

Nachhaltige Finanzpolitik für Wachstum und Wohlstand

economiesuisse präsentierte an der Medienkonferenz vom 4. Juli 2008 das Konzept „Nachhaltige Finanzpolitik für Wachstum und Wohlstand“. Das Konzept wurde im Zusammenhang mit der Vernehmlassung „Ergänzungsregel zur Schuldenbremse“ erarbeitet. Die Schuldenbremse des Bundes hat sich grundsätzlich bewährt, weist indes noch Lücken auf. Deshalb hat der Bundesrat eine Ergänzungsregel vorgeschlagen. Die Wirtschaft begrüsst diesen Vorschlag, fordert aber eine umfassendere Schuldenbremse, welche neben den ausserordentlichen Ausgaben auch die Sozialversicherungen einbezieht.

Position economiesuisse

Die anstehende Revision der Schuldenbremse bietet die Chance, die Gefahr der Neuverschuldung des Bundes wirksam zu dämmen und gleichzeitig ein sinnvolles Instrument für die nachhaltige Sicherung der Sozialwerke zu schaffen. Die im Konzept vorgeschlagene Nachhaltigkeitsregel für die staatlichen Sozialversicherungen ist eine wirksame Ergänzung der Schuldenbremse. Damit wird die Schuldenbremse umfassend, sodass eine nachhaltige Finanzpolitik gelingen kann. Dies ist Grundlage für Wirtschaftswachstum und Wohlstand.

14. Juli 2008

Nummer 13

dossierpolitik

Konsequente Umsetzung der Schuldenbremse zur Schliessung von Schuldenschlupflöchern

Die finanzpolitischen Rahmenbedingungen der Schweiz haben sich in der jüngsten Vergangenheit wieder etwas verbessert. Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ist damit aber noch nicht gesichert. Neben nach wie vor bestehenden Altlasten stehen weitere finanzpolitische Herausforderungen an: Einerseits sind die negativen Auswirkungen der unkontrollierten Ausgaben- und Schuldenentwicklung der 1990er Jahre weiterhin spürbar. Sowohl im historischen als auch im internationalen Vergleich hat die Schweiz ihre traditionell solide finanzpolitische Position noch nicht wieder zurückgewinnen können. Andererseits kommen weitere bedeutende finanzpolitische Herausforderungen auf uns zu: Die nachhaltige Finanzierung und Sicherung der Sozialwerke. Der im Mai 2008 publizierte Bericht des Bundes „Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz“ (Nachhaltigkeitsbericht) hat die Auswirkungen der voraussichtlichen demografischen Zusatzbelastungen für die öffentlichen Finanzen quantifiziert. Ein Weg, wie diese bedeutende Belastung finanziell tragbar gemacht und gesellschaftlich sozialverträglich zu meistern ist, wurde bis jetzt noch nicht aufgezeigt. Klar scheint, dass die Probleme umso besser bewältigt werden können, je eher Reformmassnahmen diskutiert und verbindlich festgelegt werden.

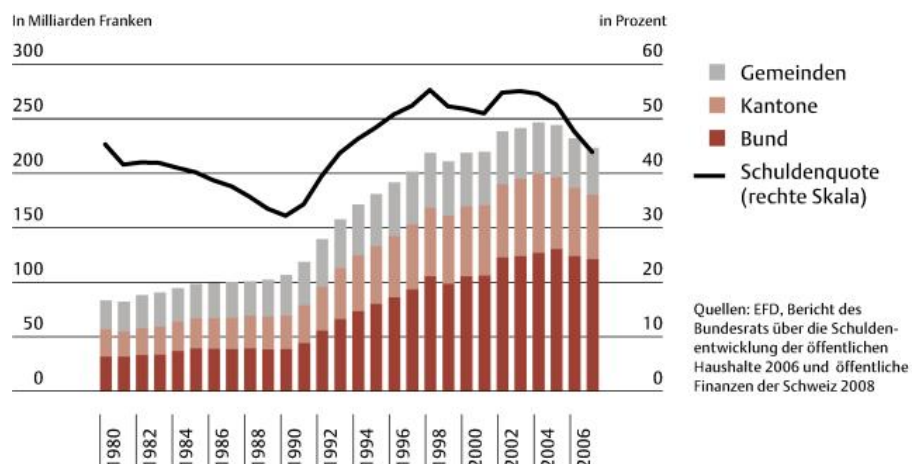
Die Auswirkungen der Schuldenpolitik der 1990er Jahre

In den 1990er Jahren hat sich die Finanzpolitik zusehends vom traditionell soliden Kurs entfernt. War der öffentliche Haushalt lange Zeit ausgeglichen und der Schuldenstand moderat, änderte sich dies während der 1990er Jahre. Die kumulierte Schuldenquote von Bund, Kantonen und Gemeinden nahm von 30 Prozent des BIP im Jahr 1990 auf über 55 Prozent des BIP zu. Mittlerweile liegt sie wieder unter 50 Prozent. Noch akzentuierter verlief die Entwicklung, wenn man die Schulden auf Bundesebene isoliert betrachtet. Über einen Zeitraum von 15 Jahren dehnte sich die Verschuldung des Bundes von 38 Mrd. Franken auf über 130 Mrd. Franken aus. Heute werden knapp 124 Mrd. Franken als Bundesschuld bzw. gut 240 Mrd. Franken als Gesamtschuld bilanziert. Im internationalen Vergleich hat die Schweiz nicht nur bei der Verschuldung, sondern auch bei den Staats- und Fiskalquoten deutlich an Terrain eingebüsst. Für die Periode ab 1990 verzeichnet die Schweiz nach Portugal die stärksten Zuwächse bezüglich der Staats- und Fiskalquoten der OECD-Länder.

Die Gesamtverschuldung auf den drei Staatsebenen hat sich in den 1990er Jahren von knapp 100 Mrd. Franken auf fast 240 Mrd. Franken erhöht. 2003 erreichte die Schuldenquote mit 55 Prozent einen Höchststand. Sie ist seither leicht rückläufig, droht aber aufgrund der ausserordentlichen Ausgaben 2008 sowie neuer grosser Begehrlichkeiten der Politik beispielsweise in den Infrastrukturen wieder anzusteigen. Nicht enthalten sind zudem die Schulden der Sozialversicherungen, insbesondere der Invalidenversicherung.

Entwicklung der Verschuldung

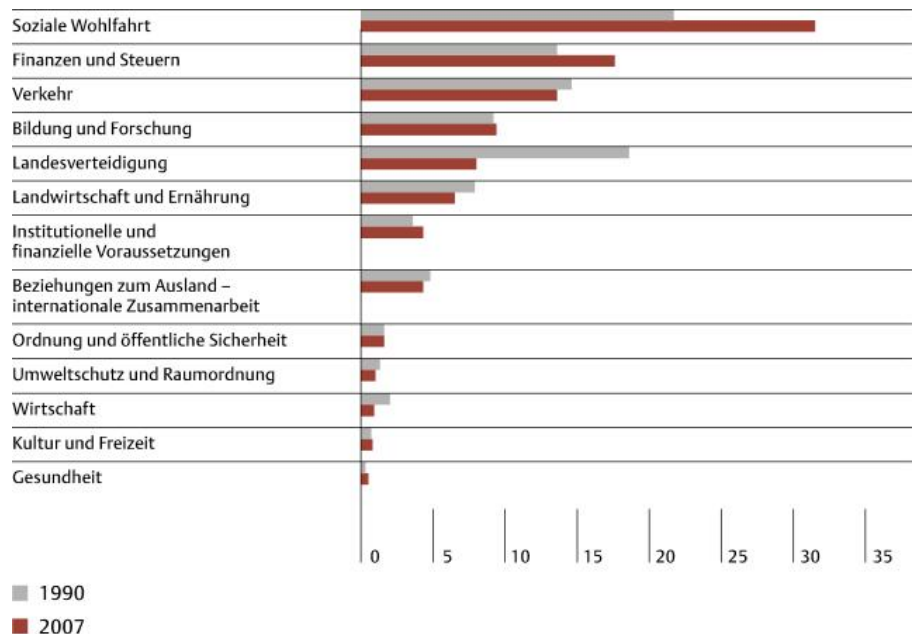
Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden



Je nach Aufgabenbereich hat sich das Ausgabenwachstum unterschiedlich entwickelt. Dies führte zu erheblichen Verschiebungen der Ausgabenstruktur. So wuchsen die beiden Bereiche Soziale Wohlfahrt und Gesundheit deutlich stärker als die übrigen Aufgabengebiete. Eine Folge der stark steigenden Sozialkosten ist eine Verdrängung der übrigen Staatsaufgaben bei der Mittelzuteilung. Davon besonders betroffen ist der Bund, der aufgrund verbindlicher gesetzlicher Finanzierungsanteile direkt an den steigenden Sozial- und Gesundheitskosten partizipiert. Seit 1990 stieg der Anteil der Sozialausgaben im Bundesbudget um zehn Prozentpunkte. Die demografischen Mehrkosten der Alterssicherung und der Pflegefinanzierung werden den Verdrängungsprozess und die damit verbundenen strukturellen Ungleichgewichte der Aufgaben- und Ausgabenstrukturen weiter verschärfen. Die Entwicklung bereitet Sorgen: Sie ist weder finanzpolitisch nachhaltig, noch stellt sie eine gute Grundlage für künftiges Wirtschaftswachstum dar. Die Erfüllung zentraler öffentlicher Aufgaben wird in Frage gestellt. Eine nachhaltige Finanzpolitik für Wachstum und Wohlstand muss sich zwingend auch dieser der Schuldenbremse nachgelagerten Problematik annehmen.

Im Bundeshaushalt hat der Anteil der Sozialausgaben von gut 20 Prozent im Jahr 1990 auf 31,4 Prozent im Jahr 2007 zugenommen. Der starke Anstieg des Ausgabenanteils im Aufgabenbereich Finanzen und Steuern auf 18 Prozent ist auf die hohen Passivzinsen infolge des starken Schuldenanstiegs zurückzuführen.

Entwicklung der Ausgabenanteile im Bundeshaushalt 1990 bis 2007 In Prozent



Quelle: EFD und Die Volkswirtschaft 4/2008

Die Antworten des Bundesrats

Als Reaktion auf die finanzpolitischen Fehlentwicklungen der 1990er Jahre hat der Bund erste wichtige Massnahmen getroffen, um eine Trendwende einzuleiten. Neben den beiden Entlastungsprogrammen EP03 und EP04 ist insbesondere die Schuldenbremse zu nennen.

Die Schuldenbremse ist heute das zentrale Instrument zur Haushaltsführung des Bundes. Sie schreibt vor, dass über einen Konjunkturzyklus hinweg die Ausgaben des Bundes nicht grösser sein dürfen als die vorhandenen Einnahmen. Ziel der Ausgabenregel ist die Sicherstellung eines ausgeglichenen Bundeshaushalts und die Vermeidung neuer Bundesschulden. Das Ziel der Schuldenstabilisierung kann durch die Schuldenbremse in ihrer aktuellen Form jedoch nicht erreicht werden. Neue Bundesschulden können auch unter der Schuldenbremse namentlich auf zwei Arten entstehen:

- durch ausserordentliche Ausgaben (z.B. Sanierungsvorgänge),
- durch Ausgabenüberschüsse der Sozialversicherungen.

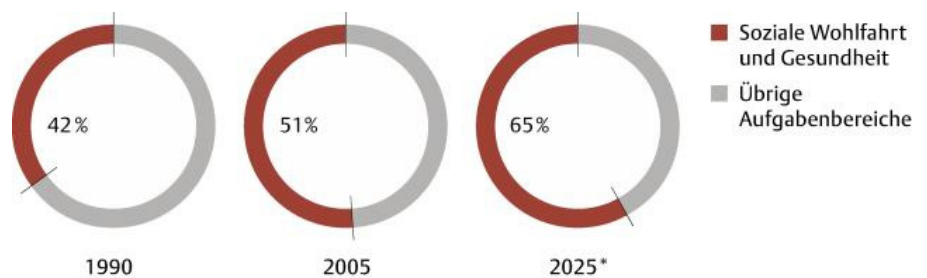
Die Tatsache, dass im Zusammenhang mit ausserordentlichen Ausgaben eine dauerhafte Neuverschuldung des Bundes weiterhin möglich ist, hat den Bundesrat bewogen, eine Ergänzungsregel zur Schuldenbremse vorzuschlagen. Der Vorschlag sieht vor, dass auch ausserordentliche Ausgaben mittelfristig voll über das Budget finanziert werden. Der Anreiz für die Schaffung von ausserordentlichen Finanzierungslösungen zur Umgehung der Schuldenbremse soll auf diese Weise entschärft werden. Die vorgeschlagene Ergänzungsregel erscheint in der Beurteilung als sachgerecht und zielführend, wobei im Bereich der Amortisation punktuelle Anpassungen die Griffigkeit des Instruments noch verbessern können.

Die zweite noch offene Verschuldungsquelle – Ausgabenüberschüsse der staatlichen Sozialversicherungen (AHV, IV, ALV, EO) – stellt die finanzpolitisch wohl grösste Herausforderung der öffentlichen Haushalte der Schweiz dar. Seit den 1990er Jahren steigen die Kosten unseres Sozialstaates rasant. Während das BIP zwischen 1990 und 2006 um insgesamt rund 45 Prozent zulegte, haben sich die Ausgaben für den Sozial- und Gesundheitsbereich weit mehr als verdoppelt. In keinem anderen vergleichbaren Land sind die Sozialausgaben in den letzten Jahren so stark gestiegen wie in der Schweiz.

Das hohe Ausgabenwachstum des Sozial- und Gesundheitsbereichs hat die Struktur des Finanzhaushalts seit 1990 markant verändert. 1990 gab die öffentliche Hand 42 Prozent der gesamten Ausgaben für die genannten Bereiche aus, 2005 bereits mehr als 50 Prozent. Eine Trendwende ist nicht in Sicht. Ohne Gegenmassnahmen werden bis 2025 die Ausgaben zur Sicherung der Sozialen Wohlfahrt und für die Gesundheit rund zwei Drittel der öffentlichen Budgets für sich beanspruchen.

Der Anteil der Ausgaben für Soziale Wohlfahrt und Gesundheit beansprucht einen immer grösseren Anteil der öffentlichen Budgets. Er stieg seit 1990 von 42 Prozent auf aktuell über 50 Prozent. Aufgrund der demografischen Mehrkosten ist ein weiterer Anstieg auf rund zwei Drittel nicht auszuschliessen.

Entwicklung der konsolidierten staatsquotenrelevanten Ausgaben 1990 bis 2025 Inklusive Sozialversicherungen



Quellen: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 2005, BSV, Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2006, economiesuisse Ausgabenkonzept 2002
* eigene Schätzung, gemäss Trend 1990–2005

Nachhaltigkeit als wichtiges Kriterium

Das Ziel der Nachhaltigkeit ist ein wichtiges Kriterium für eine erfolgreiche Finanzpolitik. Nur eine nachhaltige Finanzpolitik ist glaubwürdig und kann die Finanzierung der staatlichen Leistungen langfristig sichern. Sie ist neben einem attraktiven Steuersystem und weiteren Bestimmungsfaktoren ein wichtiger Standortfaktor, der das Wirtschaftswachstum stärkt und den Wohlstand aller – auch der künftigen Generationen – sichert. Auch wenn der Bund erste Trendkorrekturen eingeleitet hat, ist die Finanzpolitik der Schweiz, insbesondere unter Einbezug der staatlichen Sozialversicherungen, weiterhin noch nicht auf nachhaltigem Kurs. Mit Ausnahme der AHV weisen heute alle Sozialversicherungen Defizite aus. In der AHV, dem mit Abstand grössten Sozialwerk, wird voraussichtlich ab 2015 ebenfalls ein wachsender Ausgabenüberschuss entstehen. Der Fondsbestand läuft Gefahr, sich innerhalb von nur sieben Jahren von über 100 Prozent der Ausgaben auf unter

50 Prozent zu halbieren. Die Verschuldungsquote würde massiv steigen. Es stellt sich die Frage, wer letztlich die Schulden der Sozialversicherungen trägt und mit welchen Massnahmen eine neue Schuldenwirtschaft verhindert werden kann.

Eine Lösung für das Problem besteht in der Einführung einer neuen Fiskalregel für die Sozialwerke. Das vorliegende Konzept schlägt eine Nachhaltigkeitsregel vor, welche die finanziellen Fehlentwicklungen der Sozialwerke frühzeitig steuern soll. Der Prozess der Massnahmenerarbeitung soll stattfinden, bevor strukturelle Ungleichgewichte ein krisenhaftes Ausmass erreichen. Wirkungsverzögerungen zwischen dem Erkennen des finanziellen Ungleichgewichts und dem Inkraftsetzen der Lösungen sollen minimiert werden. Die Nachhaltigkeitsregel ergänzt die bestehende Schuldenbremse und die geplante Ergänzungsregel im Finanzhaushaltsgesetz und löst die Diskussion für die konkrete Umsetzung in den Spezialerlassen aus. Sie unterstützt die vom Bundesrat angestrebte Langfristoptik der Finanzpolitik und leistet einen Beitrag zur nachhaltigen Sicherung der Sozialwerke.

Die Schuldenbremse hat sich als erfolgreiches Instrument erwiesen. Die in der Vernehmlassung von 2008 vorgeschlagene Ergänzungsregel zur Kontrolle der ausserordentlichen Ausgaben ist sinnvoll, sie reicht aber nicht aus, um die Finanzpolitik auf einen langfristig nachhaltigen Kurs zu bringen. Notwendig ist daher eine weitere Ergänzung durch die Nachhaltigkeitsregel für die Sozialversicherungen (AHV, IV, ALV, EO).

Weiterentwicklung der Schuldenbremse



Die Nachhaltigkeitsregel und ihre Wirkung

Die hier vorgeschlagene Nachhaltigkeitsregel ist ein finanzpolitisches Konzept, das die Vermeidung eines erneuten unkontrollierten Schuldenwachstums zum Ziel hat. Gleichzeitig will sie die nachhaltige Finanzierung der öffentlichen Haushalte und der Sozialversicherungen sichern. Die Regel baut auf den bestehenden Elementen der bundesrätlichen Finanzpolitik auf und ergänzt diese, um bestehende Schwachstellen zu beseitigen (siehe Schema oben).

Eine wirksame Nachhaltigkeitsregel sollte folgende Elemente umfassen:

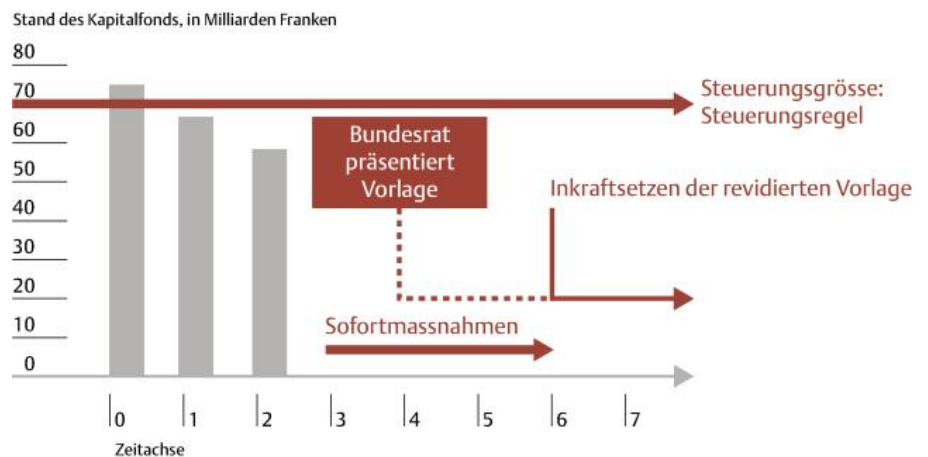
- eine **Grundregel** bzw. Zielsetzung: z.B. eine ausgeglichene Rechnung über einen Konjunkturzyklus;
- eine **Steuerungsregel**, welche die Mindestanforderungen definiert: z.B. eine Mindestgrenze für den Fondsbestand eines Sozialwerks;
- eine **Sanktionsregel**, d.h. Sanktionsmassnahmen, die nach einer Übergangsfrist eingeleitet werden, wenn die Steuerungsregel Handlungsbedarf anzeigt.

Die Nachhaltigkeitsregel orientiert sich an Grundsätzen, die unbestritten sind und bereits heute in der Verfassung bzw. in den einzelnen Ausführungsgesetzen verankert sind: Die *Grundregel* – die Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts – ist sowohl in der Verfassung als auch in den betroffenen einschlägigen Spezialgesetzen gut verankert. *Steuerungsregeln* sind in den Einzelgesetzen in Ansätzen bereits vorhanden, können aber noch ergänzt und konkretisiert werden. Bisher kaum oder nur in Ansätzen vorhanden sind wirksame *Sanktionsregeln*. Sie sind unabdingbar, soll die Nachhaltigkeitsregel ihre volle Wirkung entfalten können.

nen. Im Rahmen der Weiterentwicklung der Spezialgesetze sind sie massgeschneidert auf die jeweilige Situation im demokratischen Diskurs zu erarbeiten.

Mit der Nachhaltigkeitsregel soll die Politik bereits heute darüber entscheiden, welche Massnahmen bei Auftreten von finanzpolitischen Ungleichgewichten ergriffen werden sollen. Der Hauptvorteil liegt darin, dass bei Ungleichgewichten rascher gehandelt wird und dadurch eine krisenähnliche Entwicklung vermieden werden kann. Gleichzeitig bleibt die Flexibilität gewahrt, weil die Sofortmassnahmen – die sich an den vorhandenen Mitteln orientieren – durch andere Massnahmen ersetzt werden können.

Die Wirkungsweise der Nachhaltigkeitsregel (beispielhafte, schematische Darstellung)



Mit der Nachhaltigkeitsregel muss sich die Politik bereits heute auf Sofortmassnahmen und Spielregeln einigen, um in Zukunft auftretende finanzielle Ungleichgewichte in den Griff zu bekommen. Entscheidend für die Sofortmassnahmen ist die Orientierung an den bereits vorhandenen Mitteln. Somit wird der Geist der Schuldenbremse auf die einzelnen Sozialversicherungen übertragen. Damit entsteht der Druck auf die Politik, dass sie einen verbindlichen Handlungsplan festlegt, bevor die Ungleichgewichte eintreten und der Handlungsspielraum gering ist. Der Hauptvorteil dieses Vorgehens liegt darin, dass die Massnahmen nur dann in Kraft treten, wenn die finanzielle Lage dies notwendig macht. Dadurch, dass sich die Politik bereits heute mit der Frage auseinandersetzen und verbindliche Massnahmen festlegen muss, wie finanzielle Ungleichgewichte gelöst werden sollen, kann, wenn nötig, rasch gehandelt und dadurch eine krisenähnliche Akzentuierung der Probleme verhindert werden. Gleichzeitig bleiben Spielraum und Flexibilität gewahrt, weil die Einführung der Sofortmassnahmen durch andere Massnahmen ersetzt und den dann gegebenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst werden kann (siehe Schema oben).

Die Nachhaltigkeitsregel wird an der Vorrangstellung der Sozialausgaben im Bundeshaushalt nichts ändern. Indem sie aber Bundesrat und Parlament dazu verpflichtet, für eine gleichgewichtige Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Sozialwerke zu sorgen, übt sie indirekt auch eine ausgleichende Wirkung auf den Bundeshaushalt aus. Wird ein überschüssendes, zu einer Verschuldung führendes Ausgabenwachstum gebremst, wird gleichzeitig auch der Bundeshaushalt entlastet. Die Nachhaltigkeitsregel setzt damit an der Ursache des Verdrängungsprozesses im Bundeshaushalt an. Nicht zuletzt aus Sicht – und zur Sicherung – der Nachhaltigkeit der Bundesfinanzen ist eine Regel wie die vorgeschlagene erforderlich. Eine Schuldenbremse ohne Einbezug der Sozialversicherungen vermag auf längere Sicht ihren Zweck nicht zu erfüllen.

Die Nachhaltigkeitsregel hat zahlreiche Vorteile:

Die Vorteile der Fiskalregel lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Nachhaltigkeitsregel zwingt Bundesrat und Parlament zu einem *vorausschauenden Handeln*. Im Voraus festzulegende Massnahmen stellen den finanziellen Ausgleich sicher.

- Die *Sozialwerke werden krisenresistent*. Bundesrat und Parlament reagieren nicht erst, wenn Defizite und Überschuldung Sparpakete notwendig machen.
- Es müssen *keine Debatten über Prognosen und deren Unsicherheit* geführt werden. Die Massnahmenpakete greifen nur, wenn eine negative finanzielle Entwicklung in einem Sozialwerk tatsächlich eintritt und entsprechende Massnahmen unumgänglich machen.
- Der *Handlungsspielraum* wird erhöht. Bei frühzeitigem Handeln ist das Spektrum möglicher Lösungen in der Regel breiter, und Lösungen sind einfacher und rascher umzusetzen.
- Das *Vertrauen in die Sozialwerke* wird gestärkt. Das finanzielle Gleichgewicht der Sozialwerke bleibt über die Zeit gesichert. Die Versicherten können ihre Vorsorge besser einschätzen und planen.

Mit dem zweistufigen Vorgehen ist nur der Grundsatz und die Handlungsaufforderung an den Gesetzgeber im Finanzhaushaltsgesetz in Art. 19 zu verankern (Stufe 1). Anschliessend folgt – ergebnisoffen – die Erarbeitung der Steuerungs- und Sanktionsregeln individuell pro Sozialversicherung im Rahmen einzelner spezialgesetzlicher Revisionen (Stufe 2).

Verankerung der Nachhaltigkeitsregel im Finanzhaushaltsgesetz Zweistufiges Vorgehen

Vorschlag
economicsuisse:
neu

3. Abschnitt: Nachhaltigkeitsregel für die Sozialversicherungen

Art. 19

Abs. 1: Bundesversammlung und Bundesrat halten die Ausgaben und Einnahmen der Sozialwerke des Bundes auf Dauer im Gleichgewicht.

Abs. 2: Werden die im AHVG, IVG, EOG und AVIG festgesetzten finanziellen Steuerungsgrössen erreicht, so muss der Bundesrat innert einem Jahr eine Gesetzesrevision zur Sicherung des finanziellen Gleichgewichts vorlegen. Er muss zudem die Sofortmassnahmen gemäss den spezialgesetzlichen Bestimmungen treffen, welche bis zum Inkrafttreten der Gesetzesrevision gelten. Die zu definierenden Sofortmassnahmen stellen sicher, dass die bereits für die jeweilige Sozialversicherung zustehenden Finanzmittel ausgabenseitig nicht überschritten werden.

Übergangsbestimmung: Der Bundesrat beantragt der Bundesversammlung bis spätestens zum 31. Dezember 2011 je für AHV, IV, ALV, EO die Regeln, welche das langfristige finanzielle Gleichgewicht der genannten Sozialwerke gewährleisten. Diese Regeln bezeichnen

- die finanziellen Steuergrössen, bei deren Erreichung der Bundesrat innert einem Jahr eine Gesetzesrevision zur Wiederherstellung und Sicherung des finanziellen Gleichgewichts vorlegen muss, und
- die Massnahmen gemäss Art. 19 Abs. 2 FHG, welche der Bundesrat sofort bis zum Inkrafttreten der eingeleiteten Gesetzesrevision treffen muss.

Rückfragen:

martin.kaiser@economicsuisse.ch

brigitte.lengwiler@economicsuisse.ch