auswirkungen einer solchen neuen Regelung für die AHV vollständig oder teilweise zu kompensieren.

Zur Kompensation der finanziellen Auswirkungen werden zwei Varianten unterbreitet:

Die erste Variante sieht eine vollständige Entflechtung mit Abtretung des Bundesanteils am Mehrwertsteuerprozent für die AHV vor. Das Mehrwertsteuerprozent zu Gunsten der AHV wurde im Jahr 1999 eingeführt, um die demografisch bedingte Belastung der AHV finanziell zu überbrücken. Weil der Bund über den ausgabenprozentualen Beitrag die Auswirkung der demografischen Alterung ebenfalls mitzutragen hatte, erhielt er einen Anteil von 17 Prozent aus dem Mehrwertsteuerprozent (damals betrug der Beitrag des Bundes an die AHV-Ausgaben 17 Prozent) zur Finanzierung der AHV.

Die zweite Variante sieht eine Teilentflechtung mit teilweiser Abtretung des Bundesanteils am Mehrwertsteuerprozent zu Gunsten der AHV vor. Um den Einnahmenausfall der AHV zu begrenzen, wird auf eine vollständige Entflechtung verzichtet. Der geltende Anteil des Bundes an den Ausgaben der AHV wird von derzeit 19,55 Prozent auf 10 Prozent reduziert, folgt aber weiterhin der Ausgabendynamik. Die andere Hälfte des Bundesbeitrages (ausgehend von 9,775 Prozent der AHV-Ausgaben) würde neu entsprechend den Mehrwertsteuererträgen ansteigen. Um den künftigen Finanzierungsproblemen begegnen zu können, behält der Bund weiterhin einen Anteil von 10 Prozent der Erträge aus dem Mehrwertsteuerprozent für die AHV ein. Die historisch bedingte Asymmetrie zwischen dem Bundesanteil an den AHV-Ausgaben und dem Bundesanteil an den Erträgen aus dem Mehrwertsteuerprozent wird damit aufgehoben.

## 2. Auftrag

Im Aussprachepapier, das dem Bundesrat am 19. November 2012 zu den „Leitlinien der Reform der Altersvorsorge 2020 im Rahmen der Sozialpolitik“ unterbreitet wurde, hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) seine sozialpolitischen Vorstellungen zur Reform der Altersvorsorge der ersten und zweiten Säule dargelegt. Der Bundesrat konnte anhand dieses Aussprachepapiers die Grundzüge einer Reform festlegen, die dann in einem für Juni 2013 geplanten zweiten Aussprachepapier konkretisiert werden sollten.

Zu den vorgeschlagenen Massnahmen gehörte die Einführung eines Interventionsmechanismus, wie ihn auch die Motion Luginbühl verlangt (Mo. 11.3113 Einführung von Fiskalregeln bei der AHV und bei der IV). Dieser Mechanismus soll sich nach den Grundzügen der in der IV-Revision, zweites Massnahmenpaket (IV-Revision 6b) vorgesehenen Regelung richten.

Der Bundesrat hat das EDI beauftragt, gemeinsam mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) einen Bericht über die Einführung eines Interventionsmechanismus und die Neuordnung des Bundesbeitrags (Verknüpfung der Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der AHV mit der Entwicklung der Mehrwertsteuererträge, nach dem Modell der IV) auszuarbeiten.

Für die Redaktion des Berichtes wurde eine gemischte Arbeitsgruppe aus Mitarbeitenden des BSV und der EFV eingesetzt.

## 3. Interventionsmechanismus in der AHV

### 3.1 Die Grundidee eines Interventionsmechanismus

Im Grundsatz ist ein Interventionsmechanismus unter dem Überbegriff einer Fiskalregel einzuordnen. Eine Fiskalregel umschreibt ganz allgemein eine gesetzliche Regelung zur Begrenzung von Ausgaben, Defizit oder Verschuldung. Insbesondere ist dabei die Abgrenzung des Begriffes von anderen, oft synonym gebrauchten Ausdrücken sicherzustellen (wie „Steuerungsmechanismus“ und „Schuldenbremse“).

Ziel einer solchen Regelung ist es, sicherzustellen, dass bei einer drohenden finanziellen Schieflage rechtzeitig Reformen in Angriff genommen und Massnahmen ergriffen werden, um die Funktionsfähigkeit des Sozialwerks, d.h. die Zahlung der Renten, zu gewährleisten.

Ein Interventionsmechanismus besteht aus folgenden Elementen:

- Interventionsschwelle: Finanzielle Schwellenwerte, bei deren Überschreiten (bzw. Unterschreiten) Massnahmen ausgelöst werden.
- Politisches Mandat: Ein Auftrag an den Bundesrat, innert einer bestimmten Frist Reformen auszuarbeiten, um das finanzielle Gleichgewicht wieder herzustellen.
- Automatische Massnahmen: Ein Katalog von beitragsseitigen und/oder leistungsseitigen Massnahmen, die in Kraft treten, falls es nicht gelingt, rechtzeitig im Rahmen des politischen Mandates eine Reform zu verabschieden. Sie sind grundsätzlich befristet und

bleiben nur in Kraft, bis ordentliche Massnahmen greifen oder das Vermögen der Versicherung wieder einen bestimmten Wert erreicht hat.

Ein Interventionsmechanismus ist zu unterscheiden von einer generellen Steuerungsregel, die nicht Gegenstand der vorliegenden Reform der Altersvorsorge ist. Mit einer Steuerungsregel (oft als „Autopilot“ bezeichnet) werden zentrale Eckwerte eines Sozialwerks durch eine Regel festgelegt und laufend an die Veränderung von exogenen Parametern (wie das Wirtschaftswachstum oder die Demografie) angepasst. Ein Beispiel für eine Steuerungsregel bildet der AHV-Mischindex, der zur Anpassung der AHV-Renten verwendet wird. Ein weiteres Beispiel bildet die Festlegung des versicherten Verdienstes im UVG (SR 832.20), der so festzulegen ist, dass mindestens 92 Prozent aber nicht mehr als 96 Prozent der Arbeitnehmer zum vollen Verdienst versichert sind. Mit einer Steuerungsregel wird also der Politik die Möglichkeit zugestanden, ein Eingreifen in die Entwicklung eines Sozialwerks an die vorgefasste Regel delegieren zu können. Aus diesem Grund wird bei der Diskussion von Steuerungsregeln oft von einer „Entpolitisierung“ gesprochen, da insbesondere regelmässig vorzunehmende Anpassungen am Regelwerk ohne Einbezug der Politik geschehen können.

Im Gegensatz dazu steht bei einem Interventionsmechanismus die Idee im Zentrum, dass die Politik ihre treibende Rolle weiterhin vorrangig wahrnimmt: Bundesrat und Parlament sollen die geeigneten Massnahmen zur Sanierung bei Bedarf im ordentlichen politischen Prozess in die Wege leiten. Wenn die Verabschiedung einer Reform misslingt oder die getroffenen Massnahmen nicht rechtzeitig greifen, treten Notmassnahmen zur Sicherung der Liquidität in Kraft, und sie werden wieder aufgehoben, wenn sie nicht mehr notwendig sind. Die automatischen Massnahmen bilden somit keinen Ersatz für eine Reform, sondern sie stellen lediglich – für eine befristete Zeit - ein finanzielles Sicherheitsnetz dar.

## **3.2 Kontext**

In der Arbeitslosenversicherung besteht bereits eine Fiskalregel. Auch für die IV ist im Rahmen der IV-Revision 6b die Einführung eines solchen Mechanismus geplant. In der 11. AHV-Revision war ein solcher Mechanismus ebenfalls vorgesehen. Trotz des Scheiterns der Revision hält der Bundesrat einen Interventionsmechanismus für die AHV für notwendig.

### **3.2.1 Arbeitslosenversicherung**

Die Arbeitslosenversicherung (ALV) kennt seit der im Juli 2003 in Kraft getretenen 3. Revision eine Fiskalregel. Mit dieser neuen Finanzierungsregel soll die Versicherung konjunkturresistenter gemacht werden.<sup>1</sup>

Die Fiskalregel sieht vor, dass der Bundesrat innert einem Jahr eine Gesetzesrevision für eine Neuregelung der Finanzierung vorlegen muss, wenn der Schuldenstand des Ausgleichsfonds 2,5 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme erreicht. Er muss vorgängig den Beitragssatz um höchstens 0,3 Lohnprozente erhöhen und gleichzeitig auf Löhnen, die zwischen dem Höchstbetrag (126'000 Franken) und dem Zweieinhalbfachen (315'000 Franken) des versicherten Verdienstes liegen, das Solidaritätsprozent erheben. Mit diesen automatischen Massnahmen sollen die Schulden der ALV bis zur Inkraftsetzung der vom Bundesrat vorgeschlagenen Gesetzesrevision soweit wie möglich eingedämmt werden. Der

---

<sup>1</sup> BBI 2001 2245. Botschaft zu einem revidierten Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 28. Februar 2001. S. 2247

Mechanismus greift nur einnahmenseitig (Beitragszahlungen), die erbrachten Versicherungsleistungen bleiben davon unberührt.

Bei der 4. Revision des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung (AVIG; SR 837.0) hat sich dieses Instrument bewährt. Damals hatte der Bundesrat nicht einmal die Auslösung der Fiskalregel abgewartet. Gestützt auf Prognosen, die belegten, dass die Schuldenobergrenze aufgrund der strukturellen Schieflage in der Versicherung erreicht werden würde, hat er die Arbeiten für die Gesetzesrevision bereits im Jahr 2008 aufgenommen. In Anwendung der Fiskalregel hat der Bundesrat noch vor Inkrafttreten der 4. AVIG-Revision den Beitragssatz um 0,2 Prozentpunkte erhöht (obwohl das Gesetz eine Erhöhung von bis zu 0,3 Prozentpunkten erlaubt hätte) und die Erhebung des Solidaritätsprozents eingeführt.

Erzielt die ALV überhöhte Gewinne, so muss der Bundesrat innert einem Jahr die Beitragssätze senken. Das ist konkret der Fall, wenn das Eigenkapital des Ausgleichsfonds abzüglich des für den Betrieb notwendigen Betriebskapitals 2,5 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme erreicht. Parallel dazu sind auch die Beteiligung der Kantone und des Bundes zu senken. Der Bundesrat kann von einer Senkung absehen, wenn die Konjunktur dies erfordert (Verschlechterung der Konjunktur und zu erwartender Anstieg der Arbeitslosigkeit).

Die Erhebung des Solidaritätsprozents ist zeitlich nicht befristet. Das Parlament sieht indes vor, dass das Solidaritätsprozent nur bis zur vollständigen Sanierung der Schulden der ALV erhoben wird.

### **3.2.2 6. IV-Revision, zweites Massnahmenpaket (Revision 6b)**

Die IV-Revision 6b sieht die Einführung eines Interventionsmechanismus vor, mit dem das finanzielle Gleichgewicht der IV langfristig sichergestellt werden soll. Der zweistufige Mechanismus wird zu unterschiedlichen Zeitpunkten aktiviert.

Gemäss Botschaft vom 11. Mai 2011 zur IV-Revision 6b<sup>2</sup> ist das finanzielle Gleichgewicht erreicht, wenn die liquiden Mittel und Anlagen des IV-Fonds mindestens 50 Prozent einer Jahresausgabe betragen.

Zeigen die im Rahmen der finanziellen Überwachung des IV-Fonds jährlich erstellten Prognosen, dass der IV-Fonds trotzdem weiter absinkt und die Gefahr besteht, dass in den folgenden drei Jahren die Interventionsschwelle von 40 Prozent am Ende des Rechnungsjahres und im Folgejahr unterschritten wird, so wird der zweistufige Interventionsmechanismus aktiviert. Der Bundesrat ist dann verpflichtet, in einem ersten Schritt dem Parlament eine Botschaft mit den erforderlichen Massnahmen zur Wiederherstellung der finanziellen Stabilität der IV vorzulegen. Die Botschaft soll innert Jahresfrist vorliegen, damit der Bundesrat früh reagieren und einem Rückgang des Fondsstandes vorgreifen kann.

Sinkt der IV-Fonds am Ende des Rechnungsjahres dann tatsächlich unter 40 Prozent einer Jahresausgabe und ist absehbar, dass er auch im Folgejahr darunter liegen wird, so ist der Bundesrat verpflichtet, in einem zweiten Schritt folgende Massnahmen zu ergreifen, um die Solvenz des Fonds sicherzustellen:

---

<sup>2</sup> BBI 2011 5691

- den Beitragssatz um 0,1 Prozentpunkte anheben. Dieser erhöht sich damit von 1,4 auf 1,5 Prozent;
- die Anpassung der IV-Renten an die Lohn- und Preisentwicklung sistieren, um die Ausgaben der IV in der Höhe der mit der Beitragserhöhung erzielten Mehreinnahmen zu senken, wobei die IV-Rente in jedem Fall 95 Prozent der AHV-Rente oder mehr ausmachen muss.

Die Erhöhung des Beitragssatzes und die Sistierung der Rentenanpassung müssen gleichzeitig in Kraft treten. Dadurch soll sichergestellt werden, dass beide Massnahmen ausgeglichen auf die Reduktion des IV-Defizits wirken („Opfersymmetrie“).

Die Sistierung der Rentenanpassung an die Preisentwicklung ist auf 5 Jahre begrenzt. Die Sistierung der Anpassung an die Lohnentwicklung und die Erhöhung des Beitragssatzes hingegen sind zeitlich nicht begrenzt.

Die Massnahmen werden eingestellt, sobald der Fonds wieder 50 Prozent einer Jahresausgabe erreicht und absehbar ist, dass er über diesem Stand bleiben wird. Auch der IV-Beitragssatz wird wieder bei 1,4 Prozent festgesetzt, und die Renten werden erneut an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst, so dass sie wieder der AHV-Rente entsprechen.

Der Ständerat hat den Vorschlag des Bundesrates am 19. Dezember 2011 gutgeheissen. Nicht so der Nationalrat. Er sprach sich am 12. Dezember 2012 mit 136 gegen 42 Stimmen und ohne Enthaltung für einen einstufigen Interventionsmechanismus aus – konkret für die alleinige Verabschiedung einer Botschaft mit den erforderlichen Massnahmen für die Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes. Das Parlament behandelt diesen Punkt derzeit im Rahmen der Differenzbereinigung.

### **3.2.3 Bestrebungen und Vorarbeiten zur Einführung einer Fiskalregel für die AHV**

Gemäss heute geltendem Recht (Art. 107 Abs. 3 AHVG) darf der AHV-Ausgleichsfonds in der Regel nicht unter den Betrag einer Jahresausgabe sinken. Das Gesetz sieht allerdings keine direkten Konsequenzen oder Sanktionen vor für den Fall, dass die Regel nicht eingehalten wird und der Fondsstand unter 100 Prozent absinkt. Immerhin soll der Bundesrat gemäss Artikel 43<sup>quinquies</sup> AHVG periodisch prüfen, ob sich die finanzielle Entwicklung der Versicherung im Gleichgewicht befindet. Er stellt nötigenfalls Antrag auf Änderung des Gesetzes. Die Richtgrössen und die Möglichkeiten für den Gesetzgeber, bereits heute Massnahmen zu treffen, um das finanzielle Gleichgewicht zu gewährleisten, sind also vorhanden (die entsprechenden Gesetzesartikel sind seit 1979 in Kraft). Nur werden diese Massnahmen weder automatisch ausgelöst, noch bestehen klare Vorgaben, in welchem Zeitpunkt oder unter welchen Voraussetzungen der Bundesrat Massnahmen zur Sicherung des finanziellen Gleichgewichts unterbreiten muss.

Der Bundesrat hat in der Neufassung der Botschaft zur 11. AHV-Revision vom 21. Dezember 2005<sup>3</sup> die Einführung eines Sanierungsmechanismus vorgeschlagen. Der Vorschlag sah Schwellenwerte für den Stand des Ausgleichsfonds der AHV und zwei Stufen von automatischen Sanierungsmassnahmen vor:

- Unterhalb einer ersten Interventionsschwelle von 70 Prozent einer Jahresausgabe sollte die automatische zweijährige Rentenanpassung gemäss Mischindex ausgesetzt werden

---

<sup>3</sup> BBl 2006 1957ff.

- die Renten wären erst ab einer aufgelaufenen Teuerung von 4 Prozent wieder angehoben worden. Diese Massnahme sollte so lange in Kraft bleiben, bis der Fondsstand wieder die vorgeschriebenen 70 Prozent erreicht hätte.
- Eine zweite Interventionsschwelle wurde bei einem Fondsstand von 45 Prozent festgesetzt. Bei dessen Unterschreiten sollte die Rentenanpassung ganz ausgesetzt werden. In der Version der Schlussabstimmung ergänzte das Parlament diese Regelung mit einer einnahmenseitigen Massnahme; auf den AHV-Beiträgen wäre ein Zuschlag von 5 Prozent erhoben worden. Diese schärferen Massnahmen wären nur in Kraft geblieben, solange der Fondsstand unter 45 Prozent einer Jahresausgabe gelegen hätte.

Das politische Mandat, also der Auftrag an den Bundesrat zur Ausarbeitung von Sanierungsvorschlägen, wäre gemäss Botschaft mit Erreichen der zweiten Schwelle ausgelöst worden. Das Parlament war dagegen der Ansicht, dass das Mandat bereits bei Unterschreiten der Schwelle von 70 Prozent erteilt werden sollte.

Nach dem Scheitern der 11. AHV-Revision in der Schlussabstimmung vom 1. Oktober 2010 forderten parlamentarische Vorstösse noch verstärkt die Erarbeitung eines Interventionsmechanismus.<sup>4</sup>

Aus den Stellungnahmen des Bundesrates auf diese Vorstösse wird ersichtlich, dass stets der Wille vorhanden war, eine solche Regelung vertieft zu untersuchen. Ohnehin hat der Bundesrat bereits mit Beschluss vom 19. September 2008 zum Ergebnisbericht betreffend das Vernehmlassungsverfahren über die Ergänzungsregel zur Schuldenbremse das EDI beauftragt, bei bevorstehenden Sozialversicherungsreformen eine Regelbindung zur Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts bei den Sozialwerken zu prüfen. Der Bundesrat hat diese Thematik auch in seine Leitlinien zur Reform der Altersvorsorge 2020 aufgenommen.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen lancierte daher im Jahr 2011 als Vorbereitung für die laufenden Reformarbeiten zwei Forschungsprojekte.<sup>5</sup>

Eine Studie wurde der Universität Luzern in Auftrag gegeben, um für die AHV taugliche Modelle zur nachhaltigen Sicherung der Finanzierung vorzuschlagen (*Bericht „Steuerungsmechanismen in der AHV“, Universität Luzern – Universität Freiburg i. Breisgau*).

In einer zweiten Studie erarbeitete die OECD eine Gesamtsicht über die konzeptionelle Gestaltung solcher Regeln (*Bericht OECD „Towards Financial Sustainability of Pension Systems“*).

Trotz seiner grundsätzlichen Zustimmung zum Anliegen eines Interventionsmechanismus hat der Bundesrat jedoch klargelegt, dass er die Thematik nicht losgelöst von anderen Reformbestrebungen behandeln möchte, sondern dass sie bevorzugt in das Massnahmenpaket der Reform der Altersvorsorge 2020 integriert werden sollte. So soll eine voreilige Massnahme vermieden werden, die später möglicherweise zu einer fehlenden Abstimmung mit den restlichen Massnahmen des Reformpaketes führen könnte.

---

<sup>4</sup> Die wichtigsten Vorstösse werden in Anhang 3 chronologisch dargestellt.

<sup>5</sup> Eine detaillierte Dokumentation (Executive Summaries) findet sich in Anhang 2.

### **3.3 Anforderungen an einen Interventionsmechanismus in der AHV**

Ein Interventionsmechanismus ist ein Instrument von primär finanzpolitischer Zielsetzung. Indessen gilt es bei seiner Einführung, demokratiepolitischen und sozialpolitischen Anforderungen gerecht zu werden. Um dem latent vorhandenen Zielkonflikt Rechnung zu tragen, sollten bei der Ausgestaltung eines Interventionsmechanismus folgende Grundsätze befolgt werden.

#### *1. Politisches Mandat im Zentrum*

Der Interventionsmechanismus muss Bundesrat und Parlament genügend Zeit einräumen, um eine Reform zu verabschieden. Das heisst, dass erstens der Reformauftrag an die Politik erteilt werden muss, sobald sich eine finanzielle Schieflage abzeichnet, und nicht erst, wenn die Illiquidität der AHV kurz bevorsteht und die automatischen Massnahmen zur Liquiditätssicherung nötig werden. Zweitens sollten Massnahmen erst dann automatisch ausgelöst werden, wenn Bundesrat, Parlament und Souverän vorher ausreichende Gelegenheit zur Suche nach einer Lösung hatten. Die Automatismen sollen greifen, wenn keine andere Möglichkeit mehr offen bleibt, dann allerdings muss ihr Effekt rechtzeitig spürbar sein. Dies spricht für einen zweistufigen Interventionsmechanismus.

#### *2. Ziel: Erhalt der Liquidität*

Der Interventionsmechanismus muss so ausgestaltet sein, dass er imstande ist, die Liquidität des Systems zu sichern. Die automatischen Massnahmen müssen also ausreichen, um das Absinken des Fondsstandes zu verlangsamen und die Liquidität des AHV-Fonds sicher zu stellen, bis die von der Politik beschlossenen Massnahmen wirksam sind.

#### *3. Ausgewogenheit und Angemessenheit*

Um sicher zu stellen, dass der Interventionsmechanismus politisch akzeptiert wird, ist es wesentlich, dass im Rahmen der automatischen Massnahmen alle Beteiligten einen Beitrag an die Sicherstellung der Liquidität leisten. Es müssen also sowohl die Beitragszahlenden (Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bzw. Arbeitgebende) als auch die Leistungsbeziehenden (Rentnerinnen und Rentner) betroffen sein. Diese Opfersymmetrie sollte sich nicht nur auf das Volumen von Einsparungen bzw. Mehreinnahmen beziehen, das die jeweilige Seite leistet, sondern es ist auch auf die Auswirkungen abzustellen, die sich für einen individuellen Haushalt ergeben (z.B. Belastung in Franken pro Monat).

Wesentlich für die politische Akzeptanz ist auch die Angemessenheit: Keine Seite darf von den Massnahmen über Gebühr belastet werden.

Bei der Suche nach einem Kompromiss, der diese Anforderungen erfüllt, ist zu beachten, dass die automatischen Massnahmen eine zweifache Funktion erfüllen. Einerseits dienen sie als finanzielles Sicherheitsnetz und somit als Hilfestellung für den politischen Prozess. Andererseits können sie auch die Suche nach einem politischen Kompromiss vorantreiben, indem sie klarstellen, welche Konsequenzen ein Scheitern einer Reform nach sich ziehen würde (schliesslich sind die Massnahmen der Intervention *nicht* die gewünschte Lösung für den offenen Finanzierungsbedarf). Die drohenden Konsequenzen erhöhen im besten

Fall sogar den politischen Willen, vor einer Aktivierung der automatischen Massnahmen eine Lösung zu finden, und wirken somit präventiv. Auch dafür ist die Ausgewogenheit wichtig, denn wenn alle Beteiligten gleichermassen von den Notmassnahmen betroffen sind, ist eher zu erwarten, dass alle konstruktiv zu einer Lösung beitragen.

#### 4. *Rasche Inkraftsetzung und Möglichkeit zur temporären Anwendung der automatischen Massnahmen*

Für die bei Unterschreitung der zweiten Interventionsschwelle notwendigen automatischen Massnahmen eignen sich besonders solche, die mit möglichst geringem Aufwand in Kraft gesetzt und wieder aufgehoben werden können.

Eine rasche Inkraftsetzung ist wichtig, weil sich das Sozialwerk bei Unterschreiten der zweiten Schwelle bereits in einer kritischen finanziellen Lage befindet und es der Politik nicht gelungen ist, die für eine nachhaltige Sicherung der finanziellen Grundlagen der AHV notwendigen Reformen rechtzeitig in Kraft zu setzen. Massnahmen, die zu diesem Zeitpunkt mehrjährige Übergangsfristen erfordern, kommen zu spät.

Die Möglichkeit zur temporären Anwendung ist wichtig, weil der Interventionsmechanismus nur mit reversiblen Massnahmen auf glaubwürdige Weise als vorübergehendes Sicherheitsnetz ausgestaltet werden kann, das so lange in Kraft bleibt, bis eine ordentliche Reform verabschiedet wird. Theoretisch können natürlich alle Massnahmen wieder aufgehoben werden. Aber bei gewissen Massnahmen - etwa bei einer Erhöhung des Rentenalters - wäre eine Befristung aus politischen Gründen sehr unwahrscheinlich. Solche Massnahmen im Rahmen des Interventionsmechanismus zu ergreifen, widerspräche dem zentralen Anliegen, dass die politischen Akteure grundsätzlich das Heft in der Hand behalten und im Rahmen des politischen Prozesses – den jeweiligen Gegebenheiten angepasst – geeignete Massnahmen verabschieden sollen.

#### 5. *Kein Präjudiz der vom Parlament zu treffenden Massnahmen durch die automatischen Massnahmen*

Weil die automatischen Massnahmen keine langfristige Lösung für die finanziellen Probleme sein sollen, sondern nur als Sicherheitsnetz im Falle eines stärkeren Rückgangs des Fondsbestands dienen, dürfen sie auf die vom Parlament zu beschliessenden Massnahmen nicht präjudizierend wirken oder sie verhindern.

### **3.4 Elemente eines zweistufigen Interventionsmechanismus**

Bei der Ausarbeitung eines Interventionsmechanismus gilt es, folgende Elemente festzulegen:

- Der ordentliche Stand des AHV-Fonds muss bestimmt werden. In Abhängigkeit davon wird über die finanziellen Schwellenwerte entschieden, welche die erste Stufe (Auftrag zur Ausarbeitung einer Reform) und die zweite Stufe (automatische Sanierungsmassnahmen) des Interventionsmechanismus auslösen.
- Weiter müssen die automatischen Stabilisierungsmechanismen festgelegt werden.

### 3.4.1 Fondsstand und Schwellenwerte

#### 3.4.1.1 Fondsstand

Das Kapital des AHV-Fonds stellt die zentrale Grösse dar, anhand der die finanzielle Lage der AHV beurteilt werden kann. Die Reserven des Fonds dienen dazu, Schwankungen des Betriebsergebnisses aufzufangen. Angesichts der zentralen Rolle des Fonds muss im Gesetz festgelegt werden, wie hoch sein Bestand (also der Deckungsgrad gemessen in Prozent einer AHV-Jahresausgabe) sein soll. Dabei ist zu definieren, ob darunter der Stand der flüssigen Mittel und der Anlagen (analog den Zielgrössen bei IV und EO) oder der Stand des Kapitalkontos zu verstehen ist. Die Differenz zwischen diesen beiden Grössen enthält unter anderem die Schuld der IV bei der AHV. Dieser Betrag steht bei Bedarf nicht innert nützlicher Frist zur Auszahlung von Renten der AHV zur Verfügung stehen und kann somit nicht zu den liquiden Mitteln gezählt werden. Wenn jedoch davon ausgegangen wird, dass die IV ihre Schuld wie vorgesehen begleicht, hat die Differenz eine immer geringere Relevanz.

In diesem Bericht wird deshalb der Ausdruck Fondsstand synonym mit dem Begriff Stand des Kapitalkontos verwendet. Die Differenz zwischen den beiden Grössen belief sich 2011 auf 30 Prozent der Jahresausgaben. Bei Verabschiedung der IV-Revision 6b gemäss der Fassung des Ständerats vom März 2013 wird die IV-Schuld im Jahr 2028 beglichen sein.<sup>6</sup> Die Frage nach dem optimalen Deckungsgrad des AHV-Fonds war bereits Gegenstand der ersten Fassung der 11. AHV-Revision (2004 in der Volksabstimmung abgelehnt) und die Problematik wurde auch in die Neufassung der Vorlage aufgenommen. Aufgrund eines im Hinblick auf die Revision erstellten Gutachtens von Prof. Heinz Schmid<sup>7</sup> kann die gesetzliche Reserve von 100 Prozent Prozent auf 70 Prozent einer Jahresausgabe gesenkt werden.<sup>8</sup> Auch heute noch gibt es Argumente für eine Senkung des Fondsstands. In den vergangenen Jahrzehnten war die gesetzliche Anforderung eines Fondsstands von 100 Prozent einer Jahresausgabe bei weitem nicht immer erfüllt, und das Halten eines (überhöhten) Fondsstands ist mit Kosten verbunden. Umgekehrt besteht bei einem tiefen gesetzlichen Fondsstand das Risiko, dass bei dessen Unterschreiten bereits hohe Defizite bestehen, die schwierig auszugleichen sind.

#### 3.4.1.1 Schwellenwerte

Ausgehend von einem optimalen Fondsstand kann festgelegt werden, wann die Lage als so kritisch einzustufen ist, dass der Interventionsmechanismus greifen muss.

Für die Festlegung der finanziellen Schwellenwerte, bei deren Über-/Unterschreiten das politische Mandat sowie die automatischen Sanierungsmassnahmen ausgelöst werden, bestehen bei der AHV zwei Möglichkeiten: Es kann entweder der Fondsstand als Referenzgrösse herangezogen werden oder das Umlageergebnis.

- Für den Fondsstand als Referenzgrösse spricht der Umstand, dass damit die verschiedenen Stufen des Interventionsmechanismus direkt an den Stand der Reserven gekoppelt werden.
- Das Umlageergebnis als Referenzgrösse in Betracht zu ziehen, hätte zwei Vorteile: Erstens ist das Umlageergebnis unabhängig vom Anlageertrag des Fonds, der aufgrund

---

<sup>6</sup> gemäss den Berechnungen des BSV vom 25. März 2013.

<sup>7</sup> Schmid, Heinz, (1998): „Bestimmung Ausgleichsfonds AHV/IV“, Gutachten z.Hd. BSV

<sup>8</sup> Schmid ging davon aus, dass das Umlagedefizit im schlimmsten Fall 10 Prozent einer AHV-Jahresausgabe betragen werde. Ein optimaler Fondsstand von 70 Prozent würde ausreichen, um ein solches Defizit während 5 Jahren zu decken. Zusätzlich bestünde eine Sicherheits- und Schwankungsreserve von 20 Prozent.

von exogenen Faktoren kurzfristig<sup>9</sup> stark schwanken kann – ohne dass ein strukturelles Finanzierungsproblem besteht. Zweitens zeigt das Umlageergebnis an, wie gravierend die strukturellen Probleme der Versicherung sind und wie rasch die Reserven der AHV verzehrt werden. Allerdings unterliegt das Umlageergebnis konjunkturellen Schwankungen, da die Beiträge abhängig von der Beschäftigungsentwicklung sind.

Als alleinige Referenzgrösse für die Aktivierung der automatischen Massnahmen kommt das Umlageergebnis nicht in Betracht, da damit der Blick auf den Stand der Reserven fehlen würde. Indessen kann es angebracht sein, das Umlageergebnis neben dem Fondsstand als zusätzliches Kriterium bei der Wahl der Schwellenwerte zu verwenden. Unter Umständen könnte wertvolle Zeit gewonnen werden, wenn der Interventionsmechanismus ausgelöst wird, solange der Fondsstand auf einem vergleichsweise hohen Niveau ist, sich aber bereits eine rasche Verschlechterung der Lage (durch hohe Defizite) abzeichnet.

Bei der konkreten Wahl der Schwellenwerte gilt die Maxime: „So spät wie möglich – so früh wie nötig“. Für einen zweistufigen Interventionsmechanismen müssen dabei die folgenden Fragen beantwortet werden:

- Welche Höhe des Fonds bzw. des Umlagedefizits gilt als kritisch? Eine zu frühe Aktivierung der automatischen Massnahmen käme einer Sanierung auf Vorrat gleich; bei einem zu späten Handeln hingegen sind die jährlichen Defizite unter Umständen bereits zu gross, um von den Massnahmen aufgefangen werden zu können.
- Welches Intervall soll zwischen der ersten Stufe und der zweiten Stufe liegen? Ist es zu klein, hat die Politik eventuell zu wenig Zeit, eigenständig Massnahmen zu erarbeiten. Ist das Intervall zu gross, geht zu viel Zeit verloren, die unter Umständen benötigt wird, um die jährlichen Defizite noch mit den automatischen Stabilisierungsmassnahmen auffangen zu können.

In Kapitel 3 werden zur Beantwortung dieser Fragen drei verschiedene Varianten analysiert. Für jede Variante wird eine Simulation durchgeführt.

### **3.4.2 Automatische Stabilisierungsmassnahmen**

Um eine möglichst hohe politische Akzeptanz zu erreichen, soll der Mechanismus auf der zweiten Stufe ein ausgeglichenes Massnahmenpaket beinhalten, das sowohl einnahmen- wie auch ausgabenseitige Massnahmen («Opfersymmetrie») vorsieht. Im Folgenden werden mögliche ressourcen- und leistungsseitige Massnahmen aufgelistet und ihre Vorzüge und Grenzen diskutiert. Zur Beurteilung werden Kriterien angewendet, die sich aus den Anforderungen an die automatischen Massnahmen des Interventionsmechanismus aus Kapitel 2.3 herleiten lassen:

- **Finanzielle Wirksamkeit:** Stabilisierung während mindestens fünf bis sieben Jahren
- **Ausgewogenheit / Angemessenheit:** Sind alle Beteiligten in vergleichbarem Masse betroffen oder gibt es speziell belastete Gruppen? Ist die Belastung durch die Massnahme im Verhältnis zu ihrem finanziellen Potenzial angemessen?
- **Umsetzbarkeit:** Möglichkeit der raschen Inkraftsetzung ohne lange Übergangsfristen; Möglichkeit, die Massnahme wieder rückgängig zu machen; Notwendigkeit weiterer Regulierungsanpassungen (z. B. Verfassungsänderungen)

---

<sup>9</sup> Zum Beispiel aufgrund eines Finanzmarktschocks, wie im Jahr 2008, als das Anlageergebnis des Ausgleichsfonds einen Verlust von 4,85 Milliarden erreichte.

- Weitere Auswirkungen: Effekte auf andere Sozialversicherungen; volkswirtschaftliche Auswirkungen; Abstimmung auf die Reform der Altersvorsorge 2020

Das vorliegende Kapitel zeigt die Auswirkungen der Massnahmen im Jahr 2030. Es ist also davon auszugehen, dass mit der Reform der Altersvorsorge das finanzielle Gleichgewicht der AHV bis spätestens 2030 wiederhergestellt sein wird. Dies entspricht dem Zeithorizont der Reform.

### **3.4.2.1 Einnahmenseitige Massnahmen**

#### *1. Erhöhung der Lohnbeiträge*

Im Jahr 2030 entspricht ein Lohn-Prozent rund 4,4 Milliarden (zu Preisen von 2013). Die Vorteile von Lohnbeiträgen als automatischen Sanierungsmassnahmen liegen in erster Linie darin, dass sie rasch umsetzbar sind. Zudem können die Sätze mit einer blossen Gesetzesanpassung geändert werden; es braucht keine Verfassungsänderung. Der Nachteil dieser Massnahme besteht darin, dass sie die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt belastet.

Im Hinblick auf die Ausgewogenheit des Gesamtpakets der automatischen Sanierungsmassnahmen ist zu beachten, dass höhere Versicherungsbeiträge nur die Beitragspflichtigen treffen.

#### *2. Erhöhung der Mehrwertsteuer*

Im Jahr 2030 entspricht ein MWST-Prozent rund 3,5 Milliarden (zu Preisen von 2013). Der Vorteil einer Erhöhung der Mehrwertsteuer zur automatischen Sanierung der AHV läge darin, dass die Steuer (trotz einer Belastung der Kaufkraft) vergleichsweise geringe volkswirtschaftliche Verzerrungen nach sich zieht. Indessen wäre für diese Massnahme eine Verfassungsänderung nötig. Ob im Voraus über eine mögliche Mehrwertsteuererhöhung abgestimmt werden könnte, ist aufgrund der Erfahrungen mit der in der 11. AHV-Revision abgelehnten MWST-Erhöhung zu bezweifeln. Gerade dies wäre aber nötig. Eine vor der Auslösung der automatischen Massnahmen durchzuführende Abstimmung von Volk und Ständen stünde nämlich in einem Widerspruch zum dringlichen Charakter der automatischen Massnahmen. Ausserdem müsste der Wirtschaft eine Umsetzungsfrist zugestanden werden.

Weil die Massnahme sowohl Personen im erwerbsfähigen Alter wie Rentenbezügerinnen und –bezüger trifft, ist ihre Inzidenz vergleichsweise ausgewogen.

Ein wesentlicher Nachteil der Erhöhung der Mehrwertsteuer zur automatischen Sanierung der AHV liegt darin, dass die Mehrwertsteuer ohnehin bei der laufenden ordentlichen Reform zur Sanierung der AHV im Vordergrund steht. Das Instrument sollte daher nicht auch noch für den Interventionsmechanismus herangezogen werden.

#### *3. Erhöhung der Spielbankenabgabe*

Die Erträge aus der Spielbankenabgabe für das Jahr 2030 werden auf rund 430 Millionen (zu Preisen von 2013) geschätzt. Eine Erhöhung der Abgabe dürfte somit kaum ausreichen, um die für eine Sanierung der AHV notwendigen Mittel aufzubringen. Diese Massnahme wird daher nicht weiter verfolgt.

#### *4. Erhöhung der Finanzierung durch den Bund*

Man könnte sich vorstellen, im Bedarfsfall automatisch den Bundesbeitrag anzuheben. Der Vorteil aus Sicht der AHV läge darin, dass der benötigte Betrag präzise in Rechnung gestellt werden könnte.

Die Umsetzung im Rahmen des Budgetprozesses würde indessen grosse Probleme bereiten. Gemäss den Vorgaben der Schuldenbremse müssen Mehrausgaben in einem Aufgabengebiet entweder durch entsprechende Mehreinnahmen oder durch Einsparungen in anderen Gebieten kompensiert werden. Nur im Fall von ausserordentlichen Ausgaben ist eine Kompensation erst innerhalb von sechs Rechnungsjahren nötig. Ob eine Erhöhung des Bundesbeitrags zur Sanierung von demografiebedingten Defiziten der AHV den Kriterien für ausserordentliche Ausgaben<sup>10</sup> genügt, ist indes fraglich. Die Belastung für den Bundeshaushalt wäre aber in jedem Fall enorm, vor allem, wenn dieser mehrere Jahre in Folge für die Sanierung der AHV herangezogen würde.

Ein so konzipierter Automatismus würde zudem den eigentlichen Zweck einer Fiskalregel unterlaufen. Die Regel soll ja, indem sie die Liquidität der Versicherung garantiert, nicht zuletzt die Risiken für den Bundeshaushalt beseitigen, die aus den drohenden Finanzierungslücken in den Sozialversicherungen entstehen.

#### **3.4.2.2 Leistungsseitige Massnahmen**

##### *1. Aussetzung der Rentenanpassungen*

Die Anpassung der Renten im Umfang des Mischindex erhöht die Ausgaben der AHV im Jahr 2030 um schätzungsweise 2,2 Milliarden (bei einer durchschnittlich erwarteten Rentenanpassung um 3,7 % alle zwei Jahre). Wenn die Rentenanpassung ganz oder teilweise ausgesetzt würde, ergäbe sich somit eine bedeutende Entlastung für die AHV. Bei einem wiederholten Aussetzen der Rentenanpassung erhöht sich das Einsparvolumen entsprechend.

Da die Bundesverfassung vorschreibt, dass die Renten der AHV und der IV mindestens der Teuerung anzupassen sind<sup>11</sup>, muss das Einfrieren der Renten begrenzt werden, wie dies der Bundesrat bei der IV vorgesehen hat (Botschaft zur IV-Revision 6b<sup>12</sup>). So muss nach fünf Jahren zumindest der Teuerungsausgleich gewährt werden. Zur Begrenzung der Belastung soll zudem – ebenfalls in Analogie zur IV – die Rente nie mehr als 5 Prozent unter dem ordentlichen Niveau (also der Rentenhöhe ohne Fiskalregel) liegen. Die Massnahme trifft naturgemäss nur die Bezüger und Bezügerinnen von AHV-Renten.

Die Massnahme wäre rasch anwendbar, und sie könnte auch rasch wieder aufgehoben werden. Sie eignet sich somit als glaubhafte Notmassnahme, die nur ergriffen wird, um eine anderweitig nicht abwendbare finanzielle Schieflage zu verhindern.

##### *2. Erhöhung des Rentenalters*

Im Jahr 2030 würde eine Erhöhung des Referenzrentenalters um 1 Jahr den Haushalt der AHV um 2,4 Milliarden entlasten. Indessen gibt es eine Reihe von Argumenten, die gegen eine Rentenaltererhöhung im Rahmen der automatischen Massnahmen sprechen. Erstens

---

<sup>10</sup> gemäss Artikel 15 Finanzhaushaltsgesetz

<sup>11</sup> Art. 112 Abs. 2 Bst. d. BV, SR 101.

<sup>12</sup> BBI 2011 5691

kann sie nur mit einer grossen zeitlichen Verzögerung umgesetzt werden, denn sie ist für die Betroffenen derart einschneidend, dass sie höchstens mit mehrjährigen Übergangsfristen in Kraft gesetzt werden kann. Zweitens kann sie nicht glaubhaft als befristete Sanierungsmassnahme vertreten werden. Einmal eingeführt dürfte sie kaum mehr rückgängig gemacht werden können, denn zum einen würde die Erhöhung politisch wohl nur toleriert, wenn sie langfristig als unumgänglich erschiene und zum anderen würde eine befristete Rentenaltererhöhung als enorm ungerecht empfunden, da sie nur wenige Jahrgänge treffen würde. Schliesslich führt eine Erhöhung des Rentenalters zu Belastungen bei anderen Sozialversicherungen, insbesondere bei der IV und der Arbeitslosenversicherung.

### 3.4.3 Schlussfolgerungen

In Anbetracht der oben aufgeführten Argumente scheint eine Senkung des Stands des AHV-Ausgleichsfonds von 100 auf 70 Prozent akzeptabel.

In Bezug auf die Interventionsschwellen ergibt sich die obere Schwelle aus dem hergeleiteten Fondsstand (70 %). Ein Mechanismus auf der Basis dieser Interventionsschwelle hätte den Vorteil, dass keine automatischen Sanierungsmassnahmen ergriffen werden, bevor sie nicht wirklich notwendig sind. Es wird also nicht zu einer Sanierung auf Vorrat kommen. Der Vorschlag für die erste Schwelle soll zudem analog zur IV-Revision 6b auf die voraussichtliche Entwicklung des Fondsstands abstellen. Dies erlaubt es, Massnahmen zu ergreifen, wenn die Verschlechterung der finanziellen Lage absehbar ist, und nicht erst, wenn die Entwicklung bereits eingetreten ist. Die politische Phase wird ausgelöst, wenn der Stand des Kapitalkontos des AHV-Ausgleichsfonds nach den Berechnungsmodellen des BSV innerhalb von 3 Jahren unter die gesetzlich festgelegte Schwelle von 70 Prozent zu sinken droht.

Bezüglich der Aktivierung der automatischen Massnahmen (zweite Interventionsschwelle) werden drei Vorschläge unterbreitet:

1. *Der Stand des Kapitalkontos des AHV-Ausgleichsfonds sinkt unter 70 Prozent*
2. *Der Stand des Kapitalkontos des AHV-Ausgleichsfonds sinkt unter 60 Prozent.*
3. *Der Stand des Kapitalkontos des AHV-Ausgleichsfonds sinkt unter 70 Prozent, zusätzlich weist das Umlageergebnis während zwei Jahren ein Defizit von jeweils 3 Prozent der Ausgaben auf.*

Betreffend die automatischen Stabilisierungsmassnahmen werden folgende Schlussfolgerungen gezogen: Bei den einnahmenseitigen Massnahmen entspricht eine Erhöhung der Lohnbeiträge (um maximal einen Prozentpunkt - bei einer entsprechenden Anpassung der Beiträge der nichtwerbstatigen Personen) am besten den Anforderungen an die automatischen Stabilisierungsmassnahmen im Rahmen des Interventionsmechanismus. Bei den leistungsseitigen Massnahmen gilt dies für das (begrenzte) Einfrieren der Renten. Die Werte werden als Obergrenzen formuliert. Damit soll der Bundesrat die Möglichkeit haben, auch bei den automatischen Massnahmen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten und die Massnahmen so auszugestalten, dass sie nicht weiter gehen als für Stabilisierung von fünf bis sieben Jahren erforderlich ist. Mit dem Einfrieren der Renten und einer Erhöhung der Lohnbeiträge um 1 Prozentpunkt kann ein Defizit von 6,6 Milliarden Franken ausgeglichen werden; 4,4 Milliarden Franken würde die Erhöhung der Lohnbeiträge

beitragen (entspricht gemäss Prognosen einem Lohnprozent im Jahr 2030). Weitere 2,2 Milliarden Franken könnten durch die Sistierung der Rentenanpassung eingespart werden (nach 5 Jahren beträgt die mittlere Rentenreduktion 4,4 Prozent; im Jahr 2030 beträgt die Rentensumme 60 Milliarden Franken). Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass die Massnahmen sowohl von den aktiven Versicherten als auch von den Rentenbezügerinnen und -bezügern als ausgeglichen empfunden werden. Als Beispiel: Die Sistierung der Rentenanpassung in Höhe von 5 Prozent würde den Rentnerinnen und Rentnern ein Opfer von 90 Franken pro Monat abverlangen (die durchschnittliche Rente beträgt heute 1838 Franken). Bei einem Medianlohn von monatlich 6583 Franken (der Medianlohn von Arbeitnehmern bei Vollzeit 2011 beträgt 79'000 Franken pro Jahr<sup>13</sup>) führt die Erhöhung der Lohnbeiträge um einen zusätzlichen Prozentpunkt zu einer Belastung von 66 Franken.

## 4. Wirksamkeit verschiedener Varianten des Interventionsmechanismus

### 4.1 Grundidee

In diesem Kapitel werden verschiedene Varianten für einen Interventionsmechanismus ausgearbeitet und auf ihre möglichen finanziellen Konsequenzen hin analysiert. Die Konstruktion der verschiedenen Varianten basiert auf den in den bisherigen Kapiteln dargestellten Überlegungen.

Bei den in diesem Bericht enthaltenen Grafiken und Zahlen handelt es sich um Simulationen im Sinne eines Stresstests, mit denen überprüft werden soll, wie der Interventionsmechanismus bei Erreichen der Schwellenwerte reagieren würde. Es handelt sich in keinem Fall um Prognosen oder Projektionen. Die Jahre, in denen die Schwellenwerte erreicht werden, dürfen deshalb auch nicht als feste Werte betrachtet werden. Für die Simulationen, die im Jahr 2018 beginnen, wurden die aktuellen Projektionen als Ausgangspunkt verwendet (Entwicklung des AHV-Ausgleichsfonds gemäss mittlerem Szenario 2013). Den positiven Auswirkungen der Reform wird dabei nicht Rechnung getragen. Die Reform der Altersvorsorge würde die Finanzierung der AHV nachhaltig verbessern, sodass sich die Frage der Anwendung des Interventionsmechanismus erst nach dem Jahr 2030 stellen sollte.

### 4.2 Varianten

Die drei Varianten für den Interventionsmechanismus, die in den Simulationen gerechnet werden, sind zusammenfassend wie folgt modelliert:

Variante 1	<p><u>1. Schwellenwert:</u> Nach den Berechnungsmodellen sinkt voraussichtlich der AHV-Ausgleichsfonds innerhalb von 3 Jahren unter 70 Prozent</p> <p><u>2. Schwellenwert:</u> AHV-Ausgleichsfonds sinkt unter 70 Prozent</p>
Variante 2	<p><u>1. Schwellenwert:</u> Nach den Berechnungsmodellen sinkt voraussichtlich der AHV-Ausgleichsfonds innerhalb von 3 Jahren unter 70 Prozent</p> <p><u>2. Schwellenwert:</u> AHV-Ausgleichsfonds sinkt unter 60 Prozent</p>

<sup>13</sup> Gemäss aktuellsten verfügbaren Zahlen.

Variante 3	<p><u>1. Schwellenwert:</u> Nach den Berechnungsmodellen sinkt voraussichtlich der AHV-Ausgleichsfonds innerhalb von 3 Jahren unter 70 Prozent</p> <p><u>2. Schwellenwert:</u> AHV-Ausgleichsfonds sinkt unter 70 Prozent, <i>zusätzlich</i> weist das Umlageergebnis in den nächsten zwei Jahren ein Defizit von jeweils 3 Prozent der Ausgaben auf.</p>
Automatische Massnahmen (alle Varianten)	<p><u>Sistierung Rentenerhöhung</u> Bis zu einer Differenz von maximal 5 Prozent zur Referenzrente / spätestens nach 5 Jahren wird die Teuerung ausgeglichen</p> <p><u>Erhöhung der Lohnbeiträge</u> Um maximal 1 Prozentpunkt</p>

Die erste Variante übernimmt die Funktionsweise des Mechanismus in der Vorlage für die IV (mit auf die AHV angepassten höheren Schwellenwerten). Die zweite Variante gibt demgegenüber ein tieferes Niveau für die Aktivierung der automatischen Massnahmen vor, mit der Überlegung, der Politik mehr Zeit für ordentliche Massnahmen zuzugestehen. Die dritte Variante enthält als zusätzliche Bedingung für die Aktivierung der Massnahmen das Umlagedefizit. Dadurch soll gewährleistet werden, dass die Regel nur bei strukturellen Problemen aktiviert wird. In allen Fällen gilt: Als Referenzgröße wurde das Kapitalkonto gewählt; die Massnahmen bestehen aus einer Sistierung der Rentenanpassung und einer Erhöhung der Lohnbeiträge.

### 4.3 Simulationsrechnungen

#### 4.3.1 Einführung

Die Ergebnisse der Simulationsrechnungen werden im Folgenden grafisch dargestellt<sup>14</sup>. Die Abbildungen zeigen, wie sich das Kapital des AHV-Fonds entwickelt, wenn der Interventionsmechanismus aktiviert wird. Der Interventionsmechanismus ist Teil der Reform der Altersvorsorge und dürfte daher gemeinsam mit den anderen Reformelementen in Kraft gesetzt werden. Die nachfolgenden Berechnungen werden indes für die Periode ab 2018 dargestellt, als Szenario dienen die Finanzperspektiven der AHV gemäss geltender Ordnung.

Denn eine der Schwierigkeiten bei der Beurteilung des Interventionsmechanismus liegt darin, dass die demografische Struktur der schweizerischen Wohnbevölkerung in den kommenden Jahren starken Veränderungen unterliegt. Zwischen den Jahren 2020 und 2040 steht jährlich ein starker Anstieg der Anzahl Rentnerinnen und Rentner bevor. Die Entwicklung dürfte sich später wieder abflachen. Mit der Darstellung ab 2018 auf der Basis der Finanzperspektiven ohne Reform kann die Wirkung des Interventionsmechanismus unter ungünstigen Rahmenbedingungen simuliert, und damit einem «Härtetest» unterzogen werden.

Für die Analyse der Simulationen interessieren in erster Linie:

- *Zeitdauer der politischen Phase:* Hier gilt es zu beachten, dass die Aktivierung der automatischen Massnahmen auch nach Unterschreiten der zweiten Schwelle jeweils erst verzögert eintritt. Dies liegt daran, dass der effektive Stand des Fonds immer erst im

<sup>14</sup> Nähere Angaben und tabellarische Darstellung vgl. Anhang 1.

Folgejahr festgestellt werden kann, und die Massnahmen somit jeweils erst auf das übernächste Jahr hin aktiv werden können. Dies gibt Bundesrat und Parlament nach Unterschreiten der ersten Interventionsschwelle einen ausreichenden Zeitraum um die für die Stabilisierung der AHV notwendigen Reformen umzusetzen.

- *Wirksamkeit bezüglich Stabilisierung des Fonds:* Die automatischen Sanierungsmassnahmen führen – wenn ihr Umfang sich nicht genau an der Höhe des Defizits ausrichtet – entweder zu einem Anstieg oder zu einem weiteren Rückgang des AHV-Kapitals. Auch wenn es nicht gelingt, das Defizit vollständig abzudecken, verlangsamt die Fiskalregel zumindest die Abwärtsentwicklung des AHV-Fonds und gibt der Politik somit mehr Zeit zum Handeln. Die verschiedenen Varianten können auch danach beurteilt werden, wie gut die Massnahmen den Fondsstand zu stabilisieren vermögen, bzw. ob das Absinken des Fonds gestoppt werden kann.

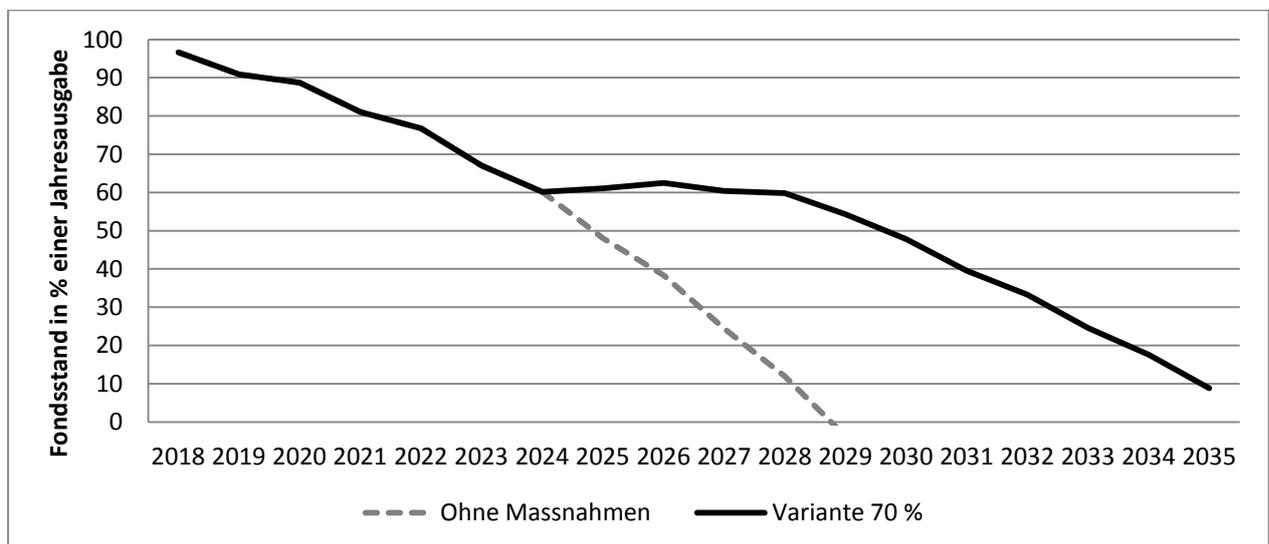
Da der erste Schwellenwert in allen Modellen identisch ist, wird das Augenmerk auf das Einsetzen der zweiten Phase gerichtet.

### 4.3.2 Ergebnisse der Simulationsrechnungen

In den drei vorliegend dargelegten Varianten wird die politische Phase im Jahr 2020 ausgelöst. Denn es ist absehbar, dass ab diesem Zeitpunkt der Fondsstand innerhalb der nächsten drei Jahre unter die Schwelle von 70 Prozent sinken wird. Die zweite Phase hingegen wird in allen drei Varianten zu einem anderen Zeitpunkt ausgelöst. Auch sind die Auswirkungen auf die finanzielle Situation des Ausgleichsfonds in jeder Variante anders.

#### 4.3.2.1 Variante 1

Die erste Variante rechnet mit der Aktivierung der zweiten Stufe, wenn der AHV-Ausgleichsfonds unter 70 Prozent einer Jahresausgabe sinkt. Die Entwicklung des AHV-Ausgleichsfonds verläuft mit einer solchen Regel wie folgt:



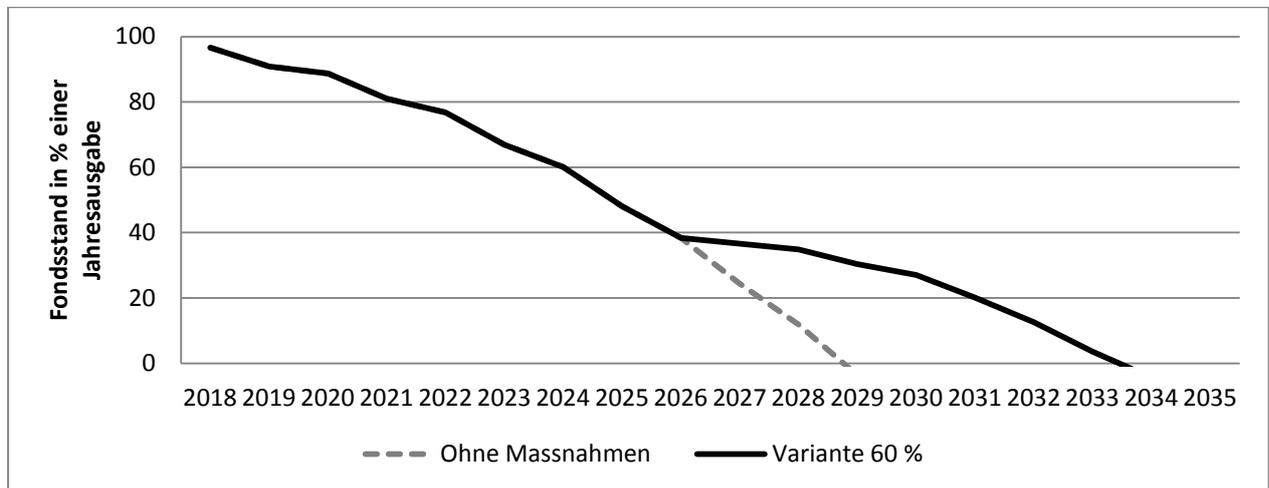
Die Gegenüberstellung des Fondsstands ohne und mit Massnahmen ist im Anhang 1 detailliert aufgeführt.

Die automatischen Massnahmen treten 2025 in Kraft. Unter den Stand von 70 Prozent sinkt der AHV-Ausgleichsfonds im Jahr 2023, was erst 2024 mit dem Vorliegen des Jahresabschlusses 2023 ersichtlich wird. 2030, wenn die Renten wieder an die

Preisentwicklung angepasst werden, liegt der Fondsstand bei 48 Prozent einer AHV-Jahresausgabe.

#### 4.3.2.2 Variante 2

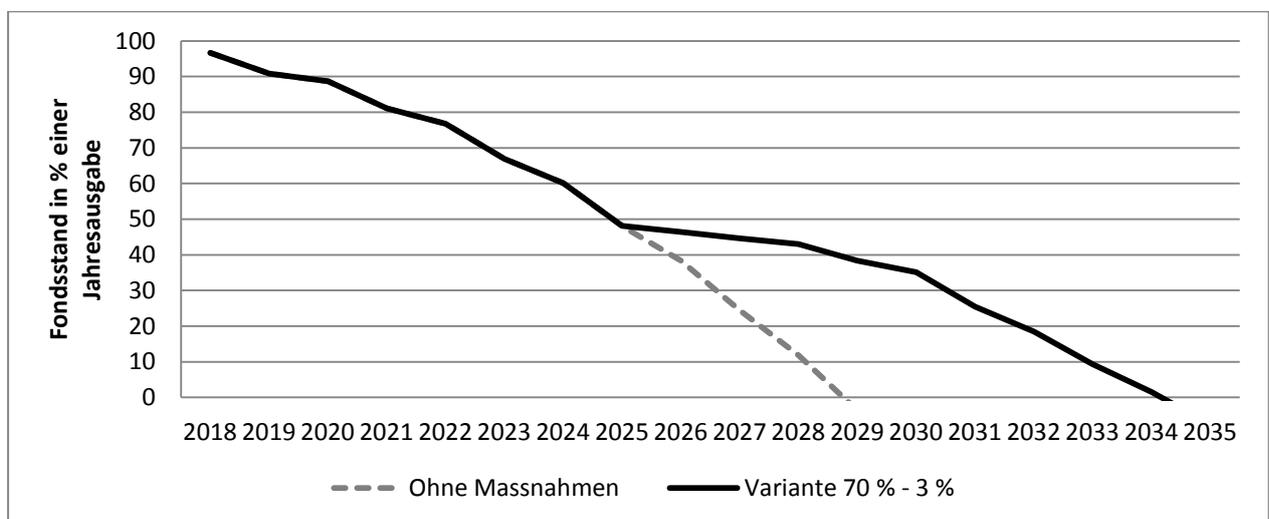
Die zweite Variante sieht demgegenüber eine tiefere zweite Stufe vor, nämlich wenn der AHV-Ausgleichsfonds unter 60 Prozent einer Jahresausgabe sinkt. Der Fondsstand entwickelt sich in dieser Variante gemäss der folgenden Darstellung:



Die automatischen Massnahmen treten 2027 in Kraft. Der Fondsstand sinkt im Jahr 2025 effektiv unter die 60-Prozent-Schwelle, was sich jedoch erst 2026 zeigt. Der Fondsstand liegt zu diesem Zeitpunkt bei 38 Prozent einer Jahresausgabe. 2032, wenn die Anpassung der Renten an die Preisentwicklung wieder gewährleistet werden muss, liegt er nur noch bei 13 Prozent einer Jahresausgabe.

#### 4.3.2.3 Variante 3

Die dritte Variante kombiniert den Fondsstand mit dem Defizit. Erst die Erfüllung beider Kriterien aktiviert die automatischen Massnahmen: Der AHV-Ausgleichsfonds sinkt unter 70 Prozent, zusätzlich weist das Umlageergebnis in den nächsten zwei Jahren ein Defizit von jeweils 3 Prozent der Ausgaben auf. Mit diesen Parametern entwickelt sich der Fondsstand gemäss folgender Grafik:



In dieser Variante wird die politische Phase (wie in den beiden anderen Varianten) im Jahr 2020 ausgelöst, und die automatischen Massnahmen werden ab 2026 aktiviert. Die beiden gleichzeitig zu erfüllenden Voraussetzungen (AHV-Ausgleichsfonds unter 70 % einer Jahresausgabe und Umlagedefizit in zwei aufeinanderfolgenden Jahren über 3 %) sind 2024 gegeben, was jedoch erst im Jahr 2025 ersichtlich ist. Der Fondsstand liegt zu diesem Zeitpunkt bei 46 Prozent. 2031, wenn der Teuerungsausgleich bei den Renten wieder gewährleistet werden muss, sinkt er auf 25 Prozent.

#### 4.4 Vergleich der Modelle

In der **Variante 1** werden die automatischen Massnahmen aktiviert, sobald das Kapitalkonto unter 70 Prozent einer Jahresausgabe sinkt. Bundesrat und Parlament haben somit vom Auslösen der ersten Phase bis zur Aktivierung der automatischen Massnahmen fünf Jahre Zeit um Massnahmen auf dem politischen Weg zu beschliessen. Gelingt dies nicht, so kann der Fondsstand nach Ablauf dieser fünf Jahre innerhalb eines Zeitraums von vier Jahren auf einem Niveau von über 60 Prozent stabilisiert werden. Danach steigen die Defizite wieder deutlich stärker an als der Umfang der Massnahmen, insbesondere nachdem der Teuerungsausgleich die Einsparungen auf der Leistungsseite einschränkt. Allerdings verläuft die negative Entwicklung des Fonds deutlich flacher als ohne Massnahmen.

Auch bei einem Fondsstand unterhalb der gesetzlichen Schwelle von 70 Prozent wird der Politik in der **Variante 2** noch zusätzlich Zeit gegeben, um auf dem politischen Weg eine Stabilisierung der AHV in die Wege zu leiten, da die Massnahmen erst unterhalb von 60 Prozent aktiviert werden. In dieser Variante dauert die politische Phase des Mechanismus bis zur Umsetzung der automatischen Massnahmen gesamthaft sieben Jahre. Dies hat zur Folge, dass bei einer erfolglosen ersten Phase die automatischen Massnahmen erst bei einem tieferen Fondsstand mit entsprechend grösseren Defiziten greifen. Aus diesem Grund können die Massnahmen den Fonds nur während weniger Jahren stabilisieren. Generell vermag der Mechanismus aber auch hier, den Rückgang des Kapitals zu verlangsamen.

In der **Variante 3** wird die zweite Phase des Mechanismus (aufgrund des Einbezugs des Defizites) erst ein Jahr später ausgelöst als in der Variante 1. Die politische Phase bis zur Umsetzung der automatischen Massnahmen dauert somit sechs Jahre. Der Fondsstand ist in dieser Zeit bis zum Auslösen der Massnahmen auf unter 50 Prozent gesunken, kann aber fünf weitere Jahre auf über 30 Prozent stabilisiert werden. Erst mit dem Teuerungsausgleich bei den Renten sinkt der Fondsstand ab 2031 wieder stärker.

#### Fazit:

Die Kriterien des Interventionsmechanismus, wonach Bundesrat und Parlament einerseits genügend Zeit für die Verabschiedung von politischen Massnahmen haben sollen, der Mechanismus aber eine stabilisierende Wirkung entfalten soll, verlaufen in den drei Varianten gegensätzlich. Je länger die erste (politische) Phase dauert, um so grösser wird zwar die Möglichkeit, dass sich die Politik auf diesem Wege über eine Sanierung der AHV einig werden kann; hingegen wird dadurch der Zeitraum, in dem der Fondsstand ungehindert absinkt, verlängert. Müssen die automatischen Massnahmen dennoch ergriffen werden, gelingt eine Stabilisierung in diesen Fällen weniger lange.

Die Variante 1 weist die kürzeste politische Phase auf, vermag den Fondsstand im Falle einer zweiten Phase am längsten zu stabilisieren. Variante 2 bietet der Politik die längste Zeitspanne für eine Lösung; die dadurch erst später einsetzenden Massnahmen erhalten aber nur für eine kurze Zeit die Finanzierungsreserve des Fonds. In der Variante 3 liegt sowohl die Zeit für die politische Phase wie auch die Dauer und Wirksamkeit der automatischen Massnahmen jeweils zwischen den beiden anderen Varianten.

## 5. Koordination mit den anderen Versicherungen

Die Frage der Koordination mit den anderen Versicherungen stellt sich vor allem, wenn die automatischen Massnahmen der zweiten Stufe des Interventionsmechanismus in Kraft treten und insbesondere im Fall einer Sistierung der AHV-Rentenanpassung an die Preis- und Lohnentwicklung.

Da die AHV-Minimalrente und der Zeitpunkt der AHV-Rentenanpassung für verschiedene Versicherungen massgebend sind, müssten mehrere Regeln zur Koordination zwischen der AHV einerseits und der IV, BV, UV und den EL andererseits verabschiedet werden. Gegebenenfalls würde der Bundesrat diesen Schritt gleichzeitig mit der Erhöhung der Beiträge und der Sistierung der Rentenanpassung vornehmen.

Mit der Sistierung der AHV-Rentenanpassung würde die Verknüpfung zwischen dem Betrag der AHV-Rente und dem der IV-Rente aufgehoben. Da die AHV- und die IV-Rente eng miteinander verbunden sind, könnte die Anpassung des Rentenbetrags an die Lohn- und Preisentwicklung in bestimmten Fällen Koordinationsfragen in Bezug auf die Berechnung oder die Plafonierung der Invalidenrenten aufwerfen, da die Berechnungsgrundlagen nicht mehr die gleichen wären. Betroffen sind die in Artikel 31 AHVG vorgesehenen Fälle sowie die Ablösung der Invalidenrente durch eine Altersrente (Art. 33<sup>bis</sup> AHVG) und die Summe der beiden Renten für Ehepaare, wenn ein Ehegatte Anspruch auf eine Altersrente und der andere Anspruch auf eine Rente der Invalidenversicherung hat (Art. 35 AHVG). Artikel 35 AHVG Absatz 3 Buchstabe b stellt die gesetzlichen, von den vorgenannten Bestimmungen der AHVG vorgesehenen Grundsätze zwar nicht infrage, kann aber zu praktischen Problemen führen, die vom Bundesrat mit notwendigen Vollzugsbestimmungen geregelt werden müssen. So hat der Bundesrat zum Beispiel festzulegen, welche Rente (IV oder AHV) für die Plafonierung der Renten für Ehepaare (vgl. Art. 35 AHVG) massgebend ist, bei denen ein Ehegatte eine AHV-Altersrente (bei welcher die Rentenanpassung sistiert wird) und der andere eine Rente der Invalidenversicherung (welche nach den ordentlichen Bestimmungen indexiert wird) bezieht. Eine minimale Koordination zwischen den Renten der beiden Versicherungen wird durch die vorgesehene Einschränkung des Mechanismus gewährleistet, dass die AHV-Rente nur höchstens 5 Prozent von der IV-Rente abweichen darf.

Artikel 36 des Bundesgesetzes über die **berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge** (BVG; SR 831.40) hält in Absatz 1 fest, dass Hinterlassenen- und Invalidenrenten, deren Laufzeit drei Jahre überschritten haben, bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters nach Anordnung des Bundesrates der Preisentwicklung angepasst werden. Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung vom 16. September 1987 über die Anpassung der laufenden Hinterlassenen- und Invalidenrenten an die Preisentwicklung sieht vor, dass die nachfolgenden Anpassungen auf den gleichen Zeitpunkt erfolgen wie die Anpassungen der Renten der Alters- und Hinterlassenenversicherung. Der Betrag der Anpassung ist hingegen

nicht der gleiche; er richtet sich nach den Mitteln der Vorsorgeeinrichtung. Auch eine Anpassung der in den Artikeln 2, 7, 8 und 46 erwähnten Grenzbeträge an die Erhöhungen der einfachen minimalen Altersrente der AHV ist vorgesehen (Art. 9 BVG).

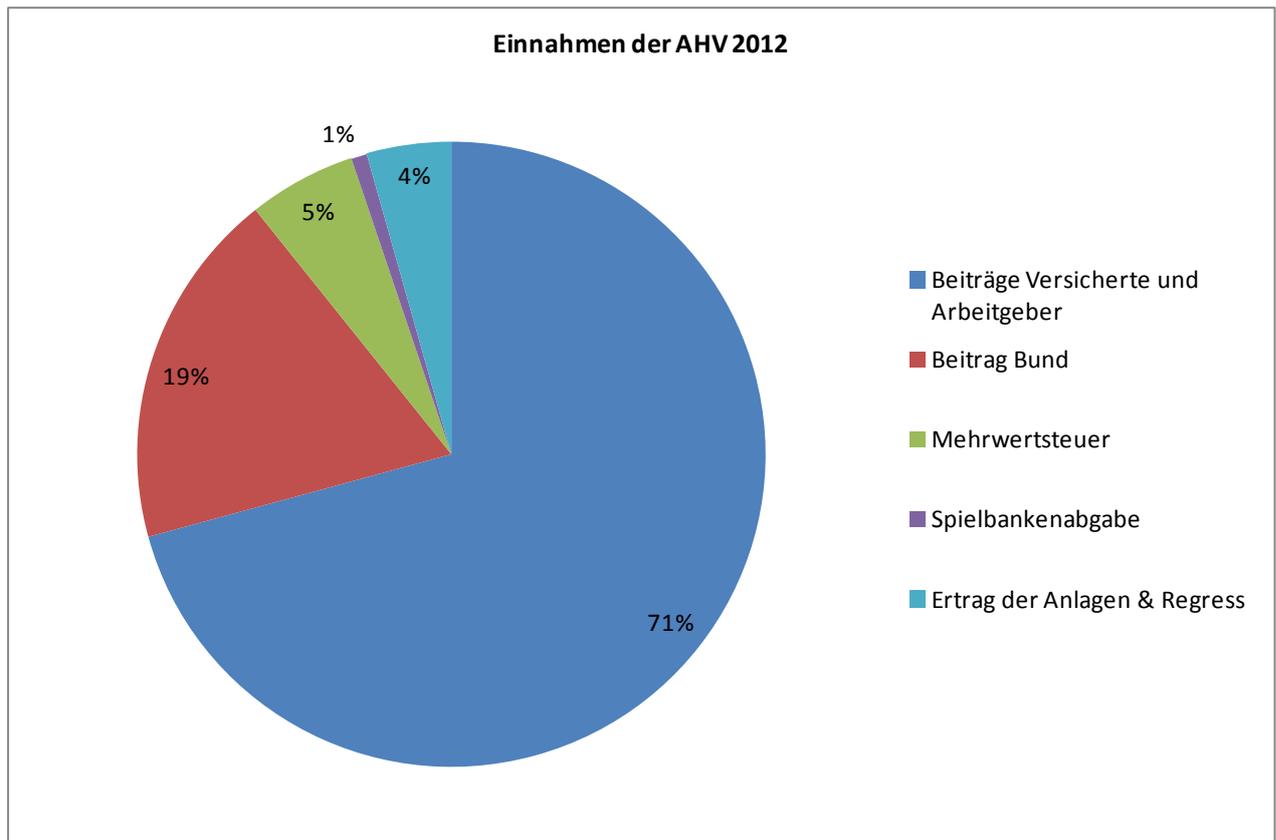
Bezüglich der **Unfallversicherung** hält Artikel 20 des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20) fest, dass den Versicherten, die Anspruch auf eine Rente der IV oder auf eine Rente der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) haben, eine Komplementärrente gewährt wird; diese entspricht in Abweichung von Artikel 69 ATSG der Differenz zwischen 90 Prozent des versicherten Verdienstes und der Rente der IV oder der AHV, höchstens aber dem für Voll- oder Teilinvalidität vorgesehenen Betrag. Die Komplementärrente wird beim erstmaligen Zusammentreffen der erwähnten Renten festgesetzt und lediglich späteren Änderungen der für Familienangehörige bestimmten Teile der Rente der IV oder der AHV angepasst. Das Gleiche gilt für Bezügerinnen und Bezüger von Hinterlassenenrenten (Art. 31 Abs. 4 UVG).

Was die **Ergänzungsleistungen (EL)** anbelangt, würde sich eine Sistierung der AHV-Rentenanpassung auf die EL auswirken, insbesondere wenn der Betrag der anerkannten Ausgaben vom Bundesrat angepasst wird. Gemäss Artikel 19 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30) kann der Bundesrat die Höhe der anerkannten Ausgaben (Art. 10 Abs. 1), der anrechenbaren Einnahmen (zu denen auch die AHV-Renten gehören; vgl. Art. 11 Abs. 1 Bst. d ELG) und der Krankheits- und Behinderungskosten in angemessener Weise anpassen. Die von der AHV durch die Sistierung der Rentenanpassung erzielten Einsparungen hätten für die EL zusätzliche Kosten von rund 350 Millionen Franken zur Folge; davon würden 220 Millionen auf den Bund entfallen.

Falls die automatischen Massnahmen der zweiten Stufe des Mechanismus in Kraft treten, müsste die Koordination mit den genannten Versicherungen sichergestellt werden. Diese sollte über die Festlegung eines Referenzwertes (der nach den geltenden Regeln und im vorgesehenen Rhythmus angepasst würde) erfolgen, auf den bei der Anpassung aller anderen betroffenen Leistungen abgestellt würde, sodass diese durch die Sistierung der Rentenanpassung keine Änderung erfahren würden.

## 6. Neuordnung des Bundesbeitrags an die AHV

Die Finanzierung der AHV wird mit Mitteln aus verschiedenen Quellen sichergestellt. Der grösste Anteil (2012 rund 29 Mrd.) entfällt auf Beitragszahlungen der Versicherten und der Arbeitgeber. Hinzu kommen Beiträge der öffentlichen Hand (2012 insgesamt 10,2 Mrd.). Weitere Quellen sind der Anlageertrag des AHV-Ausgleichsfonds sowie die Einnahmen aus dem Rückgriff auf haftpflichtige Dritte (2012 zusammen insgesamt 1.8 Mrd.). Anteilsmässig setzten sich die Mittel im Jahr 2012 aus den folgenden Quellen zusammen:



Die Beiträge der öffentlichen Hand umfassen mehrere Zahlungsströme:

- Erstens leistet der Bund gemäss Art. 103 AHVG einen Beitrag in Höhe von 19.55 Prozent der Ausgaben der AHV (2012: 7.6 Mrd.).
- Zweitens erhebt der Bund gemäss Art. 130 Abs. 3 BV seit 1999 einen Mehrwertsteuerprozentpunkt zugunsten der AHV. Von dessen Ertrag fliessen 83 Prozent direkt in den AHV-Fonds (2012: 2.3 Mrd.).
- Drittens geht seit dem Jahr 2000 der Ertrag aus der Spielbankenabgabe (2012: 329 Mio.) vollständig an die AHV (Art. 103 Abs. 2 AHVG).

Der Bund bestreitet seinen Beitrag an die AHV (wie auch die Beiträge an die übrigen bundeseigenen Sozialversicherungen IV und EL) in erster Linie aus einer eigens gebildeten Rückstellung. Diese wird gespeist aus den Abgaben auf Alkohol und Tabak sowie aus einem Anteil von 17 Prozent am Ertrag des Mehrwertsteuerprozentpunkts zugunsten der AHV. Mit diesen Mitteln kann ein Viertel der gesetzlichen Beiträge des Bundes an die Sozialversicherungen AHV, IV und EL gedeckt werden (2012: 24,7%). Der Rest wird mit allgemeinen Bundesmitteln bestritten.

Die Zusammensetzung der Einnahmequellen der AHV entspricht den sogenannten Finanzierungsgrundsätzen, wie sie Mitte der neunziger Jahre im „Bericht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen“<sup>15</sup> dargelegt werden. Der Bericht nannte folgende Gründe für diese Kombination der Finanzierungsquellen:

<sup>15</sup> Bericht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen (IDA FiSo 1), BSV, 1996

- *Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber:*

In erster Linie stellen die Renten eine individuelle Versicherungsleistung für den Einkommensausfall im Alter dar. Es liegt nahe, Leistungen für Erwerbssersatz primär mit Erwerbseinkommensprozenten zu finanzieren. Zudem erscheint es gerechtfertigt, dass das Anrecht auf individuell zugesprochene Versicherungsleistungen in erster Linie mit individuellen Beiträgen erworben werden muss.

- *Beitrag des Bundes:*

Eine finanzielle Beteiligung des Bundes lässt sich gemäss dem „Bericht über die Entwicklung des Bundesanteils an die AHV und seine Zusammensetzung<sup>16</sup>“, welcher im Rahmen der 11. AHV-Revision erstellt wurde, durch mehrere Argumente stützen:

- a) Die finanzielle Belastung der Versicherten und Arbeitgebenden sollte sich in Grenzen halten. Eine zu starke Ausrichtung auf die Finanzierung über Einkommensanteile führt zudem zu einer unerwünschten Belastung des Produktionsfaktors Arbeit.
- b) Der Beitrag der öffentlichen Hand rechtfertigt sich auch aufgrund der Solidaritätskomponenten der AHV. So können die individuellen Beiträge zur angemessenen Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Versicherten mit Beiträgen der öffentlichen Hand ergänzt werden.

Gemäss dem Bericht stand in den Anfangsjahren der AHV „die Begrenzung der Belastung der Versicherten“ im Vordergrund. So sollte insbesondere bei Einführung der AHV vermieden werden, dass sich für die Versicherten und die Arbeitgeber eine stärkere Belastung ergäbe als durch die bisherige Lohn- und Verdienstersatzordnung<sup>17</sup>.

In den späteren Botschaften wurde zunehmend der Aspekt der Solidaritätsleistungen betont. In der Botschaft vom 7. Juli 1976 über die 9. AHV-Revision<sup>18</sup>, welche den heute geltenden Anteil der öffentlichen Hand von rund 20 Prozent gesetzlich regelte, wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass dieser Prozentsatz in erster Linie „als Solidaritätsleistung des Staates an die Existenzsicherung der Betagten und Hinterlassenen“ zu verstehen sei.

Schliesslich stärkt die Finanzierung der AHV durch Beiträge des Bundes die Umverteilung, die in der AHV stattfindet: Die AHV ist eine Versicherung, in der das Äquivalenzprinzip nur bedingt zum Tragen kommt, denn die minimale und maximale Begrenzung der Renten sorgt für einen starken sozialen Ausgleich. Hinzu kommt die intergenerative Umverteilung von Beitragszahlenden zu Leistungsempfängern.

Die Entlastung der Erwerbstätigen und Unternehmen sowie der Solidaritäts- und der Umverteilungsaspekt haben in Vergangenheit dazu geführt, dass ein Einnahmen-Mix einer reinen Finanzierung über Lohnbeiträge, welche die Beitragszahlenden über Gebühr belasten würde, stets vorgezogen wurde. Die Überlegungen, die zur gegenwärtigen Strukturierung der AHV-Finanzierung führten, behalten weiterhin ihre Gültigkeit. Eine Beteiligung des Bundes an den Rentenzahlungen zur Entlastung der Erwerbstätigen ist daher (gesellschaftlich und wirtschaftlich) durchaus sinnvoll. Zudem wird durch die demografischen Veränderungen das Problem noch akzentuiert: Die Zusatzbelastung der AHV aufgrund der Demografie verursacht Kosten, die die AHV nicht steuern (d.h. senken) kann. Deshalb soll sich der Bund auch

---

<sup>16</sup> Bericht über die Entwicklung des Bundesanteils an die AHV und seine Zusammensetzung, BSV, 2000.

<sup>17</sup> BBl 1946 II 365ff., insbes. 499. Botschaft vom 24. Mai 1946

<sup>18</sup> BBl 1976 III 46

weiterhin sowohl über Mehrwertsteuerprozente wie auch über einen Bundesbeitrag an der Finanzierung der AHV beteiligen.

#### Exkurs: Entwicklung des Beitrags von Bund und Kantonen an die AHV

Die Beiträge der öffentlichen Hand an die AHV bestanden zunächst aus fixen Beträgen: Sie betragen anfangs 160 Millionen, wovon der Bund zwei Drittel und die Kantone einen Drittel zu übernehmen hatten<sup>19</sup>. Damit waren 1963 noch 15 Prozent der Jahresausgaben der AHV gedeckt. In den Jahren 1965-69 wurden sie auf 350 Millionen erhöht, was 1968 rund 17 Prozent der AHV-Jahresausgaben entsprach.

Mit der 6. AHV-Revision wurde ab 1970 ein ausgabenprozentualer Beitrag von mindestens einem Fünftel eingeführt, der im Verhältnis 3 zu 1 auf Bund und Kantone aufgeteilt wurde.<sup>20</sup> Ab 1978 sollte dieser Mindestanteil sogar auf 25 Prozent erhöht werden, diese Bestimmung trat jedoch nie in Kraft. Denn 1975 wurde der Bundesbeitrag angesichts der Erdölkrise mit dringlichem Bundesbeschluss auf 770 Mio. gesenkt; dies entsprach knapp 9 Prozent der AHV-Ausgaben. Für die Jahre 1976/77 wurde der Bundesbeitrag auf 9 Prozent der Ausgaben festgesetzt. Der Beitrag der Kantone blieb bei 5 Prozent.<sup>21</sup>

Der Beitrag der öffentlichen Hand wurde mit der 9. AHV-Revision bis 1982 schrittweise wieder auf 20 Prozent erhöht (mit einem Anteil des Bundesbeitrags von 15 Prozent).

Wegen Zusatzbelastungen der Kantone im Bereich der Krankenversicherung wurden diese ab 1986 bei der AHV entlastet. Per Bundesbeschluss wurde der kantonale Beitrag schrittweise auf 3 Prozent gesenkt und jener des Bundes auf 17 Prozent erhöht.<sup>22</sup>

In den neunziger Jahren geplante Beitragserhöhungen und ein beschlossener Sonderbeitrag für das vorgezogene Rentenalter (10. AHV-Revision) wurden nicht umgesetzt. Auch nach 1996 betrug der Bundesanteil weiterhin 17 Prozent. Das Stabilisierungsprogramm 1998 vom 19. März 1999 brachte wieder eine leichte Verschiebung der Belastung hin zu den Kantonen. Der Beitrag des Bundes wurde auf 16,36 Prozent gesenkt, jener der Kantone auf 3,64 Prozent erhöht. Die Massnahme war zunächst bis Ende 2004 befristet, wurde aber mit dem Entlastungsprogramm 2003 weiter verlängert.<sup>23</sup>

Mit dem Neuen Finanzausgleich, der eine weitgehende Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen zum Inhalt hatte, wurde der heutige Satz des Bundes von 19,55 Prozent festgelegt. Die Kantone sind nicht mehr beteiligt.

---

<sup>19</sup> Art. 103 Abs. 1 AHVG in der Fassung vom 20. Dezember 1946.

<sup>20</sup> Änderung des Bundesgesetzes über die Alters und Hinterlassenenversicherung vom 19. Dezember 1963.

<sup>21</sup> BB vom 12. Juni 1975 über Sofortmassnahmen auf dem Gebiet der AHV sowie Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung; Änderung vom 24. Juni 1977.

<sup>22</sup> BB über den Beitrag des Bundes und der Kantone an die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 4. Oktober 1985; AS 1985 2006

<sup>23</sup> Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 vom 19. Dezember 2003. Nicht näher eingegangen wird in vorliegendem Zusammenhang auf den für 2003-13 vorgesehenen „Flexa-Beitrag“. Dieser wurde nur einmal (2003) ausbezahlt und in den Jahren 2005/2006 gleich wieder kompensiert.

## 7. Problemstellung

Beim Bundesbeitrag an die AHV mit seinem Volumen von 7,4 Milliarden handelt es sich um den grössten Einzelkredit im Staatshaushalt des Bundes. Allein aufgrund seiner Grösse hat der Bundesbeitrag an die AHV also eine zentrale Bedeutung für die eidgenössische Finanzpolitik. Die demografische Alterung wird in den kommenden Jahrzehnten nicht nur die AHV vor Finanzierungsprobleme stellen; sondern auch der Bundeshaushalt wird zunehmend belastet werden. Das Ausgabenwachstum bei der AHV wird nämlich angesichts des Anstiegs der Anzahl Rentnerinnen und Rentner deutlich über dem Wirtschaftswachstum liegen. Im Gleichschritt erhöht sich auch der Bundesbeitrag, da er gemäss heutiger Regelung an die Entwicklung der AHV-Ausgaben gebunden ist (vgl. Ziff. 6.1). Gleichzeitig entwickeln sich die Einnahmen des Bundes erfahrungsgemäss im Einklang mit dem Wirtschaftswachstum (BIP). Die Einnahmen des Bundes können somit mit der Ausgabenentwicklung in der AHV nicht Schritt halten.

Langfristig öffnet sich eine Schere: Wenn der Bundesbeitrag in den kommenden zwei Jahrzehnten weiterhin gemäss der geltenden Regelung ausgerichtet wird, dann steigt er bis 2030 – gemäss dem mittleren Szenario des Bundesamts für Sozialversicherung vom April 2012 – auf einen Betrag von 11,7 Milliarden (zu Preisen von 2013). Wenn das Wachstum des Bundesbeitrags von heute dem BIP-Wachstum entspräche, das demselben Szenario unterstellt wird, dann läge er im Jahr 2030 bei lediglich 9,6 Milliarden pro Jahr.

Aus Sicht des Bundeshaushalts ist dieser Unterschied von grosser Bedeutung. Die Schuldenbremse (Art. 126 Abs. 2 BV) schreibt vor, dass die Ausgaben des Bundes über einen Konjunkturzyklus hinweg nicht über den Einnahmen liegen dürfen. Deshalb müssen Mehrausgaben, denen keine Mehreinnahmen gegenüberstehen, an anderer Stelle kompensiert werden. Mit anderen Worten: Die geltende Regelung, wonach der Bundesbeitrag an die Ausgabenentwicklung bei der AHV gekoppelt ist, führt faktisch zu einer zunehmenden Verdrängung anderer Aufgabengebiete des Bundes; ab 2030 beläuft sich der Verdrängungseffekt auf rund 2 Milliarden pro Jahr (zu Preisen von 2013). Dieser Effekt rührt daher, dass aufgrund des ausgabenprozentualen Bundesbeitrags die demografiebedingten Finanzierungsprobleme der Versicherung nur zu vier Fünfteln innerhalb der Versicherung getragen werden; ein Fünftel wird automatisch an den Bundeshaushalt überwältzt. Ein Verdrängungseffekt in dieser Grössenordnung entspricht rund 30 Prozent der jährlichen Ausgaben des Bundes für die Bildung und Forschung oder 55 Prozent der Ausgaben für die Landwirtschaft, die gemäss den Vorgaben der Schuldenbremse im Bundeshaushalt eingespart werden müssen.

Bereits im Rahmen der Botschaft zum 1. Massnahmenpaket der 6. IV-Revision (IV-Revision 6a) hat der Bundesrat das damals auch noch bei der IV gesetzlich verankerte System der ausgabenprozentualen Bundesbeiträge deshalb als schwerfällig und wenig transparent kritisiert. Insbesondere könne sich die Politik nicht mehr auf jenen Haushalt konzentrieren, bei dem die zu lösenden Probleme ihren Ursprung haben, sondern sie müsse zum Teil zwischen divergierenden Interessen entscheiden, was die Lösungsfindung auf Bundesebene in zentralen Politikbereichen erschwere (BBI 2010 1857). Aus diesen Gründen hat das Parlament im Rahmen der IV-Revision 6a die Entflechtung des Bundesbeitrags von der Ausgabenhöhe der IV beschlossen; ab 2014 wird der Bundesbeitrag an die IV an die (abdiskontierte) Entwicklung der Mehrwertsteuer gebunden. Gleichzeitig hat der Bundesrat in der Botschaft explizit angekündigt, dass bei der AHV eine analoge Neuregelung ins Auge zu

fassen sei und seither die Entflechtung als Massnahme der mittelfristigen Aufgabenüberprüfung des Bundes mehrfach bekräftigt.

Im Fall der IV führt die Abkoppelung zu einer erheblichen Mehrbelastung des Bundeshaushalts. Denn während die IV durch die Reformen der 5. und 6. IV-Revision entlastet wird, steigt der Bundesbeitrag an die IV vom gegenwärtigen Niveau aus weiter an. Wäre man beim bisherigen Finanzierungsmechanismus geblieben, gemäss dem der Bund 37,7 Prozent der IV-Ausgaben finanziert, so wäre auch der Bund – nach Jahren des steilen Ausgabenanstiegs – von den Reformen bei der IV entlastet worden. Hinter der Abkoppelung steckte aber die Überzeugung, dass die Reformen bei der IV voll der Versicherung zugute kommen sollten. Aufgrund des Systemwechsels wird der Bundesbeitrag im Jahr 2030 voraussichtlich 600 Millionen über dem Niveau gemäss bisherigem Recht liegen. Kumuliert dürfte die Mehrbelastung des Bundes von 2014 bis 2030 6,3 Milliarden erreichen.

Bei der AHV verhält es sich umgekehrt. Hier führt die Abkoppelung zu einer Entlastung des Bundeshaushalts. Zwar wird festgehalten am Grundsatz, wonach der Bund weiterhin einen wesentlichen Anteil an den AHV-Ausgaben bestreitet, damit die Beitragszahlenden nicht über Gebühr belastet werden. Aber es wird verhindert, dass das Finanzierungsproblem in der AHV auf die übrigen Ausgabegebiete des Bundeshaushalts durchschlägt.

Umgekehrt halten auch bei der AHV (genau wie beim Bund) die Einnahmen nicht Schritt mit den Ausgaben, denn die wichtigste Einnahmenkomponente der AHV, die Lohnbeiträge, folgen lediglich dem Wachstum des Bruttoinlandprodukts, das bis etwa 2035 schwächer ausfallen dürfte als das Wachstum der AHV-Ausgaben. Von allen Einnahmenkomponenten der AHV folgt gemäss geltendem Recht einzig der Bundesbeitrag dem Ausgabenwachstum der AHV. Mit der Entflechtung würde er ebenfalls nur noch entsprechend dem BIP-Wachstum zunehmen. Somit vergrössert aus Sicht der AHV die Anbindung des Bundesbeitrags an die Mehrwertsteuererträge die Schere, die sich zwischen Einnahmen und Ausgaben öffnet.

Aufgrund der weiterhin steigenden Lebenserwartung ist zudem nicht davon auszugehen, dass sich diese Lücke wieder schliesst. Der steigende finanzielle Bedarf aus den demografischen Veränderungen müsste dann vollständig durch die Versicherung getragen werden. Daher bedarf eine Entflechtung auch einer gewissen Absicherung für die AHV gegen diese Entwicklung. So sollte die steigende finanzielle Belastung auf der Ausgabenseite der AHV nicht zusätzlich mit einem grösseren Druck auf der Einnahmenseite einher gehen. Eine Überwälzung des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs auf die Beitragszahlenden oder die Rentenbeziehenden (durch Anpassungen der Beiträge oder der Leistungen) wäre kaum tragbar und widerspräche den laufenden Reformbestrebungen. Somit führt die Entflechtung zu einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf für die AHV.

## **8. Vorschläge zur Neuberechnung des Bundesbeitrags**

### **8.1 Grundidee und Varianten**

Die Grundidee der Entflechtung lautet, dass der Bundesbeitrag an die AHV im Einklang mit dem Wirtschaftswachstum (BIP) steigen soll. In Analogie zur Lösung bei der IV könnten folgende Eckwerte bei der Neuberechnung zur Anwendung kommen:

- Die Entflechtung tritt zusammen mit der Reform der Altersvorsorge in Kraft. Als Ausgangspunkt für die Neuberechnung dient der Durchschnitt der Bundesbeiträge nach alter Berechnungsmethode (19,55 % der AHV-Ausgaben) in den beiden Jahren zuvor. Mit dem Zweijahresdurchschnitt wird berücksichtigt, dass die AHV-Renten alle zwei Jahre an Teuerung und Lohnentwicklung angepasst werden und damit die AHV-Ausgaben (und damit der bisherige Bundesbeitrag) alle zwei Jahre einen stärkeren Zuwachs verzeichnen.
- Ausgehend von diesem Ausgangswert wächst der Bundesbeitrag im Einklang mit den Mehrwertsteuereinnahmen. Die Entwicklung der Mehrwertsteuereinnahmen widerspiegeln die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung. Die Mehrwertsteuereinnahmen eignen sich gut als Berechnungsgrundlage, da die Zahlen rascher verfügbar sind als die eigentlichen BIP-Werte.<sup>24</sup>

Weil eine Entflechtung gemäss diesen Vorgaben den Haushalt der AHV stark belasten würde, muss nach Möglichkeiten gesucht werden, um den Einnahmefall zumindest teilweise zu kompensieren. Im Rahmen dieses Berichts werden folgende Varianten untersucht:

#### **Variante 1: Vollständige Entflechtung mit Abtretung des Bundesanteils am Mehrwertsteuerprozent für die AHV**

Der Bundesanteil von 17 Prozent am Mehrwertsteuerprozent zugunsten der AHV wird an die AHV abgetreten. Das Mehrwertsteuerprozent zugunsten der AHV wurde im Jahr 1999 eingeführt, um die aus der Demografie entstehende Belastung der AHV finanziell zu überbrücken. Weil der Bund über den ausgabenprozentualen Beitrag die Auswirkung der demografischen Alterung ebenfalls mitzutragen hatte, wurden 17 Prozent des Ertrags aus dem Mehrwertsteuerprozent bewusst der Bundeskasse zugeführt, um daraus den Bundesbeitrag mitzufinanzieren (die 17 Prozent entsprachen dem damaligen Beitrag des Bundes an die AHV-Ausgaben.).

Angesichts der Tatsache, dass der Bund mit der Entflechtung vom Risiko der demografischen Entwicklung befreit wird, kann er auf seinen Anteil am Ertrag des Mehrwertsteuerprozents verzichten. Dies stellt kurzfristig eine Belastung für den Bundeshaushalt dar, die aber in der längeren Perspektive durch die Vorteile der Entflechtung aufgewogen wird.

#### **Variante 2: Teilentflechtung mit teilweiser Abtretung des Bundesanteils am Mehrwertsteuerprozent zugunsten der AHV**

Um den Einnahmefall der AHV zu begrenzen, wird auf eine vollständige Entflechtung verzichtet. Der geltende Anteil des Bundes an den Ausgaben der AHV wird von derzeit 19,55 Prozent auf 10 Prozent reduziert, folgt aber weiterhin der Ausgabendynamik. Die

---

<sup>24</sup> Bei der IV folgt der Bundesbeitrag nicht vollumfänglich der Mehrwertsteuerentwicklung, sondern der Zuwachs wird abdiskontiert (also abgedämpft) um den Quotienten von Rentenindex zu Lohnindex. Mit der Abdiskontierung wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Mehrwertsteuerentwicklung dem Wachstum der Lohnsumme folgt, die exogene Ausgabenentwicklung der IV hingegen im Wesentlichen durch die periodischen Rentenanpassungen gemäss Mischindex (Lohn- und Teuerungswachstum) bestimmt wird. Auch die AHV-Renten werden dem Mischindex angepasst. Im Fall der AHV wird auf eine Abdiskontierung verzichtet, da dieser Effekt im Vergleich zu den demografiebedingten Mehrausgaben weniger stark ins Gewicht fällt.

andere Hälfte des Bundesbeitrages (ausgehend von 9.775 Prozent der AHV-Ausgaben) würde neu entsprechend den Mehrwertsteuererträgen ansteigen.

Gemäss dieser Variante kommt der Bund weiterhin für einen Teil des demografischen Ausgabenwachstums bei der AHV auf. Das Problem der Verdrängung im Bundeshaushalt wird somit nicht vollständig gelöst. Umgekehrt halbiert sich der zusätzliche Finanzierungsbedarf in der AHV.

Um den künftigen Finanzierungsproblemen begegnen zu können, behält der Bund weiterhin einen Anteil von 10 Prozent der Erträge aus dem Mehrwertsteuerprozent für die AHV ein. Die historisch bedingte Asymmetrie zwischen dem Bundesanteil an den AHV-Ausgaben und dem Bundesanteil an den Erträgen aus dem Mehrwertsteuerprozent wird damit aufgehoben.

## 8.2 Finanzielle Auswirkungen auf Sozialversicherungen und Bundeshaushalt

Im Folgenden werden die Konsequenzen der beiden Varianten (basierend auf dem Bevölkerungsszenario A17-2010 sowie den Massnahmen gemäss der Reform der Altersvorsorge 2020) tabellarisch dargestellt. Zum Vergleich wird ihnen eine Variante „0“ gegenübergestellt, die sich bei einem Verbleib beim bisherigen System ergäbe. Der Zeithorizont erstreckt sich bis zum Jahr 2030. Zu diesem Zeitpunkt dürfte die IV ihre Schulden an die AHV zurückgezahlt haben und Überschüsse erzielen. Es drängt sich somit für die Zeit ab 2030 eine Neu beurteilung des Bundesbeitrags auf, bei der geprüft werden muss, ob ein Teil der Mittel des Bundes von der IV in die AHV umgelenkt werden können.

Jahr	Bundesbeitrag gelt. Recht (Variante „0“)	Bundesbeitrag neue Ordnung	Abtretung MWST-Anteil	Nettoeffekt für die AHV (bzw. Bund) <sup>25</sup>	Erforderliche MWST-% für die AHV
<b>Variante 1</b>					
2019	8'964	8'631	530	197	-0.06
2020	9'034	8'754	538	258	-0.08
2021	9'411	8'871	545	5	-0.00
2022	9'453	8'981	552	80	-0.02
2023	9'862	9'081	558	-223	0.07
2024	9'907	9'181	564	-162	0.05
2025	10'358	9'274	570	-514	0.15
2026	10'429	9'364	575	-489	0.14
2027	10'927	9'458	581	-888	0.26
2028	11'018	9'554	587	-877	0.25
2029	11'536	9'654	593	-1'288	0.37
2030	11'615	9'758	600	-1'258	0.36
<b>Variante 2</b>					
2019	8'964	8'901	218	155	-0.05
2020	9'034	8'998	221	186	-0.06
2021	9'411	9'250	224	63	-0.02
2022	9'453	9'326	227	100	-0.03
2023	9'862	9'585	230	-47	0.01
2024	9'907	9'658	232	-17	0.00
2025	10'358	9'935	235	-188	0.06
2026	10'429	10'017	237	-175	0.05
2027	10'927	10'318	239	-370	0.11
2028	11'018	10'413	242	-363	0.11
2029	11'536	10'728	244	-564	0.16
2030	11'615	10'820	247	-548	0.16

<sup>25</sup> Positives Vorzeichen: Mehreinnahmen für die AHV (bzw. IV) - entspricht Belastung des Bundes; negatives Vorzeichen: Mindereinnahmen für die AHV - entspricht Entlastung des Bundes; \*\*Bei der IV: 2014-2030.

Zum Vergleich: Neuer Finanzierungsmechanismus bei der IV					
	Bundesbeitrag bisheriges Recht	Bundesbeitrag mit Entflechtung		Nettoeffekt für die IV (bzw. Bund)*	In MWST- Äquivalenten
2030	3'574	4'326		752	-0.21

Die Konsequenzen, die aus der beschriebenen Entflechtung für AHV und Bundeshaushalt entstehen, sind abhängig vom Verlauf des Wirtschaftswachstums. In jedem Fall nimmt aber der Effekt der Entflechtung mit der Zeit zu. Die Auswirkungen der zwei Varianten lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- **Variante 1:** Für den Bund resultiert aus dem neuen Mechanismus für die AHV eine Entlastung; diese wird indessen zu Beginn überkompensiert durch die Abtretung des 17-Prozent-Anteils am Mehrwertsteuerprozent (Mindereinnahmen von 500 bis 600 Mio. pro Jahr). Umgekehrt wird die AHV in den ersten drei Jahren nach dem Systemwechsel entlastet, anschliessend belastet: Im Jahr 2030 beträgt die zusätzliche Belastung der AHV knapp 1.3 Milliarden. Umgerechnet in Mehrwertsteueräquivalenten entspricht dies 0,36 zusätzliche Mehrwertsteuerprozent. In diesen Zahlen sind die Auswirkungen der vorliegenden AHV-Reform berücksichtigt: Die geplanten leistungsseitigen Massnahmen kommen dank der Entflechtung vollumfänglich der AHV zugute.
- **Variante 2:** Bei einer Teilentflechtung, die von einem zehnzehnten Bundesbeitrag am Mehrwertsteuerprozent für die AHV ausgeht, fallen die Entlastung des Bundes bzw. der Einnahmefall der AHV deutlich geringer aus. Um die AHV vollständig für den Systemwechsel zu kompensieren, wären im Jahr 2030 lediglich 0.16 Mehrwertsteuerprozent nötig.

## 9. Methode

Neben der Frage der Ausgestaltung von Interventionsmechanismus und Entflechtung stellen sich methodische Fragen. Zu entscheiden ist, ob der Interventionsmechanismus Teil der Vorlage zur Reform der Altersvorsorge sein soll oder ob der Interventionsmechanismus dem Parlament vor oder parallel zur Reform unterbreitet werden soll.

Am 22. Januar 2013 reichte die SGK-S eine parlamentarische Initiative ein (Pa.Iv. 13.400 „Die AHV braucht eine Schuldenbremse“; vgl. Kap. 2.2.6), welche die sofortige Einführung eines Interventionsmechanismus fordert. Die Initiative wurde am 23. Mai 2013 von der SGK-N überwiesen.

Die Erfahrungen mit den Reformbestrebungen in der AHV und der beruflichen Vorsorge in den 15 Jahren zeigen, dass nur eine ausgewogene Vorlage Aussicht auf Erfolg haben kann. Diese Ausgewogenheit kann nicht realisiert werden, wenn der Interventionsmechanismus isoliert behandelt wird: Die aktiven Versicherten werden mit höheren Beiträgen belastet, die Rentnerinnen und Rentner mit tieferen Renten. Die Ausgewogenheit kann nur hergestellt werden, wenn aufgezeigt werden kann, wie mit der Reform der Altersvorsorge, die Gefahr, dass es zu den automatischen Massnahmen kommt, so weit als möglich reduziert werden kann.

Es muss auch verhindert werden, dass der Interventionsmechanismus in einer gesonderten Volkabstimmung abgelehnt wird. In diesem Fall stünde er als „Sicherheitsnetz“ für die AHV auf absehbare Zeit nicht mehr zur Verfügung, da der Volksentscheid respektiert werden müsste.

Interventionsmechanismus und Entflechtung müssen deshalb gemeinsam mit den übrigen Massnahmen der Reform der Altersvorsorge in ein und demselben Erlass geregelt werden. Sie sind integraler Bestandteil der Altersvorsorgereform und sollten dem Parlament deshalb nicht in einem separaten Erlass unterbreitet werden. Zudem sind sie auch in der Botschaft des Bundesrates zur Reform der Altersvorsorge enthalten.

Der Interventionsmechanismus wird über neue Bestimmungen im AHVG geregelt. Die geltenden Bestimmungen im Zusammenhang mit dem Bundesbeitrag, insbesondere Artikel 103 AHVG, werden angepasst, um der Entflechtung Rechnung zu tragen.

Die Anpassung der betroffenen Erlasse und der Bestimmungen, die eine Erhöhung der MWST ermöglichen (und damit die Finanzierung der geplanten Massnahmen), müssen aneinander geknüpft sein, sodass sie nur gemeinsam in Kraft treten können.

Es besteht auch keine Dringlichkeit. Die aktuelle finanzielle Lage der AHV rechtfertigt keine vorgezogene Einführung eines Interventionsmechanismus. Es ist genügend Zeit vorhanden, um geeignete und ausgeglichene Konsolidierungsmassnahmen mit langfristiger Wirkung zu finden, damit der Interventionsmechanismus gleichzeitig mit der Reform der Altersvorsorge 2020 in Kraft treten kann und im Ergebnis überflüssig sein sollte. Eine schnellere Behandlung dieser Massnahme scheint angesichts des engen Zeitplans der Reform ohnehin nicht möglich.

## Anhang 1

### Variante 1

<b>Variante 1</b>										<b>Automatische Massnahmen</b>			<b>Finanzhaushalt mit Massnahmen</b>						
<b>Finanzhaushalt ohne Massnahmen</b>										Renten-niveau	Renten	Beiträge	Renten	Ausgaben Total	Beiträge	Einnahmen Total	Umlage-ergebnis	Fondsstand in Mio.	Fondsstand in % der Ausgaben
	Renten	Ausgaben Total	Beiträge	Einnahmen Total	Umlage-ergebnis	Umlageergebnis in % der Ausgaben	Fondsstand in Mio.	Fondsstand in % der Ausgaben											
2018	42'928	43'930	31'852	44'471	-597	-1.4%	42'453	97				42'928	43'930	31'852	44'471	-597	42'453	97	
2019	44'625	45'659	32'335	45'315	-1'464	-3.2%	41'482	91				44'625	45'659	32'335	45'315	-1'464	41'482	91	
2020	44'900	45'947	32'787	45'836	-1'204	-2.6%	40'758	89 <sup>1)</sup>				44'900	45'947	32'787	45'835	-1'204	40'758	89	
2021	46'873	47'957	33'225	46'658	-2'345	-4.9%	38'857	81				46'873	47'957	33'225	46'658	-2'345	38'856	81	
2022	47'208	48'308	33'632	47'107	-2'186	-4.5%	37'082	77				47'208	48'308	33'632	47'107	-2'186	37'082	77	
2023	49'421	50'561	34'018	47'880	-3'579	-7.1%	33'853	67 <sup>2)</sup>				49'421	50'561	34'018	47'880	-3'579	33'853	67	
2024	49'807	50'964	34'382	48'246	-3'508	-6.9% <sup>2)</sup>	30'636	60				49'807	50'964	34'382	48'250	-3'508	30'639	60	
2025	52'267	53'467	34'738	48'982	-5'134	-9.6%	25'698	48	-3.6% <sup>3)</sup>	-1'886	4'185	50'381	51'581	38'923	52'906	568	31'512	61	
2026	52'685	53'903	35'078	49'271	-5'116	-9.5%	20'686	38	-3.6%	-1'901	4'226	50'785	52'002	39'304	53'436	639	32'480	62	
2027	55'265	56'531	35'426	49'960	-6'851	-12.1%	13'809	24	-5.0% <sup>4)</sup>	-2'762	4'268	52'503	53'769	39'694	54'225	-361	32'457	60	
2028	55'764	57'049	35'781	50'214	-6'882	-12.1%	6'770	12	-5.0%	-2'787	4'310	52'976	54'262	40'091	54'758	-330	32'473	60	
2029	58'420	59'755	36'162	50'884	-8'645	-14.5%	-2'201	-4	-5.0%	-2'920	4'356	55'500	56'835	40'518	55'696	-1'940	30'854	54	
2030	58'828	60'182	36'546	51'084	-8'571	-14.2%	-11'266	-19	-2.4% <sup>5)</sup>	-1'409	4'403	57'419	58'773	40'949	56'456	-3'035	28'081	48	
2031	61'486	62'888	36'944	51'702	-10'315	-16.4%	-22'285	-35	-3.3%	-2'055	4'451	59'431	60'834	41'395	57'216	-4'212	24'048	40	
2032	61'651	63'067	37'363	51'816	-10'004	-15.9%	-33'207	-53	-3.3%	-2'061	4'501	59'590	61'006	41'864	57'621	-3'845	20'308	33	
2033	64'098	65'558	37'794	52'358	-11'540	-17.6%	-45'916	-70	-4.1%	-2'634	4'553	61'464	62'924	42'347	58'361	-4'868	15'445	25	
2034	64'071	65'540	38'248	52'417	-11'033	-16.8%	-58'361	-89	-4.1%	-2'635	4'608	61'436	62'905	42'856	58'746	-4'305	11'058	18	
2035	66'301	67'811	38'703	52'893	-12'366	-18.2%	-72'417	-107	-4.8%	-3'150	4'663	63'152	64'661	43'366	59'465	-5'169	5'698	9	

**Datenbasis:**

Finanzhaushalt der AHV, geltende Ordnung, Abrechnung 2012, Stand Mai 2013  
(Beträge in Mio. Fr. zu Preisen von 2013)

<sup>1)</sup> Politische Phase wird ausgelöst

<sup>2)</sup> Automatische Massnahmen werden ausgelöst

<sup>3)</sup> Automatische Massnahmen treten in Kraft

<sup>4)</sup> Renten höchstens 5% tiefer als Referenzrente

<sup>5)</sup> Nach 5 Jahren: Teuerung ausgleichen

**Variante 2**

**Variante 2**

**Schwellenwerte:**

1. Stufe: AHV-Ausgleichsfonds sinkt voraussichtlich innerhalb von 3 Jahren unter 70%
2. Stufe: AHV-Ausgleichsfonds sinkt unter 60%

**Massnahmen:**

- Leistungsseite: Rentenanpassung sistiert (max. 5% unter Referenzrente, Teuerungsausgleich nach 5 Jahren)  
 Ressourcenseite: Erhöhung der Lohnbeiträge um 1 Prozentpunkt

	Finanzhaushalt ohne Massnahmen								Automatische Massnahmen			Finanzhaushalt mit Massnahmen							
	Renten	Ausgaben Total	Beiträge	Einnahmen Total	Umlage-ergebnis	Umlageergebnis in % der Ausgaben	Fondsstand in Mio.	Fondsstand in % der Ausgaben	Renten-niveau	Renten	Beiträge	Renten	Ausgaben Total	Beiträge	Einnahmen Total	Umlage-ergebnis	Fondsstand in Mio.	Fondsstand in % der Ausgaben	
2018	42'928	43'930	31'852	44'471	-597	-1.4%	42'453	97				42'928	43'930	31'852	44'471	-597	42'453	97	
2019	44'625	45'659	32'335	45'315	-1'464	-3.2%	41'482	91				44'625	45'659	32'335	45'315	-1'464	41'482	91	
2020	44'900	45'947	32'787	45'836	-1'204	-2.6%	40'758	89 <sup>1)</sup>				44'900	45'947	32'787	45'835	-1'204	40'758	89	
2021	46'873	47'957	33'225	46'658	-2'345	-4.9%	38'857	81				46'873	47'957	33'225	46'658	-2'345	38'856	81	
2022	47'208	48'308	33'632	47'107	-2'186	-4.5%	37'082	77				47'208	48'308	33'632	47'107	-2'186	37'082	77	
2023	49'421	50'561	34'018	47'880	-3'579	-7.1%	33'853	67				49'421	50'561	34'018	47'880	-3'579	33'853	67	
2024	49'807	50'964	34'382	48'246	-3'508	-6.9% <sup>2)</sup>	30'636	60				49'807	50'964	34'382	48'250	-3'508	30'639	60	
2025	52'267	53'467	34'738	48'982	-5'134	-9.6%	25'698	48 <sup>2)</sup>				52'267	53'467	34'738	48'989	-5'134	25'709	48	
2026	52'685	53'903	35'078	49'271	-5'116	-9.5%	20'686	38				52'685	53'903	35'078	49'281	-5'116	20'707	38	
2027	55'265	56'531	35'426	49'960	-6'851	-12.1%	13'809	24	-3.8% <sup>3)</sup>	-2'110	4'268	53'155	54'420	39'694	53'934	-885	19'915	37	
2028	55'764	57'049	35'781	50'214	-6'882	-12.1%	6'770	12	-3.8%	-2'129	4'310	53'635	54'920	40'091	54'443	-859	19'144	35	
2029	58'420	59'755	36'162	50'884	-8'645	-14.5%	-2'201	-4	-5.0% <sup>4)</sup>	-2'920	4'356	55'500	56'835	40'518	55'237	-1'940	17'263	30	
2030	58'828	60'182	36'546	51'084	-8'571	-14.2%	-11'266	-19	-5.0%	-2'940	4'403	55'888	57'242	40'949	55'716	-1'803	15'482	27	
2031	61'486	62'888	36'944	51'702	-10'315	-16.4%	-22'285	-35	-5.0%	-3'074	4'451	58'413	59'815	41'395	56'600	-3'392	12'038	20	
2032	61'651	63'067	37'363	51'816	-10'004	-15.9%	-33'207	-53	-2.7% <sup>5)</sup>	-1'636	4'501	60'015	61'431	41'864	57'282	-4'187	7'711	13	
2033	64'098	65'558	37'794	52'358	-11'540	-17.6%	-45'916	-70	-3.4%	-2'196	4'553	61'902	63'362	42'347	58'004	-5'221	2'239	4	
2034	64'071	65'540	38'248	52'417	-11'033	-16.8%	-58'361	-89	-3.4%	-2'198	4'608	61'873	63'342	42'856	58'368	-4'657	-2'768	-4	
2035	66'301	67'811	38'703	52'893	-12'366	-18.2%	-72'417	-107	-4.1%	-2'700	4'663	63'601	65'110	43'366	59'068	-5'530	-8'769	-13	

**Datenbasis:**

Finanzhaushalt der AHV, geltende Ordnung, Abrechnung 2012, Stand Mai 2013  
 (Beträge in Mio. Fr. zu Preisen von 2013)

<sup>1)</sup> Politische Phase wird ausgelöst

<sup>2)</sup> Automatische Massnahmen werden ausgelöst

<sup>3)</sup> Automatische Massnahmen treten in Kraft

<sup>4)</sup> Renten höchstens 5% tiefer als Referenzrente

<sup>5)</sup> Nach 5 Jahren: Teuerung ausgleichen

**Variante 3**

**Variante 3**

**Schwellenwerte:**

1. Stufe: AHV-Ausgleichsfonds sinkt innerhalb von 3 Jahren unter 70%
2. Stufe: AHV-Ausgleichsfonds sinkt unter 70% + Defizit während 2 Jahren über 3 %

**Massnahmen:**

- Leistungsseite: Rentenanpassung sistiert (max. 5% unter Referenzrente, Teuerungsausgleich nach 5 Jahren)  
 Ressourcenseite: Erhöhung der Lohnbeiträge um 1 Prozentpunkt

	Finanzhaushalt ohne Massnahmen								Automatische Massnahmen			Finanzhaushalt mit Massnahmen							
	Renten	Ausgaben Total	Beiträge	Einnahmen Total	Umlage- ergebnis	Umlageergebnis in % der Ausgaben	Fondsstand in Mio.	Fondsstand in % der Ausgaben	Renten- niveau	Renten	Beiträge	Renten	Ausgaben Total	Beiträge	Einnahmen Total	Umlage- ergebnis	Fondsstand in Mio.	Fondsstand in % der Ausgaben	
2018	42'928	43'930	31'852	44'471	-597	-1.4%	42'453	97				42'928	43'930	31'852	44'471	-597	42'453	97	
2019	44'625	45'659	32'335	45'315	-1'464	-3.2%	41'482	91				44'625	45'659	32'335	45'315	-1'464	41'482	91	
2020	44'900	45'947	32'787	45'836	-1'204	-2.6%	40'758	89 <sup>1)</sup>				44'900	45'947	32'787	45'836	-1'204	40'758	89	
2021	46'873	47'957	33'225	46'658	-2'345	-4.9%	38'857	81				46'873	47'957	33'225	46'658	-2'345	38'856	81	
2022	47'208	48'308	33'632	47'107	-2'186	-4.5%	37'082	77				47'208	48'308	33'632	47'107	-2'186	37'082	77	
2023	49'421	50'561	34'018	47'880	-3'579	-7.1%	33'853	67				49'421	50'561	34'018	47'880	-3'579	33'853	67	
2024	49'807	50'964	34'382	48'246	-3'508	-6.9% <sup>2)</sup>	30'636	60				49'807	50'964	34'382	48'250	-3'508	30'639	60	
2025	52'267	53'467	34'738	48'982	-5'134	-9.6%	25'698	48				52'267	53'467	34'738	48'989	-5'134	25'709	48	
2026	52'685	53'903	35'078	49'271	-5'116	-9.5%	20'686	38	0.0% <sup>3)</sup>	0	4'226	52'685	53'903	39'304	53'575	-890	25'001	46	
2027	55'265	56'531	35'426	49'960	-6'851	-12.1%	13'809	24	-3.8%	-2'110	4'268	53'155	54'420	39'694	54'082	-885	24'294	45	
2028	55'764	57'049	35'781	50'214	-6'882	-12.1%	6'770	12	-3.8%	-2'129	4'310	53'635	54'920	40'091	54'594	-859	23'609	43	
2029	58'420	59'755	36'162	50'884	-8'645	-14.5%	-2'201	-4	-5.0% <sup>4)</sup>	-2'920	4'356	55'500	56'835	40'518	55'390	-1'940	21'815	38	
2030	58'828	60'182	36'546	51'084	-8'571	-14.2%	-11'266	-19	-5.0%	-2'940	4'403	55'888	57'242	40'949	55'873	-1'803	20'124	35	
2031	61'486	62'888	36'944	51'702	-10'315	-16.4%	-22'285	-35	-2.7% <sup>5)</sup>	-1'632	4'451	59'854	61'256	41'395	57'017	-4'551	15'588	25	
2032	61'651	63'067	37'363	51'816	-10'004	-15.9%	-33'207	-53	-2.7%	-1'636	4'501	60'015	61'431	41'864	57'404	-4'187	11'331	18	
2033	64'098	65'558	37'794	52'358	-11'540	-17.6%	-45'916	-70	-3.4%	-2'196	4'553	61'902	63'362	42'347	58'129	-5'221	5'930	9	
2034	64'071	65'540	38'248	52'417	-11'033	-16.8%	-58'361	-89	-3.4%	-2'198	4'608	61'873	63'342	42'856	58'495	-4'657	996	2	
2035	66'301	67'811	38'703	52'893	-12'366	-18.2%	-72'417	-107	-4.1%	-2'700	4'663	63'601	65'110	43'366	59'198	-5'530	-4'931	-8	

**Datenbasis:**

Finanzhaushalt der AHV, geltende Ordnung, Abrechnung 2012, Stand Mai 2013  
 (Beträge in Mio. Fr. zu Preisen von 2013)

<sup>1)</sup> Politische Phase wird ausgelöst

<sup>2)</sup> Automatische Massnahmen werden ausgelöst

<sup>3)</sup> Automatische Massnahmen treten in Kraft

<sup>4)</sup> Renten höchstens 5% tiefer als Referenzrente

<sup>5)</sup> Nach 5 Jahren: Teuerung ausgleichen

## **Anhang 2**

### **Zusammenfassung der Ergebnisse der Studien zum Interventionsmechanismus**

#### **„Steuerungsmechanismen in der AHV“**

In der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) sind sowohl die Beiträge der Versicherten als auch die Ansprüche der Leistungsbezüger gesetzlich verankert. Daraus ergibt sich jedoch keine Gewähr, dass die Erträge der Versicherung ihre Ausgaben tatsächlich decken. Das AHV-Gesetz hält lediglich fest, dass der Stand des Ausgleichsfonds in der Regel nicht unter den Betrag einer Jahresausgabe sinken darf. Konkret sind jedoch keine Massnahmen für den Fall vorgesehen, dass diese Grenze tatsächlich unterschritten wird. Aufgrund der aktuellen Projektionen des BSV muss man sich um die Finanzierung der AHV bis gegen 2020 keine Sorgen machen (externe Schockereignisse vorbehalten). Ab dann öffnet sich aber demografiebedingt die Finanzierungslücke und erreicht bis 2030 einen Betrag von 5 bis 10 Milliarden Franken pro Jahr.

Im Rahmen dieser Studie haben Experten der Universität Luzern und Freiburg (D) drei mögliche Steuerungsmechanismen für die AHV entworfen. Die Modelle sehen konkrete Massnahmen vor, um die Leistungen der AHV sowie die nachhaltige Stabilität dieses Vorsorgewerkes langfristig zu sichern. Zwei der vorgeschlagenen Steuerungsmechanismen sind „selbstregulierende Autopiloten“, die nach ihrer Inkraftsetzung kein Eingreifen der Politik mehr erfordern. Das erste Modell sieht vor, dass bei einem zu tiefen Fondsstand einerseits das Rentenalter kontinuierlich angehoben und andererseits der Lohnbeitragsatz erhöht wird, um das finanzielle Gleichgewicht der AHV zu sichern. Das zweite Modell schliesst die Finanzierungslücke mit einer Reduktion der Rentenhöhe und gleichzeitiger Erhöhung der Mehrwertsteuerprozent für die AHV. Beim dritten Modell handelt es sich um eine „institutionalisierte Navigationshilfe“, die ein Vorgehen in drei Stufen vorsieht. Sobald der AHV-Fondsstand unter 70 Prozent einer Jahresausgabe fällt, muss der Bundesrat innert Jahresfrist eine Vorlage zuhanden des Parlamentes ausarbeiten, wie die Finanzierungslücke beseitigt werden soll. Sinkt der Fondsstand im folgenden Jahr unter 50 Prozent, wird auf Anfang des nächsten Jahres das Rentenalter in Monatsschritten und die Mehrwertsteuer in Zehntelprozenten soweit erhöht, bis das Umlageergebnis ausgeglichen ist. Verharrt der Fondsstand weiterhin unter 50 Prozent einer Jahresausgabe, werden sowohl Mehrwertsteuer wie auch das Rentenalter angehoben, bis die Finanzierungslücke geschlossen ist und der Fondsstand wieder 50 Prozent erreicht.

Das Fazit dieser Studie ist, dass alle präsentierten Modelle grundsätzlich geeignet sind, das finanzielle Gleichgewicht der AHV zu gewährleisten. Mögliche Nachteile von Steuerungsmechanismen (starre Regeln, eingeschränkter Handlungsspielraum des Parlaments) sind insbesondere bei der „Navigationshilfe“ kaum auszumachen. Interessant ist der Ansatz, wonach die vorgeschlagenen Modelle relativ fein – rechtzeitig, aber nur so viel wie nötig – reagieren würden.

Prof. Dr. Lars P. Feld, Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger (Universität Luzern): „Steuerungsmechanismen in der AHV“ – Forschungsbericht 7/12.

Der Bericht liegt in deutscher Sprache vor mit Zusammenfassungen in Französisch, Italienisch und englisch.

## **„Finanzielle Nachhaltigkeit für Altersvorsorgesysteme – Automatische Anpassungsmechanismen in OECD- und EU-Ländern“**

Die demografische Alterung der Bevölkerung, verursacht durch die stetig steigende Lebenserwartung im Rentenalter bei einer nahezu gleichbleibenden Anzahl Erwerbstätiger, setzt die meisten Altersvorsorgesysteme unter Druck. Um die finanzielle Tragfähigkeit zu garantieren, sind Anpassungen unumgänglich, auch wenn diese nicht immer leicht durchzusetzen sind. Zur Analyse dieser Anforderungen und Möglichkeiten automatischer Anpassungsmechanismen wurden im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten zur nächsten Reform der Altersvorsorge eine Studie in Auftrag gegeben. Gleichzeitig sollten die Umsetzungsmöglichkeiten und die Erfahrungen mit automatischen Anpassungsmechanismen anhand eines internationalen Vergleichs geprüft werden.

Grundsätzlich kann die finanzielle Nachhaltigkeit als langfristiges Gleichgewicht definiert werden. Die (erwartete) Summe der Beiträge und weiterer Einnahmen sollte über einen Zeitraum von mindestens 50 bis 75 Jahren den (erwarteten) Rentenleistungen entsprechen. So definiert, kann dieses Gleichgewicht als Zielgrösse für einen automatischen Anpassungsmechanismus festgelegt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, stehen sämtliche Parameter des Altersvorsorgesystems als Instrumente zur Verfügung. So können sowohl die Einnahmen, die Rentenformel zur Berechnung der Anfangsrente und zur Rentenanpassung oder das Rentenalter mit einem demografischen Steuerungsfaktor, wie z.B. der Lebenserwartung oder dem Altersquotienten (Verhältnis des Anteils der Rentenbeziehenden zu jenem der Aktiven), verknüpft werden. Auch ein separater Reservefonds ist denkbar, der mit (zusätzlichen) Beiträgen geäuft wird, während die geburtenstarken Jahrgänge erwerbstätig sind. Dieser Puffer kann dann zur Überbrückung von Defiziten eingesetzt werden, sobald die grossen Jahrgänge in den Ruhestand gehen.

Die Autoren stellen fest, dass es nur wenigen Ländern tatsächlich gelungen ist, die genannten Instrumente mit demografischen Steuerungsfaktoren zu verknüpfen und einen automatischen Anpassungsmechanismus in Kraft zu setzen. Einer der Gründe dafür war, dass solche Mechanismen auf politischer Ebene jeweils kurz vor der Anwendung geändert oder gestoppt worden sind.

Anna Cristina D'Addio, Edward Whitehouse (OECD): Towards Financial Sustainability Of Pension Systems

The Role Of Automatic-Adjustment Mechanisms in OECD and EU Countries; Reihe „Beiträge zur Sozialen Sicherheit“ – Forschungsbericht 8/12.

Der Bericht liegt in englischer Sprache vor mit Zusammenfassungen in Deutsch, Französisch und Italienisch.

## **Anhang 3**

### **Parlamentarische Vorstösse**

#### **09.3186 – Motion Weibel: Nachhaltigkeitsregeln für die Finanzierung der Sozialwerke**

Der Bundesrat wird beauftragt, für das Erreichen und Einhalten des Gleichgewichtes der Sozialwerke AHV, IV, ALV und EO Regeln zu formulieren und ihre Anwendung sicherzustellen. Die Regeln legen finanzielle Steuergrössen fest, bei deren Erreichen bzw. Überschreiten der Bundesrat innert einer zu definierenden Frist eine Vorlage zur Wiederherstellung und Sicherung des finanziellen Gleichgewichtes vorlegen muss. Zudem sind Sofortmassnahmen zu definieren, welche wirken, bis die eingeleiteten Gesetzesrevisionen in Kraft sind.

*Stellungnahme Bundesrat:* Der Bundesrat beabsichtigt, die Nachhaltigkeit der Finanzierung der Sozialwerke im Rahmen der Revisionen der einzelnen Sozialversicherungsgesetze zu sichern. Mit diesem Vorgehen können die spezifischen Eigenheiten der einzelnen Sozialversicherungen optimal mit einbezogen werden.

*Stand der Beratungen:* Abgeschrieben, weil seit mehr als zwei Jahren hängig

#### **11.3113 – Motion Luginbühl: Einführung von Fiskalregeln bei der AHV und bei der IV<sup>26</sup>**

Der Bundesrat wird beauftragt, bei der AHV- und IV-Revision zwingend Fiskalregeln vorzusehen, welche die Verschuldung bei den beiden Sozialversicherungen beschränken. Die Fiskalregeln sollen einen finanziellen Auslöser festsetzen, bei dessen Überschreiten politische Massnahmen erforderlich werden. Dieser politische Auftrag ist bezüglich Massnahmen und Fristen zu definieren. Falls der politische Auftrag nicht innerhalb dieser Fristen umgesetzt wird, sind automatisch auszulösende Massnahmen vorzusehen.

*Stellungnahme Bundesrat:* Der Bundesrat hat bereits verschiedentlich seine Absicht bekräftigt, Regelbindungen für die Sozialversicherungen zu prüfen und zu realisieren. Damit soll sichergestellt werden, dass die Sozialwerke gemäss ihrem Verfassungsauftrag auf Dauer im finanziellen Gleichgewicht sind. Die Umsetzung soll jedoch im Rahmen der anstehenden Sozialversicherungsreformen erfolgen.

*Stand der Beratungen:* Motion überwiesen

#### **12.3553 – Motion Liberale Fraktion: AHV-Schuldenbremse rasch einführen**

Der Bundesrat wird beauftragt, bis Ende 2012 dem Parlament eine von der AHV-Revision separate Vorlage zu unterbreiten, welche die Einführung einer Schuldenbremse für die AHV vorsieht. Diese Schuldenbremse soll nach den Vorgaben der in der 11. AHV-Revision vorgesehenen Fiskalregel ausgestaltet sein.

*Stellungnahme Bundesrat:* Der Bundesrat wurde von den Räten bereits beauftragt, in der nächsten AHV-Revision zwingend eine Fiskalregel vorzusehen (vgl. Motion 11.3113). Der Bundesrat wird die Reform der Altersvorsorge gesamtheitlich und unter Berücksichtigung der gegenseitigen Abhängigkeit von erster und zweiter Säule angehen. Ein Element wird auch die Einführung einer Fiskalregel bilden. Der Bundesrat wird in Kenntnis aller Umstände entscheiden, ob und wieweit einzelne Reformelemente zu einer Gesamtvorlage zusammengelegt oder separat und in zeitlicher Hinsicht gestaffelt realisiert werden sollen. Die

---

<sup>26</sup> Die Motion 11.3106 mit gleichem Inhalt wurde abgelehnt, die parlamentarische Initiative 10.509, welche eine Fiskalregel nur für die AHV verlangte, wurde zurückgezogen

Unterbreitung einer separaten Vorlage zur Einführung einer Fiskalregel bis Ende 2012 lehnt der Bundesrat deshalb ab.

*Stand der Beratungen: Im Plenum noch nicht behandelt (Nationalrat)*

**13.400 – Parlamentarische Initiative SGK SR: Die AHV braucht eine Schuldenbremse**

In der Alters- und Hinterlassenenversicherung soll eine Schuldenbremse dafür sorgen, dass die AHV-Finzen langfristig gesichert bleiben. Die Navigationshilfe soll der Politik einen klaren Reformauftrag geben, wenn sich abzeichnet, dass der AHV-Fonds eine vorher definierte Schwelle dauerhaft unterschreitet. Wenn dieses Reformvorhaben scheitert oder zu viel Zeit in Anspruch nimmt, sollen allgemein verständliche und demokratisch legitimierte Sofortmassnahmen in Kraft treten. Die Sofortmassnahmen müssen einen Massnahmenmix umfassen, der sowohl auf der Ausgaben-, als auch auf der Einnahmenseite greift.

Der Entscheid des Bundesrates darüber, ob die Schuldenbremse Teil der gesamten Reform sein soll oder diese Fiskalregel zeitlich vorzuziehen ist, steht noch aus. Sollte sich der Bundesrat gegen eine gestaffelte Vorlage entscheiden, will das Parlament den Interventionsmechanismus vorziehen.

*Stellungnahme Bundesrat:* Da im Moment noch keine dringende Massnahmen im Hinblick auf die finanzielle Situation der AHV notwendig sind, ist es nicht angemessen, die Einführung einer solchen Regelung zu beschleunigen oder von den restlichen Reformvorhaben isoliert zu behandeln. Eine solche Bestimmung sollte von Vorteil in die Reform der Altersvorsorge integriert werden. Über die gesonderte Vorlage einer solchen Regelung kann zudem später entschieden werden.

*Stand der Beratungen:* Folge gegeben