

Entflechtung von Sozialversicherungen und Staatsrechnung

von

*Monika Bütler*¹

Universität St. Gallen

FEW-HSG

Im Auftrag der Kommission für Konjunkturfragen (KfK)
im Rahmen des Jahresberichts 2004

¹ Postanschrift: Universität St. Gallen, Institut für Empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik, Varnbühlstrasse 14, 9000 St. Gallen, e-mail: monika.buetler@unisg.ch. Ich danke der Eidgenössischen Finanzverwaltung, dem Bundesamt für Sozialversicherungen und dem Bundesamt für Statistik für viele wertvolle Hinweise und interessante Diskussionen. Olivia Popa danke ich für die kompetente Mitarbeit bei der Datensuche und Verarbeitung. Ferner möchte ich mich bei Urs Birchler, Gebhard Kirchgässner und Stefan Staubli für Anregungen und Verbesserungsvorschläge bedanken.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Fragestellung	5
3.	Geltende Regelung in der Schweiz und ausgewählten Ländern	7
3.1.	Schweiz	7
3.2.	Ausgewählte Industrieländer	8
	Tabelle	10
4.	Eine Analyse aus (polit)ökonomischer Sicht	11
4.1.	Die Verbuchung der Sozialversicherungen	11
4.1.1.	Generationenbilanzierung und Reserven	12
4.1.2.	Welche Sozialversicherungen mit separatem Budget?	13
4.2.	Die Ausgestaltung der Quersubventionierung	14
5.	Ein Entflechtungsvorschlag für die Schweiz	15
6.	Schlussfolgerungen	18
	Bibliographie	18
	Anhang	19
A.1.	Deutschland	19
A.1.1.	Verbuchung der Rentenversicherung	19
A.1.2.	Ausgestaltung der Staatsbeiträge	19
A.1.3.	Reserven	20
A.1.4.	Quellen	20
A.2.	Frankreich	20
A.2.1.	Verbuchung der Rentenversicherung	20
A.2.2.	Ausgestaltung der Staatsbeiträge	21
A.2.3.	Reserven	22
A.2.4.	Quellen	22
A.3.	Japan	22
A.3.1.	Verbuchung der Rentenversicherung	22
A.3.2.	Ausgestaltung der Staatsbeiträge	22
A.3.3.	Reserven	23
A.3.4.	Quellen	23
A.4.	Niederlande	23
A.4.1.	Verbuchung der Rentenversicherung	23
A.4.2.	Ausgestaltung der Staatsbeiträge	23
A.4.3.	Reserven	23
A.4.4.	Quellen	24
A.5.	Österreich	24
A.5.1.	Verbuchung der Rentenversicherung	24
A.5.2.	Ausgestaltung der Staatsbeiträge	24
A.5.3.	Reserven	24
A.5.4.	Quellen	24

A.6. Vereinigtes Königreich	25
A.6.1. Verbuchung der Rentenversicherung	25
A.6.2. Ausgestaltung der Staatsbeiträge	25
A.6.3. Reserven	25
A.6.4. Quellen	25
A.7. Vereinigte Staaten	26
A.7.1. Verbuchung der Rentenversicherung	26
A.7.2. Ausgestaltung der Staatsbeiträge	26
A.7.3. Reserven	26
A.7.4. Quellen	26

1. Einleitung

Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und die Invalidenversicherung (IV) sind finanziell, aber auch statistisch eng mit dem Bundeshaushalt verflochten. Im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern haben die beiden Versicherungen kein eigenes Konto in der Bilanz der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Mittelfristig erwägt der Bundesrat allerdings die Entflechtung von AHV und IV vom Bundeshaushalt, auch wenn das Projekt nach dem Scheitern der 11. AHV Revision in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 vorerst zurückgestellt wurde. Eine Entflechtung der Konten von Bund und den Sozialversicherungen hat zwei Ziele. Das erste ist eine *bessere Transparenz der Einnahmen und Ausgaben von Bund und Sozialversicherungen*. Das zweite Ziel der Entflechtung ist eine *übersichtlichere Subventionierung der Sozialversicherungen durch die Öffentliche Hand*. Eine Entflechtung von Sozialversicherungen und Staatsrechnung ist somit vergleichbar mit der vorgeschlagenen Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA).

Die Ausgaben der AHV und IV werden in den nächsten Jahrzehnten vor allem aus demographischen Gründen stark anwachsen. So werden die Einnahmen der AHV ab circa 2010 mit den Ausgaben nicht mehr Schritt halten können, bei der IV ist dies bereits seit mehr als 10 Jahren der Fall. Heute werden rund 20 % der AHV und 50 % der IV Ausgaben durch die öffentliche Hand (Bund und Kantone)² bestritten. Wird weiterhin ein gesetzlich vorgeschriebener Prozentsatz der Renten aus allgemeinen Bundesmitteln bezahlt, so werden die Beiträge an die beiden Sozialversicherungen, wie in Graphik 1 ersichtlich, einen immer grösseren Anteil der Bundeseinnahmen und des Bruttoinlandprodukts beanspruchen³. Zudem führt die prozentuale Beteiligung der öffentlichen Hand an den Leistungen der Sozialversicherungen zu einem Ausgabenautomatismus, welcher andere Bundesaufgaben potentiell bedrängen und zu Verteilungskämpfen führen kann. Dieses Problem lässt sich jedoch auch durch das Führen separater Konten für die Sozialversicherungen AHV und IV in der Bilanz der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht lösen. Es wäre daher sinnvoll, dass bei einer möglichen Entflechtung auch die Ausgestaltung der Subventionen der Öffentlichen Hand diskutiert würde.

Dieser Beitrag stellt die Chancen und Probleme, die mit einer Entflechtung verbunden wären, aus ökonomischer Sicht und im internationalen Kontext dar. Im ersten Teil werden die verschiedenen Aspekte einer Entflechtung sowie die geltende Regelung in der Schweiz und ausgewählten Industrieländern diskutiert. Eine Entflechtung und insbesondere eine Neugestaltung der Finanzierung durch den Bund bedingen Änderungen in der Bundesverfassung und in den AHV- und IV Gesetzen. Daher werden bei der anschliessenden Analy-

² Im vorgeschlagenen neuen Finanzausgleich NFA werden sich die Kantone nicht mehr direkt wie bis anhin an der Finanzierung der AHV und IV beteiligen müssen. Ihre Beiträge (gemäss dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung) sollen dann ganz vom Bund übernommen werden.

³ Die Beiträge der Öffentlichen Hand machen heute rund 10 Milliarden oder rund 20% des Bundeshaushaltes aus. Wie Graphik 3 und Kapitel 3 in diesem Jahresbericht zeigen, stiegen diese Beiträge als Anteil der Staatsausgaben und im Vergleich zum BIP in den letzten Jahren deutlich an.

se auch politökonomische Aspekte behandelt.⁴ Zum Schluss werden einige konkrete Probleme einer möglichen Entflechtung von AHV und IV und der Staatsrechnung in der Schweiz diskutiert.

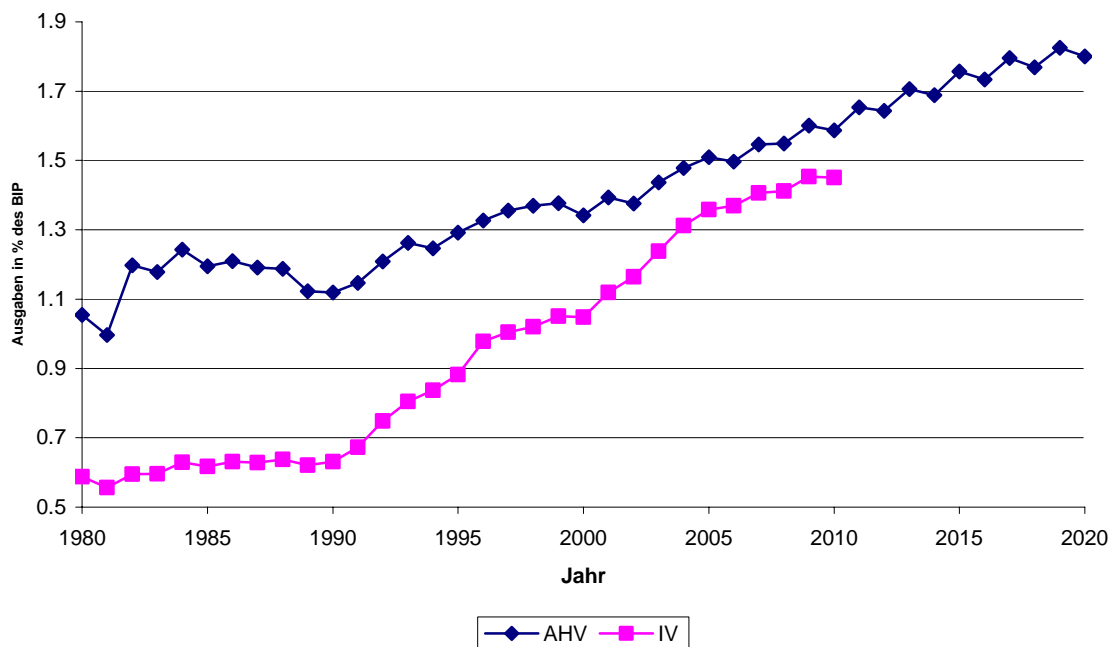


Abbildung 1: Beiträge der Öffentlichen Hand (Bund und Kantone) an die Finanzierung von AHV und IV in Prozent des Bruttoinlandproduktes. Die Daten ab 2003 sind Prognosen. Quelle: Eigene Berechnungen auf Grund von Daten des Bundesamtes für Sozialversicherungen.

2. Fragestellung

Die Entflechtung der grossen Sozialversicherungen von der Staatsrechnung umfasst zwei grundlegend verschiedene Fragenkomplexe. Der erste befasst sich mit der *Art der Verbuchung der Sozialversicherungen* in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Der zweite regelt die *Gestaltung der Transfers aus allgemeinen Bundesmitteln* an die Sozialversicherungen, das heisst denjenigen Teil der Finanzierung, der nicht aus den Beiträgen der Versicherten stammt.

Aus der Sicht der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung lassen sich im Wesentlichen drei *Kriterien für die Betriebsrechnung* der grossen Sozialversicherungen festhalten.

- 1) Das weitaus wichtigste Unterscheidungsmerkmal ist, ob *eigene Konten für die entsprechenden Versicherungen* geführt werden, oder ob sie direkt in die Staatsrechnung eingehen. Dies ist ein rein buchhalterisches Kriterium,

⁴ "Finanzpolitische Vorhaben haben nur dann eine Chance vor dem Volk, wenn sie sich auf einen breiten Konsens abstützen," wie Bundesrat Merz kürzlich in einem Referat betonte.

da die Finanzierungsaspekte (sowohl auf der Beitrags- wie auf der Leistungsseite) davon nicht berührt werden.

- 2) Die Konten für *Renten und Invalidenversicherungen* können *getrennt oder zusammen* geführt werden. Diese Frage ist wichtig, da sich gewisse Leistungen der Versicherungen am Ende des Erwerbslebens nicht eindeutig der einen oder anderen Versicherung zuordnen lassen.
- 3) Eine wichtige Frage ist die Art der *Reservenbewirtschaftung und -verbuchung*. Denkbar sind kleine Schwankungsreserven, aber auch eine echte Reserve, welche in guten Zeiten angespart wird, um in schlechten Zeiten die nötigen finanziellen Mittel zu liefern. Die Frage der Reserven ist auch, wie unten ausgeführt, mit der Art der staatlichen Transfers an die Sozialversicherungen verbunden.

Nicht immer decken die eigentlichen Beiträge der Versicherten die ganzen Ausgaben der Renten- und Invalidenversicherungen. Ein bedeutender Teil der Leistungen wird dann aus allgemeinen Staatsmitteln bestritten. Diese Finanzierung kann *regelgebunden* oder *diskretionär* sein. Im zweiten Fall wird die Finanzierung in jedem Jahr neu bestimmt, respektive ausgehandelt. Eine Sonderstellung nimmt die *Defizitgarantie* des Bundes für die Sozialversicherungen ein. Bei einem vollen Ausgleich der Konten entfällt in der Regel auch die Reservenbildung in den entsprechenden Versicherungen. Für regelgebundene Übertragungen des Staates an die Versicherungssysteme lassen sich im Wesentlichen folgende Unterscheidungsmerkmale feststellen:

- a) Die Beiträge des Staates sind eine direkte Funktion der Sozialversicherungseinnahmen im Sinne von "*matching funds*". Diese Art der Finanzierung gelangt bisher vor allem in der Finanzierung von Forschungs- und Investitionsvorhaben zur Anwendung, da sie starke Anreize zur Erschließung alternativer Finanzierungsquellen liefert. Da die Sozialversicherungen wenig Kontrolle über ihre Einnahmen haben, macht diese Finanzierungsart eher wenig Sinn.
- b) Der Staat liefert einen *bestimmten Anteil der Staatseinnahmen* an die Versicherungen. Ein wichtiges Beispiel ist das Abtreten von Mehrwertsteuerprozenten an die entsprechenden Institutionen. Unter dieses Finanzierungskriterium fallen auch die Einnahmen aus zweckgebundenen Steuern. Neben der Mehrwertsteuer denkbar sind Öko- und Energiesteuern, Abgaben auf Genussmittel sowie Steuern für Spielkasinos. Diese Art der Finanzierung ist wie die unter a) erwähnte völlig unabhängig von den Versicherungsleistungen.
- c) Der Staat beteiligt sich zu einem *bestimmten Prozentsatz an den Leistungen der Versicherungen*. Dies kann ein bestimmter Prozentsatz der totalen Ausgabensumme sein, oder aber die Finanzierung bestimmter Leistungen (zum Beispiel die Kosten für Frühpensionierungen). Im Gegensatz zu den beiden vorherigen Finanzierungsmustern trägt der Staat in diesem Falle einen Teil des Ausgabenrisikos.
- d) Die Sozialversicherungen erhalten eine finanzielle Unterstützung nach *einer bestimmten Formel*, welche neben den Einnahmen und Ausgaben der Versicherungen auch andere Aspekte umfassen kann. (Anzahl der Versicherten, Konjunktur, Teuerung). Wie gross das Ausgabenrisiko für den Staat ist, hängt von der Ausgestaltung der Formel ab.

- e) Bei einer *Defizitgarantie* gleicht der Staat die ganze Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung aus. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Staat die gesamten Rentenleistungen aus allgemeinen Steuermitteln finanziert und somit das gesamte Ausgabenrisiko trägt.⁵

Die Subventionierung der Sozialversicherungen kann auch aus einer Kombination mehrerer der oben erwähnten Regeln bestehen. So kann zum Beispiel die Finanzierung durch zweckgebundene Steuern mit einem vollen Ausgleich der Konten verbunden sein.

3. Geltende Regelung in der Schweiz und ausgewählten Ländern

3.1. Schweiz

Die Schweiz führt bis anhin keine separaten Konten für die beiden grossen Sozialversicherungen AHV und IV in der Bilanz der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Allerdings führt das Bundesamt für Statistik die entsprechenden Konten ausserhalb der bilanzierten Gesamtrechnung. Zudem stellt das Bundesamt für Sozialversicherungen die Einkünfte und Verpflichtungen von AHV und IV jährlich und in sehr übersichtlicher Weise dar. Renten- und Invalidenversicherungen werden in der Schweiz, wie in den meisten anderen Ländern, getrennt verbucht.

20% der AHV Leistungen und 50% der Ausgaben der IV werden von Bund und Kantonen bestritten. Diese im Gesetz festgeschriebene Finanzierung setzt sich aus Einnahmen der zweckgebundenen Genussmittelsteuern, Mehrwertsteuerprozenten und allgemeinen Staatseinnahmen zusammen. Die komplizierte Aufteilung dieser Subventionen auf Bund und Kantone soll mit dem vorgeschlagenen Neuen Finanzausgleich vereinfacht werden. Insbesondere sollen sich die Kantone nicht mehr direkt an den Kosten von AHV und IV beteiligen.

Der schweizerische Bund gleicht die Konten der Sozialversicherungen nicht aus, sondern verbucht die entsprechenden Saldi als Reserven, beziehungsweise Schulden. Die Reserven der AHV in der Schweiz entsprechen ungefähr den Ausgaben eines Jahres. Sie sind somit deutlich höher als bei einer eigentlichen Schwankungsreserve, aber dennoch zu klein um die zukünftigen Mehrausgaben zu einem gewichtigen Teil decken zu können. Die IV, andererseits, hat bereits jetzt einen Schuldenberg in der Grösse von rund 45% der jährlichen Ausgaben (2002) angehäuft, die jährliche Neuverschuldung beträgt momentan bereits mehr als 10% der Ausgaben.

⁵ Allfällige Überschüsse gehen bei dieser Art der Transfers entweder an den Staat oder in einen Reservefonds. In der Realität tritt letzteres allerdings kaum auf.

3.2. Ausgewählte Industrieländer

Tabelle 1 zeigt das Verhältnis zwischen Sozialversicherungen und Staatsrechnung in einigen ausgewählten Ländern. Eine ausführlichere Beschreibung der Situation in diesen Ländern (mit Internetlinks) findet sich im Anhang dieses Papiers. Anzumerken ist, dass die Auswahl der Länder nicht zuletzt auf Grund der verfügbaren Informationen erfolgte. Sie ist daher nicht repräsentativ; die dargestellten Länder sind tendenziell eher solche mit einer relativ transparenten Verbuchung der Sozialversicherungen.

Ein Blick auf Tabelle 1 zeigt, dass die Verbuchung der Sozialversicherungen in der Staatsrechnung im internationalen Vergleich eher ungewöhnlich ist. Einzig Grossbritannien führt keine institutionalisierten Konten für die Sozialversicherungen in der Bilanz der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, stellt aber - ähnlich wie die Schweiz - die Ausgaben und Einnahmen der Rentenversicherung in einem anderen Rahmen auf, allerdings nur in unregelmässigen Abständen und in sehr intransparenter Weise.

Die Renten- und Invalidenversicherung werden in den meisten Ländern getrennt verbucht. Ausnahmen bilden Deutschland und Österreich. In den Niederlanden wird die Invalidität über die Arbeitslosenversicherung abgerechnet. In einigen Ländern, so zum Beispiel in Frankreich und Deutschland, werden separate Konten für die Rentenversicherungen verschiedener Berufsgruppen geführt. Oft gibt es in diesen Fällen Ausgleichszahlungen zwischen den entsprechenden Versicherungen.

Eigentliche Reserven der Sozialversicherungen werden nur in den Ländern aufgeführt, in denen der Staat die entsprechenden Konten nicht voll ausgleicht (siehe unten). Allerdings bilden nur die USA (implizit) und die Niederlande (explizit) eine echte Reserve im Hinblick auf die kommenden demographischen Veränderungen. In den Niederlanden ermöglicht ein jährlicher staatlicher Transfer die Anhäufung von Reserven. Wie auch die laufenden Renten, wird dieser aus allgemeinen Steuermitteln bestritten. Durch laufende Überschüsse, die in den "social security trust fund" einfliessen, wird auch in den USA eine bedeutende Reserve gebildet. In weit geringerem Ausmasse findet eine solche Reservenbildung aus Überschüssen in Frankreich statt. Deutschland führt einen sehr geringen Reservenfonds, der höchstens als Schwankungsreserve dienen kann.

In keinem der ausgewählten Länder kommen die Sozialversicherungen ohne Transfers der öffentlichen Hand aus. In vielen Fällen geschieht dies in Form einer impliziten oder expliziten Defizitgarantie auf jährlicher Basis, zumindest für einen Teil der Leistungen. Grossbritannien begrenzt diesen Ausgleich allerdings auf 17% der Ausgaben der Versicherung. Frankreich und Deutschland gleichen nur die Konten gewisser Branchen der Rentenversicherungen aus. Allerdings schliesst der allgemeine Zuschuss aus Bundesmitteln in Deutschland implizit auch Aspekte der Defizitdeckung ein. Wie die Schweiz, deckt Japan einen bestimmten Anteil der Ausgaben (bisher 1/3, wird ab 2004 bis 2009 sukzessive auf 50% erhöht) aus allgemeinen Staatsmitteln. Zweckgebundene indirekte Steuern (MWST) und Abgaben (insbesondere auf Ge-

nussmittel und nicht-erneuerbarer Energie) werden noch in Frankreich und Deutschland zur Finanzierung der Sozialversicherungen herangezogen.

Die Verflechtung zwischen den Sozialversicherungen und der Staatsrechnung ist in allen Ländern hoch. Das Führen separater Konten allein garantiert noch keine Transparenz der Finanzlage der Versicherungen. So war es für die meisten oben dargestellten Länder sehr schwierig, an die bestehenden Informationen zu kommen.⁶

⁶ Stellvertretend auch für andere Länder sei hier einer der international führenden Sozialversicherungsexperten, Prof. Richard Disney von der University of Nottingham zitiert: "UK pension accounting is a mess, in common with most other countries."

Land	separates Konto	RV/IV getrennt	Regelgebundene Transfers	Diskretionäre Transfers	Bemerkungen	Reserven für demographische Alterung
Deutschland	Ja	Nein	- Allg. Zuschuss: nach Formel - Zusätzlicher Zuschuss: 1% MWSt, Ökosteuern	Ausgleich der Konten für Alterssicherung in der Landwirtschaft und für die Bundesknappschaft	- Drastische Senkung der Mindestreserve in den letzten Jahren. - Alterssicherung der Beamten ist Teil des Staatsbudgets.	Nein.
Frankreich	Ja	Ja	- indirekte Steuern - zweckgebundene Steuern	- Ausgleich der Konten spezieller Branchen (Bahn, Bergbau, Seefahrt, etc.) - Übernahme aller Zahlungen an Invalide	Alterssicherung der Beamten ist Teil des Staatsbudgets.	(Ja). Finanziert von Überschüssen der Rentenkasse und sozialen Abgaben.
Japan	Ja	Ja	- 1/3 der Ausgaben, wird auf 1/2 erhöht (beinhaltet IV, wenn vor der Invalidität gearbeitet wurde)	Finanzierung der dauerhaft physisch und psychisch Invaliden mit Mitteln aus allgemeinem Budget.		Nein.
Niederlande	Ja	Ja		Voller Ausgleich der Konten	Sehr hohe Invalidenraten.	Ja. Bis 2020 nur Einzahlungen erlaubt, die aus allg. Steuern stammen.
Österreich	Ja	Nein		Voller Ausgleich der Konten		Nein.
Vereinigtes Königreich	Nein	Ja		- Zuschuss vom Staat falls nötig, max 17% der Ausgaben - Übernahme der Zahlungen an Invalide	Extrem intransparentes System.	Nein.
USA	Ja	Ja		Undurchsichtige staatliche Transfers		Ja. Treuhänderfonds mit hohen Reserven.
Schweiz	Nein (Option: Ja)	Ja	AKTUELLE REGEL: - 20% der Ausgaben der AHV - 50% der Ausgaben der IV	OPTION: - circa 1% MWSt für die AHV + Äquivalenz für bisherige zweckgebundene Einnahmen aus Besteuerung Tabak und Alkohol - circa 1.8% MWSt für die IV		Nein.

Tabelle 1: Finanzierungssysteme der staatlichen- und Invalidenversicherungen in ausgewählten Ländern. Weitere Informationen und Quellen finden sich im Hintergrundpapier.

4. Eine Analyse aus (polit)ökonomischer Sicht

Eine Entflechtung von Sozialversicherungen und Staatsrechnung umfasst eine buchhalterische sowie eine finanzpolitische Komponente. Der folgende Abschnitt behandelt die beiden Aspekte vorerst getrennt, obschon die beiden Fragenkomplexe nicht unabhängig voneinander sind.

4.1. Die Verbuchung der Sozialversicherungen

Der erste Schritt zu einer Entflechtung von Sozialversicherungs- und Staatshaushalt ist das Führen separater Konten für die Versicherungen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Diese Umstellung, welche eine *bessere Transparenz der finanziellen Situation* sowohl der Sozialversicherungen wie auch des übrigen Staatshaushaltes garantieren soll, generiert allerdings per se noch keinen Mehrwert. Da in der Regel die Informationsbeschaffung und -verarbeitung aber nicht kostenlos ist, führt eine transparentere Verbuchung der Einnahmen und Ausgaben von Sozialversicherungen und Staat zu geringeren Informationskosten und hat somit den Charakter eines Öffentlichen Guts. In der politischen Diskussion erleichtert eine klare Trennung zwischen den Sozialversicherungen und anderen Aufgaben des Staates eine *Konzentration auf das eigentliche Problem*. Ist das Gesamtbudget des Staates unter Einschluss der Sozialversicherungen veranlagt, wie beispielsweise in der Europäischen Union für die Berechnung des relevanten Defizits unter den Maastricht Kriterien, so lassen sich die einzelnen Konten leicht aggregieren.⁷

Das Marketing hat auch im politischen Prozess eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. Ein aktuelles Beispiel aus der schweizerischen Sozialpolitik soll dies illustrieren (siehe Bütler, 2004): Zwei praktisch identische Initiativen zu einer Senkung des AHV-Rentenalters erlangten im November 2000 in der Abstimmung unterschiedliche Unterstützung.⁸ Die Differenz dürfte auf zwei Faktoren zurückzuführen sein: Erstens kommt der Darstellung des Sachverhaltes eine zentrale Bedeutung zu.⁹ Zweitens spielt es auch eine Rolle, von wem der entsprechende Vorschlag kommt. Wendet man die Erkenntnisse der Analyse auf die Frage der Verbuchung der Sozialversicherungen an, kommt man zu folgenden Schlüssen: Erstens können getrennte Konten zu einer besseren Wahrnehmung der finanziellen Lage führen (Darstellung des Sachverhalts). Zweitens liesse die standardisierte Verbuchung in den Konten der Volkswirt-

⁷ In der Schweiz würde sich bei einer möglichen Entflechtung von Sozialversicherungen und Staatshaushalt die Frage stellen, auf welche Bereiche sich die Ausgaben- und Schuldenbremsen beziehen würden. Siehe dazu auch Abschnitt 4.4.5.

⁸ Zur Erinnerung: Die beiden Initiativen kamen am 26. November 2000 zur Abstimmung. Die Initiative des Kaufmännischen Verbandes ("für eine Flexibilisierung der AHV - gegen die Erhöhung des Rentenalters für Frauen") erzielte einen Ja-Stimmenanteil von 39.5%, jene der grünen Partei ("für ein flexibles Rentenalter ab 62 für Frau und Mann") einen solchen von rund 46%. In den Medien wurde der Unterschied zwischen den beiden Initiativen durch den in der zweiten Vorlage möglichen schrittweisen Rückzug aus dem Erwerbsleben mit Teilrenten begründet, obwohl dies auch mit dem Verfassungsauftrag der ersten Initiative durchaus kompatibel gewesen wäre.

⁹ Siehe dazu auch Jacoby (2000).

schaftlichen Gesamtrechnung weniger Spielraum für unterschiedliche Interpretationen der finanziellen Lage der Sozialversicherungen.

Ob eine buchhalterische Trennung alleine zu höheren oder tieferen Ausgaben für Sozialversicherungen und andere Bundesaufgaben führt ist unklar. Dies hängt, unter anderem, auch mit der *politischen Akzeptanz* der einzelnen Budgetposten zusammen. Einerseits lassen sich allfällige Finanzierungsprobleme dort angehen, wo sie manifest sind, d.h. im vorliegenden Fall bei den Sozialversicherungen. Dies sollte tendenziell eher zu tieferen Gesamtausgaben führen. Mit getrennten Konten laufen die übrigen Staatsaufgaben andererseits auch weniger Gefahr, als Residuum im Staatsbudget zu figurieren. Der Druck zu Minderausgaben, welcher durch die demographisch bedingte Erhöhung der Sozialversicherungsausgaben herbeigeführt wird, wird bei einer Entflechtung ohne Begleitmassnahmen kleiner. Dieser Effekt wird noch verstärkt, wenn sich eine allfällige institutionalisierte Ausgabenbremse auf das Staatsbudget ohne Sozialversicherungen beschränkt. Ist zudem die politische Akzeptanz der Sozialversicherungsausgaben relativ hoch, führt eine getrennte Buchhaltung eher zu höheren Totalausgaben. Die Resultate der Abstimmung vom 16. Mai 2004 zeigen, dass die Akzeptanz der Ausgaben für die Altersrenten hoch ist - die 11. AHV Revision hätte für bestimmte Personengruppen zu kleineren Renten geführt -, die Akzeptanz zusätzlicher Transfers aus dem Staatsbudget - ein zusätzliches Mehrwertsteuerprozent für die AHV wurde abgelehnt - aber klein. Die beiden Entscheidungen lassen sich schwer unter einen Hut bringen.¹⁰ Sie zeigen aber auch, wie schwierig es ist, zu verlässlichen Prognosen über die Budgetentwicklung zu gelangen, mit oder ohne separate Konten für die Sozialversicherungen.

Ein eigenes Konto kann auch als erster Schritt zu einer *grösseren Finanzautonomie* der Sozialversicherungen verstanden werden. Dies gilt allerdings nur, wenn nicht gleichzeitig die Subvention der Leistungen der Versicherung aus allgemeinen Steuermitteln einem Ausgabenautomatismus unterliegt, wie dies zum Beispiel mit einer Defizitgarantie oder einer prozentualen Beteiligung des Staates an den Ausgaben der Fall ist.

4.1.1. Generationenbilanzierung und Reserven

Ein separates Konto für die Sozialversicherungen in der Bilanz der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung kann zwar die laufenden Einnahmen und Ausgaben abbilden, nicht aber die langfristig eingegangenen Verpflichtungen, beziehungsweise deren Barwert. Wohl ist die Transparenz der aktuellen Betriebsrechnung wichtig, sie zeigt aber nur einen Bruchteil der für die Sozialpolitik relevanten Informationen auf. Dies ist ganz besonders der Fall für die Rentenversicherung (zu einem geringeren Ausmasse aber auch für die Invalidenversicherung), da implizite (Generationen-)Verträge über mehrere Jahrzehnte laufen. Ein ausgeglichenes Budget weist daher auch nicht auf ein gelöstes Finanzierungsproblem hin. Nur eine intertemporale Zusammenstellung der Sozial-

¹⁰ Die Ablehnung der 11. AHV Revision dürfte auch damit zusammenhängen, dass die Gegner der Vorlage diese als einen ersten Schritt zu einem Sozialabbau darstellten, was wiederum für eine relativ hohe Akzeptanz der AHV spricht.

versicherungsbeiträge und der Leistungsverpflichtungen, wie sie in den so genannten Generationenbilanzen ("Generational Accounting") geschieht, kann die finanzielle Situation der Sozialversicherungen realistisch wiedergeben. Siehe dazu auch den Abschnitt 4.3. in diesem Jahresbericht.

Gleicht der Staat die Rechnungen der Sozialversicherungen nicht aus, kommt der Reservenbewirtschaftung eine besondere Bedeutung bei. Mindestens ebenso wichtig wie eine separate Verbuchung der laufenden Ausgaben und Einnahmen ist daher die transparente Verbuchung allfälliger Reserven oder Schulden der entsprechenden Versicherung. Die Reserven bilden dabei die Verbindung zwischen den Sozialversicherungsrechnungen verschiedener Perioden. Mit Hilfe einer Generationenbilanzierung liessen sich zudem die nötigen Rückstellungen für eine langfristig gesicherte Finanzierung der Sozialversicherungen berechnen.

4.1.2. Welche Sozialversicherungen mit separatem Budget?

Die erwähnten Gründe für eine separate Verbuchung der Renten- und Invaliditätsversicherungen gelten sinngemäss auch für andere Sozialversicherungen. Eine transparente Verbuchung - und sei es nur für die laufende Rechnung - ist für andere Bereiche der Sozialpolitik ebenfalls von Bedeutung. Allerdings zeichnen sich die Renten- und Invalidenversicherungen durch eine Reihe von Merkmalen aus, die sie von anderen Sozialversicherungen unterscheiden. Erstens belaufen sich die Ausgaben der beiden Systeme auf ein Vielfaches der Ausgaben anderer Bereiche der Sozialpolitik eines Staates. Eine gute Übersicht über ihre finanzielle Lage ist daher besonders wichtig. Zweitens sind intertemporale Aspekte in der Rentenversicherung und - in einem etwas geringeren Ausmasse - in der Invalidenversicherung von grosser Wichtigkeit. Die Beitrags- und Leistungsphasen für die Versicherten sind strikt (AHV) beziehungsweise meistens (IV) getrennt und wechseln sich nicht - wie zum Beispiel in der Arbeitslosenversicherung - ab.

Sollen IV und AHV getrennt (wie in der Schweiz) oder gemeinsam (wie zum Beispiel in Deutschland oder Österreich) geführt werden? Die beiden Systeme versichern zwar unterschiedliche Risiken (Alter und Invalidität), in der Realität ist eine Trennung zwischen Invalidität und vorzeitigem Rentenantritt allerdings in vielen Fällen problematisch. Die Invalidenversicherung dient heute in der Schweiz, wie auch in anderen Ländern, als Substitut zu einer flexibleren Ausgestaltung des Altersrücktritts. Für die Sozialpolitik ist es daher wichtig, dass (ungeachtet der Buchungsart) entsprechend geeignete Statistiken zu den Altersrückritten zur Verfügung stehen.

Um einen Gesamtüberblick über alle Staatsaktivitäten im Bereiche der Sozialen Sicherung zu haben, müssten im Prinzip auch Konten für privatwirtschaftlich organisierte, aber staatlich verordnete Sozialversicherungen geführt werden (so zum Beispiel Krankenkassen und Pensionskassen). Dies ist in der Praxis allerdings unrealistisch. Für die mittels Kapitaldeckungsverfahren finanzierten Pensionskassen stellt sich zudem die Frage der Abgrenzung zwischen obligatorischen und überobligatorischen Bereichen der Versicherung.

4.2. Die Ausgestaltung der Quersubventionierung

Wie ein Blick auf andere Länder zeigt, heisst eine getrennte Verbuchung der Sozialversicherungen nicht, dass keine oder nur eine geringe Verflechtung mit den allgemeinen Staatsfinanzen besteht. Der Ausgestaltung der Subvention der Sozialversicherungen aus allgemeinen Steuermitteln kommt somit in der Entflechtungsdiskussion eine wichtige Rolle zu. Viele der möglichen Finanzierungsmuster generieren nämlich, wie in Abschnitt 4.4.3 dargestellt, auch bei getrennten Konten eine enge finanzielle Verflechtung, da die Ausgaben der Versicherungen die Höhe der Staatsbeiträge massgeblich (mit)bestimmen.

Dies ist ganz besonders der Fall mit einer impliziten oder expliziten Defizitgarantie, bei welcher der Bund die Rechnung der Versicherungen Jahr für Jahr ausgleicht. Ein Ausgabenautomatismus besteht aber auch, wenn der Staat - wie dies in der Schweiz oder in Japan der Fall ist - einen bestimmten Prozentsatz der Ausgaben der Versicherung deckt, oder aber eine gemischte Finanzierung besteht, die zumindest teilweise von den Renten- und Invaliditätsleistungen abhängt. Die Sozialpolitik tangiert in einem solchen Falle den Bundeshaushalt unmittelbar. Für die Sozialversicherungen besteht ein *geringerer Anreiz zur sparsamen Verwendung der Mittel*. Der Ausgabenautomatismus, der mit einer solchen Finanzierung einhergeht, führt zu einer *schlechteren Planbarkeit* des Gesamtbudgets des Staates. Der demographisch bedingte starke Anstieg der Sozialversicherungsausgaben kann zu unerwünschten Verteilungskämpfen in den übrigen Aufgabenbereichen des Staates führen. Die konjunkturellen Schwankungen im Rest des Staatsbudgets werden zudem tendenziell verstärkt, da in Rezessionszeiten geringere Beiträge der Versicherten mit höheren Rentenleistungen einhergehen, insbesondere in der Invalidenversicherung. Die geplante stärkere Flexibilisierung des Altersrücktritts wird bei wirtschaftlich schwierigeren Rahmenbedingungen auch bei der AHV zu temporären Mehrausgaben führen, selbst wenn die Rentenkürzungen versicherungstechnisch neutral erfolgen.¹¹

Sind die staatlichen Transfers an die Sozialversicherungen nicht an die Leistungen gekoppelt, entfällt dieser Ausgabenautomatismus. Die Sozialversicherungen tragen in diesem Falle ein höheres Finanzierungsrisiko, insbesondere einen grösseren Teil der konjunkturellen Schwankungen (den sie mit den Beiträgen ohnehin schon zu tragen haben). Dieses Risiko lässt sich aber, soweit sie nicht von demographischen Änderungen verursacht werden, mit einer guten Reservenbewirtschaftung lösen. Ein grösseres Problem als ein höheres Ausgaben- und Einnahmenrisiko ist der demographisch bedingte Anstieg der Rentenzahlungen in den kommenden Jahren. Die Abkehr von ausgabenbasierten Übertragungen des Staates bei tendenziell steigenden Rentenleistungen führt zu einer Vergrösserung der Finanzierungsprobleme der Sozialversi-

¹¹ Hier zeigt sich wiederum die Wichtigkeit einer intertemporalen Verbuchung der Sozialversicherungsleistungen. Eine versicherungstechnisch neutrale Anpassung der Rente bei einem vorzeitigen Altersrücktritt ändert den Barwert der bezogenen Rentenleistungen eines Individuums nicht. Der Vorbezug der Leistungen führt aber in der laufenden Rechnung zu Mehrausgaben (welche durch spätere Minderausgaben wieder kompensiert werden).

cherungen. Die demographisch bedingten Mehrausgaben sind allerdings gut prognostizierbar und somit planbar. Eine weit blickende Sozialpolitik sollte diese Probleme rechtzeitig angehen. Dies dürfte aus politischen Gründen umso eher der Fall sein, je weniger automatisch die staatlichen Transfers mit den Mehrausgaben steigen.

Eine Finanzierung losgelöst von den Rentenleistungen heisst nicht unbedingt, dass die Quersubventionierung nicht mit den Ausgaben Schritt halten sollte. Was allerdings wegfällt, ist die automatische Erhöhung der Transfers bei Mehrausgaben der Sozialversicherungen. Eine Anpassung der Subventionen müsste im politischen Prozess entschieden werden. Es ist anzunehmen, dass ein solches Vorgehen die Ausgabendynamik zumindest bremst.

5. Ein Entflechtungsvorschlag für die Schweiz

Nach dem Scheitern der 11. AHV Revision in der Volksabstimmung, ist die Entflechtung der Sozialversicherungen vom Staatshaushalt zwar in den Hintergrund gerückt.¹² Sie bleibt aber nach wie vor wichtig im Hinblick auf eine längerfristige Sicherung der Finanzierung von AHV und IV. Der Vorschlag zu einer Entflechtung umfasst mehrere Punkte. Ein erster ist das *Führen separater Konten für IV und AHV* in der Bilanz der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Da bereits bisher die Bundesämter für Statistik und für Sozialversicherungen die Betriebsrechnungen in transparenter Weise zusammengestellt haben, stellt dies informationstechnisch keine grosse Neuerung dar. Die Entflechtung ist auch im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zu sehen, da sich die Kantone neu nicht mehr direkt an der Finanzierung der Sozialversicherungen beteiligen müssten. Wird der NFA in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 abgelehnt, so müsste eine sinnvolle Entflechtung von AHV und IV vom Bundeshaushalt auch die Transfers der Kantone berücksichtigen.

Mehr Bedeutung und politische Brisanz kommt einer *Neugestaltung der Transfers der öffentlichen Hand* an die Sozialversicherungen zu. Anstelle eines Anteils der Ausgaben würde der Bund den Versicherungen eine bestimmte Anzahl Mehrwertsteuerpunkte übertragen. Die zweckgebundenen Einnahmen aus der Alkohol und Genussmittelsteuer könnten entweder direkt, oder ebenfalls umgerechnet in Mehrwertsteuerprozenten, den Sozialversicherungen gutgeschrieben werden. Eine wichtige Frage in der Entflechtungsdiskussion ist, ob die Ausgabenbremse des Bundes auf das Gesamtbudget oder aber nur den Teil ohne Sozialversicherungen anwendbar sein soll. Im letzteren Fall würde die Ausgabenbremse faktisch gelockert, da die Ausgaben der Sozialversicherungen tendenziell stärker wachsen als diejenigen der übrigen Staatsausgaben.

Bei einer Entflechtung sollte die Umstellung der Finanzierung im Übergangsjahr finanziell neutral erfolgen. Die Mehrwertsteueräquivalente würden auf Grund der prognostizierten Ausgaben der AHV und IV in diesem Jahr berech-

¹² Siehe dazu die Medienmitteilung des Eidgenössischen Departements des Innern vom 30. Juni 2004

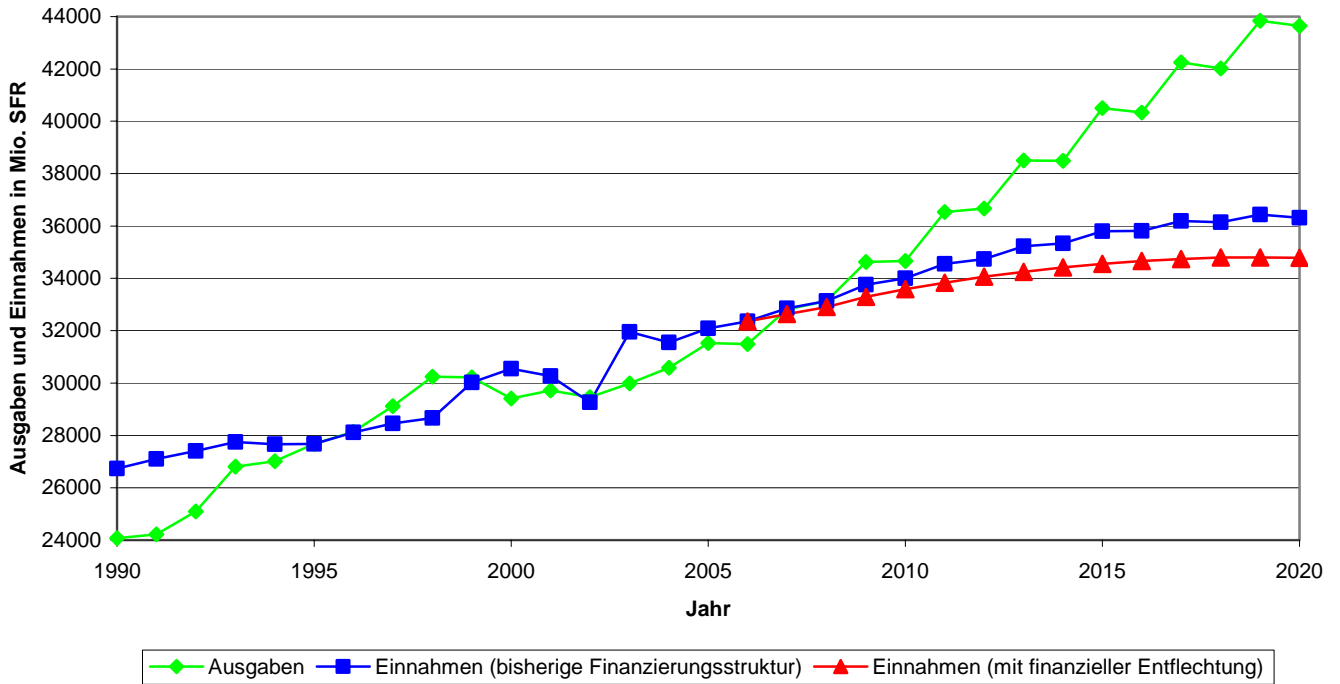
net und blieben in der Folge auf diesem Niveau. Graphiken 2 (AHV) und 3 (IV) zeigen die möglichen Auswirkungen eines solchen Vorgehens bei einem Übergang im Jahre 2006 bei sonst gleichen Bedingungen.¹³

Nach einer finanziellen Entflechtung würden die Transfers nicht mehr mit den Ausgaben der Sozialversicherungen Schritt halten, da sie nur mit den Mehrwertsteuereinnahmen (und daher ungefähr mit dem BIP) wachsen würden. Ein Blick auf die Graphiken 2 (AHV) und 3 (IV) zeigt allerdings, dass eine Abkehr vom bisherigen Ausgabenautomatismus nur zu einem geringen Teil für die wachsende Finanzierungslücke der Sozialversicherungen verantwortlich wäre. Das Hauptproblem liegt in der demographischen Alterung sowie dem Fehlen substantieller Reserven der Versicherungen. Damit die Finanzierung der AHV und der IV langfristig gesichert werden kann, bedarf es leistungs- und/oder finanzierungsseitiger Massnahmen - mit oder ohne Neugestaltung der Subventionen an die beiden Institutionen.

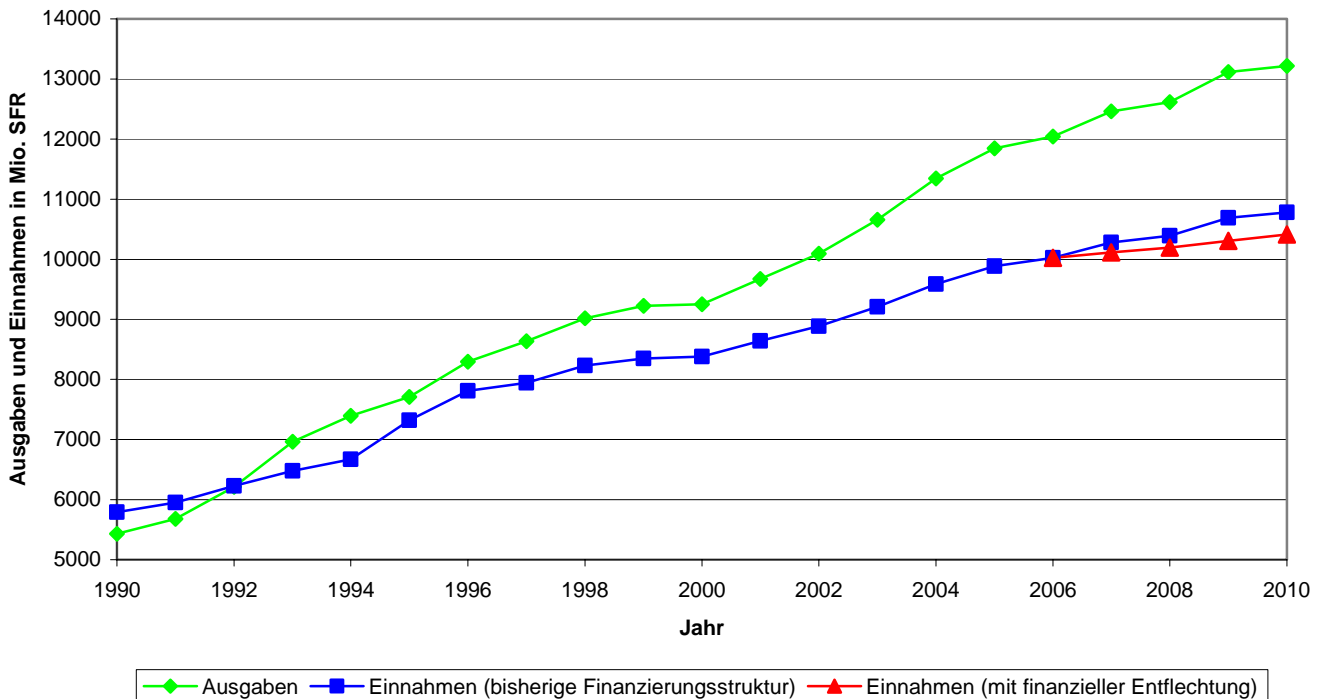
Ein gewichtiges Problem bei der Umsetzung eines finanziellen Entflechtungsvorschlags ist die hohe Verschuldung der Invalidenversicherung, die sich bereits bis Ende des laufenden Jahres auf circa 6 Milliarden belaufen wird. Da die laufenden Einnahmen (inklusive der staatlichen Transfers) bereits heute die laufenden Verpflichtungen nicht decken, ist die angehäuften Schuld eine grosse Hypothek für eine langfristige Sanierung der IV. Um die politische Akzeptanz einer Entflechtung zu erhöhen und die gewünschte grössere Eigenständigkeit (und Eigenverantwortlichkeit) der Sozialpolitik in diesem Bereich nicht zu gefährden, bräuchte es unter Umständen eine gewisse Abfederung dieser Last bei der Umstellung.

¹³ Die den Graphiken zu Grunde liegenden eigenen Prognoserechnungen basieren auf Daten und Prognosen des Bundesamtes für Sozialversicherungen. Natürlich hängen diese Berechnungen von den getroffenen Annahmen bezüglich Wirtschaftswachstum, Preisentwicklung, Zinsen und Bevölkerungsentwicklung ab. Die kleinen Schwankungen in den prognostizierten Ausgaben der Sozialversicherungen hängen von den Zeitpunkten der Anpassung der Renten an die Teuerung und das Lohnwachstum ab. Die Prognosen basieren auf einer Neuberechnung der Renten alle zwei Jahre. In den Ausgaben der IV sind die Zinszahlungen eingeschlossen.

Ausgaben und Einnahmen der AHV



Ausgaben und Einnahmen der IV



Abbildungen 2 und 3: Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen (mit und ohne finanzielle Entflechtung) der AHV (oben) und IV (unten). Die fiktive Umstellung der Transfers erfolgt im Jahre 2006. Quelle: Eigene Berechnungen auf Grund von Daten des Bundesamtes für Sozialversicherungen.

6. Schlussfolgerungen

Aus ökonomischer Sicht gibt es kaum Einwände gegen separate Konten für die grossen Sozialversicherungen AHV und IV in der Bilanz der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Die statistische Trennung erhöht die Transparenz und erleichtert die langfristige Planung. Die Entflechtung bleibt allerdings lediglich auf eine Umstellung in der Buchhaltung beschränkt, sollte nach wie vor ein fester Teil der Ausgaben aus allgemeinen Bundesmitteln gedeckt werden. Im Sinne einer grösseren Finanzautonomie der Versicherungen sowie einer grösseren Budgetsicherheit für andere Staatsaufgaben wäre es bedenkenswert, auf Transfers überzugehen, deren Höhe sich an den Staatseinnahmen (oder den Mehrwertsteuereinnahmen) orientiert. Eine bessere Transparenz der intertemporalen Verpflichtungen der Sozialversicherungen lässt sich durch solche Massnahmen aber nicht erreichen. Es wäre daher sinnvoll, neben der laufenden Betriebsrechnung der AHV und IV auch periodisch eine Generationenbilanzierung, wie in Kapitel 4.3. dieses Berichts beschrieben, zu erstellen.

Eine Abkehr von ausgabenbasierten Bundessubventionen würde die Finanzierungslücke der Sozialversicherungen nur zu einem kleinen Teil vergrössern. Der Hauptgrund der Probleme liegt im demographischen Umbruch sowie einer Zunahme der Invaliditätsraten in allen Altersgruppen. Von der demographischen Alterung ist nicht nur die AHV betroffen, sondern auch die IV, da ältere Arbeitnehmer deutlich häufiger invalid werden. Diese Probleme lassen sich nicht durch eine prozentuale Beteiligung des Staates an den Ausgaben der Versicherungen aus der Welt schaffen. Eine separate und transparente Verbuchung der Sozialversicherungen, sowie klare Finanzierungsregeln bilden aber eine wichtige Grundlage für eine nachhaltige Sozialpolitik.

Bibliographie

Bundesamt für Sozialversicherungen, "Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2003", www.bsv.admin.ch/statistik/uebersi/d/

Bütler Monika, "Framing in Ballots", working paper, Université de Lausanne

Eidgenössisches Department des Innern: "Panorama der Sozialversicherungen", Medienmitteilung vom 30. Juni 2004
http://www.edi.admin.ch/dokumentation/medienmitteilungen/00177/040630_panorama_d.pdf

Jacoby William G., "Issue Framing and Public Opinion on Government Spending". *American Journal of Political Science*, 2000, vol.44(4).

Merz Hans-Rudolf; Referat an der Jahresversammlung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren vom 27. Mai 2004 in Liestal.

Tversky Amos & Daniel Kahneman, "Rational Choice and the Framing of Decisions", *Journal of Business*, 1986, vol.59(4)

Anhang

Länderinformationen zur Verbuchung der Rentenversicherung, der Ausgestaltung der Staatsbeiträge und etwaigen Reserven

A. 1. Deutschland

A.1.1. Verbuchung der Rentenversicherung

Deutschland hat neben den Konten des Bundes, der Länder und der Gemeinden ein eigenes, abgegrenztes Konto für die Sozialversicherungen, worin die Rentenversicherung enthalten ist. Träger der Rentenversicherung ist für die Angestellten die Bundesversicherungsanstalt; für die Arbeiter ist es die zuständige Landesversicherungsanstalt. Zusätzlich sind die Bahnversicherungskasse, die Bundesknappschaft (Bergbau) und die Seekasse für Arbeiter und Angestellte der jeweiligen Branche zuständig. Für die Landwirte sind die Landwirtschaftlichen Alterskassen zuständig. Die Alterssicherung der Landwirte ist nicht im Sozialgesetzbuch aufgenommen, sondern ist im Agrarsozialreformgesetz festgeschrieben, da sie neben der Alterssicherung auch agrarstrukturpolitische Ziele verfolgt.

Die jeweiligen Träger der Rentenversicherung sind Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Selbstverwaltung bedeutet, dass gewählte Vertreter der Versicherten/Rentner und der Arbeitgeber bei der Erfüllung der Aufgaben (ehrenamtlich) mitwirken.

Die Invalidenrente ist in der "normalen" Rentenversicherung integriert. Es entspricht der Rentenart: Rente wg. verminderter Erwerbsfähigkeit.

A.1.2. Ausgestaltung der Staatsbeiträge

Der Bund leistet allgemeine und zusätzliche Zuschüsse an die Rentenversicherung. Der allgemeine Zuschuss errechnet sich nach einer Formel die vom durchschnittlichen Bruttolohn, sowie vom Beitragssatz abhängt und wird aus allgemeinen Steuergeldern gezahlt. Im Jahre 2003 betrug der Anteil des Bundeszuschusses an den Rentenausgaben rund 18,7%. Der zusätzliche Bundeszuschuss soll es ermöglichen den Beitragssatz niedriger als ohne diesen Zuschuss festzulegen. Er entspricht dem Volumen eines Mehrwertsteuerpunktes und wird gedeckt aus der Erhöhung der Mehrwertsteuer im Jahre 1998 von 15% auf 16%. Zusätzlich fließen Erträge aus der Ökosteuer der Rentenversicherung zu. Der Anteil des zusätzlichen Bundeszuschusses an die Rentenversicherung deckte 2003 rund 8,9% der Ausgaben, was einen Gesamtzuschuss von 27,6% ergibt. Sämtliche Defizite der Bundesknappschaft und der Alterssicherung in der Landwirtschaft werden vom Bund übernommen.

A.1.3. Reserven

Etwaige Überschüsse der Rentenversicherung gehen in die so genannte Schwankungsreserve ein. Jede der obigen Anstalten hält ihre eigene Reserve, wobei der Bund keinen Zugriff darauf hat. Die Reserve sollte bis zum Jahr 2001 eine volle Monatsausgabe betragen. 2002 wurde der Satz auf 80% gesenkt, Anfang 2003 auf 50-70%. Seit 2004 liegt er bei 20%. Diese rasche Absenkung sollte eine Erhöhung der Beiträge vermeiden, verschiebt jedoch lediglich das langfristige Finanzierungsproblem.

A.1.4. Quellen:

Sozialgesetzbuch (SGB), Sechstes Buch (VI), Gesetzliche Rentenversicherung:

http://www.bmgs.bund.de/download/gesetze_web/Sgb06/sgb06x000.htm

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung:

<http://www.bmgs.bund.de>

Gute Infos zu den Zuschüssen und zur Schwankungsreserve der Bundesversicherungsanstalt (mit Zahlen):

http://www.bfa.de/ger/ger_zahlenfakten.8/ger_finanzen.80/ger_80_vermoegefinanzen.html

Zum Aufbau des Sozialbudgets:

http://www.bmgs.bund.de/deu/gra/datenbanken/stats/mb97_1741.cfm

Zur Lage der Rentenversicherung im Jahr 2003:

http://www.bfa.de/ger/ger_nachschlagewerke.6/ger_dangvers.61/ger_ausgaben2003.615/ger_615_0308c.pdf

Website der Bundesversicherungsanstalt: (www.bfa.de)

A. 2. Frankreich

A. 2.1. Verbuchung der Rentenversicherung

Die Sozialversicherung wird in Frankreich ausserhalb der Staatsbudgets in den Konten der Verwaltung der Sozialversicherungen (Les administrations de sécurité sociale - ASS) verbucht. Für die Rentenversicherung ist die Nationale Kasse der Rentenversicherung (Caisse nationale d'assurance vieillesse - CNAV) zuständig. Die Invaliditätsversicherung wird im Konto der Krankenversicherung (Caisse nationale de l'assurance maladie - CNAM) mitberechnet, falls diese erfolgt, wenn die Person in Beschäftigung steht. Im gegenteiligen Fall wird die Invalidenrente von der "Kasse für Familiäre Allokationen" (Caisse d'allocation familiales - CAF) übernommen. Die Alterssicherung der Beamten ist allerdings im Staatsbudget enthalten.

A.2.2. Ausgestaltung der Staatsbeiträge

Der Staat trägt auf verschiedene Weise zur Finanzierung bei. Zum Einen werden die Konten einiger Branchen wie Landwirtschaft, Bahn, Bergbau, Seefahrt, Oper und Theater vom Staat voll ausgeglichen. Zum Anderen werden bestimmte Steuern vom Staat erhoben die dann wiederum den Sozialversicherungen - also nur zum Teil der Rentenversicherung - ausbezahlt werden. Es handelt sich im Einzelnen um den "generellen sozialen Beitrag" (contribution sociale généralisée - CSG), eine Steuer auf Lohn-, Vermögens- und Anlageerträge (je nach Ertrag und Lebenssituation zwischen 3,8% und 7,5%); um den "Beitrag zur Rückzahlung der sozialen Schuld" von 0,5% der auf die gleichen Erträge erhoben wird (contribution au remboursement de la dette sociale - CRDS) und um den so genannten "sozialen Abzug von 2%" auf Vermögen und Anlagen (prélèvement sociale 2%). An die Rentenversicherung werden lediglich 15% des sozialen Abzugs direkt ausbezahlt. Teile dieser verschiedenen sozialen Beiträge gehen aber auch an verschiedene Fonds, wie zum Beispiel der "Kasse zur Tilgung der Sozialen Schuld" (Caisse de l'Amortissement de la Dette Sociale - CADES) oder dem "Fonds für die Solidarität mit dem Alter" (Fonds de Solidarité Vieillesse - FSV). Letzterer wiederum zahlt Transfers an die Rentenversicherung. Bei diesen so genannten zweckgebundenen Steuern stellt sich natürlich die Frage inwiefern man von Staatsbeiträgen sprechen kann, da diese Beiträge von den Haushalten und Unternehmen mit dem bestimmten Zweck der Finanzierung der Rentenversicherung eingezogen werden. Diese Steuern fließen zwar durch das Staatsbudget, werden aber nicht als Ausgaben des Staates verbucht.

Einige indirekte Steuern, wie zum Beispiel ein Teil der Tabaksteuern, Steuern auf den Alkoholkonsum, Spielsteuern oder eine Ökosteuer werden zusätzlich zur Finanzierung der Sozialversicherungen verwendet. Die Rentenversicherung erhält zwar keinen direkten Anteil, jedoch aber der FSV und insbesondere der "Fonds zur Finanzierung der Reform der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung" (Fonds de Financement de la Réforme des Cotisations Patronales de Sécurité Sociale - FOREC), welche beide Transfers an die Rentenversicherung zahlen. Alleine die Transfers der FSV und der FOREC machten 2001 20% der Einnahmen der Rentenversicherungen aus.

Die Renten der Beamten gehen durch keine Rentenkasse, sondern werden direkt vom Staat an die Versicherten ausbezahlt.

Was die Invaliditätsversicherung betrifft werden die von der CNAM und von der CAV geleisteten Beiträge komplett von Staat an die jeweilige Institution zurückbezahlt. Zusätzlich dazu können Invaliditätspensionen aus dem "Spezialfonds für die Invalidität" (Fonds Special Invalidité - FSI) beantragt werden, falls das Einkommen einen bestimmten Betrag nicht überschreitet. Dieser Fonds wird vollständig vom Staat finanziert.

A.2.3. Reserven

Die Rentenversicherung Frankreichs war bisher nicht defizitär, ein erstes negatives Ergebnis ist jedoch für 2004 erwartet. Seit 1999 gibt es den "Reservefonds für Renten" (Fonds de reserve pour les retraites - FRR), dessen Aufgabe hauptsächlich die Akkumulation von Mitteln ist um den zukünftigen Zahlungsproblemen entgegen zu wirken. Seine Einnahmen bestehen hauptsächlich aus Anteilen der oben genannten verschiedenen sozialen Beiträge, sowie indirekten Steuern. Eventuelle Überschüsse der FSV und der CNAV gehen ebenfalls als Einnahmen in diesen Fond. Bis Ende 2002 hatte der Fond 8,4 Milliarden Euro akkumuliert. Gegenüber den Ausgaben der CNAV von 68,7 Milliarden im selben Jahr, macht dies eine Reserve von gerade mal 12,2%.

Quellen:

Zum Beitrag des Staates an der Finanzierung der Sozialversicherung:

http://www.vie-publique.fr/decouverte_instit/approfondissements/approf_223.htm
<http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/secu2002/relations-financieres-entre-Etat-et-SS.pdf>
<http://www.securite-sociale.fr/actualites/financement/ccss/200309/ccss2003.htm>

Andere gute Informationsseiten:

<http://www.cnav.fr>
<http://www.retraites.gouv.fr>
<http://www.cor-retraites.fr>
<http://www.legifrance.gouv.fr>
<http://www.vie-publique.fr/>

A.3. Japan

A.3.1. Verbuchung der Rentenversicherung

Die Rentenversicherung wird in Fonds verwaltet die vom allgemeinen Budget des Staates getrennt sind. Die Invalidenversicherung ist in einem eigenen Fonds.

A.3.2. Ausgestaltung der Staatsbeiträge

Der Staat übernimmt ein Drittel aller Ausgaben und Verwaltungskosten und finanziert sie aus Steuereinnahmen des allgemeinen Budgets. Ab 2004 wird der Satz ansteigen und in 2009 die Hälfte der Ausgaben und Verwaltungskosten betragen. Hierin ist auch die Invalidität enthalten die durch oder während der Arbeit entstanden ist. Die dauerhaften Invaliditätsarten: körperliche, mentale und intellektuelle Invalidität (bei körperlicher und mentaler Invalidität sind Kinder mit einbezogen) wird aus dem allgemeinen Budget finanziert.

A.3.3. Reserven

Es gibt keine grösseren Reserven.

Quellen:

Über das Staatsbudget:

<http://www.mof.go.jp/english/budget/brief/2004/2004.htm>

Über das Rentensystem:

http://www.ipss.go.jp/English/Jasos2002/c_2.html

Das Finanzministerium:

<http://www.mof.go.jp/english/index.htm>

A.4. Niederlande

A.4.1. Verbuchung der Rentenversicherung

Niederlande hat ein der Schweiz sehr ähnliches Drei-Säulen-System. Der Hauptunterschied besteht darin, dass die zweite Säule im Gegensatz zur Schweiz nicht obligatorisch ist. Dennoch sind über 90% der Arbeitnehmer durch eine zweite Säule versichert. Die Rahmenbedingungen werden von Arbeitgeber und Gewerkschaften ausgehandelt. Das administrative Organ der ersten Säule (Algemene Ouderdomswet - AOW) ist die "Bank der Sozialversicherung" (Sociale Verzekeringsbank - SVB), die vom Staat völlig unabhängig agiert.

Die Invaliditätsversicherung wird von der Kranken- und Arbeitslosenversicherung (Uitvoering Werknemersverzekeringen - UWV) administriert.

A.4.2. Ausgestaltung der Staatsbeiträge

Der Staat gleicht den Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung aus allgemeinen Steuergeldern aus.

A.4.3. Reserven

Im Rahmen einer Rentenreform wurde 1998 ein Fonds ins Leben gerufen (AOW Savings Fund), um zukünftigen Zahlungsproblemen vorzubeugen. Hier gehen jährlich Zahlungen vom Staat aus allgemeinen Steuererträgen ein. Bis 2020 darf in den Fonds nur einbezahlt werden. Es wird erwartet, dass bis zum Jahr 2020 135 Milliarden Euro akkumuliert sind.

Quellen:

Informationsseite des zuständigen Ministeriums:

http://internationalezaken.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_rubriek&rubriek_id=13017&lijstm=0,310_6058,335_6553#3092110

Allgemeine Informationen zur niederländischen Rentensystem:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2001/nl_0201_en.pdf

Website der Bank der Sozialversicherung:

<http://www.svb.nl/>

A.5. Österreich

A.5.1. Verbuchung der Rentenversicherung

Die Sozialversicherungen werden getrennt vom staatlichen Budget verwaltet. Die Sozialversicherungsträger sind (für die Pensionsversicherung) die Pensionsversicherungsanstalten. Die Pensionsversicherung erbringt auch Leistungen für Invalide.

A.5.2. Ausgestaltung der Staatsbeiträge

Der Bund deckt die Differenz zwischen Ein- und Ausgaben ab. Dies wird aus allgemeinen Steuergeldern des öffentlichen Budgets bezahlt ohne genaue Zugliederung der Steuerarten. Im Zuge der Pensionsreformen wird versucht diesen Beitrag, der jedes Jahr neu budgetiert wird, abzusenken.

Zusätzlich übernimmt der Bund - wiederum aus allgemeinen Steuergeldern - die sog. Ausgleichszulagen (wenn Pension und weitere Nettoeinkünfte einer Person unter einem bestimmten Richtsatz liegen, wird der Betrag bis zu diesem Richtsatz gewährt), den Wertausgleich (wenn die Erhöhung der Pensionen die Erhöhung der Verbraucherpreise nicht erreicht) und die Kriegsgefangenenentschädigung.

A.5.3. Reserven

Es gibt einen Fond mit einer kleinen Reserve, der von den Pensionsversicherungen gehalten wird und von den staatlichen Finanzen völlig getrennt ist. Ansonsten gibt es keine weiteren Reserven.

Quellen:

Broschüre zu den Sozialsystemen in Österreich:

<http://www.bmsg.gv.at/cms/site/attachments/0/5/7/CH0283/CMS1069924975501/sozialschutzsystemedeutsch.pdf>

Bericht über die soziale Lage, vor allem Kapitel 3: Sozialschutzsysteme:

<http://www.bmsg.gv.at/cms/site/liste.html?channel=CH0338>

Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz:

<http://www.bmsg.gv.at/cms/site/>

Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ASVG), zu finden z. B. unter:

<http://www.sozdok.at/bin/sozserv/haupt?SID=1256086121>

A.6. Vereinigtes Königreich

A.6.1. Verbuchung der Rentenversicherung

Die Verbuchung der Rentenversicherung ist leider nicht ganz eindeutig. Grundsätzlich erfolgt sie im so genannten "National Insurance Fund", der jedoch anscheinend nur ein "Unterkonto" des staatlichen Budgets ist. Die Beiträge zur Versicherung (national insurance contributions) gehen als Steuern an den Staat und werden dann in diesen Fonds gelegt. Die administrative Verantwortung hierfür liegt beim Finanzministerium.

A.6.2. Ausgestaltung der Staatsbeiträge

Seit 1993 gibt es einen Bundeszuschuss (treasury grant) der erteilt werden kann falls das Finanzministerium es für gerechtfertigt erachtet. Dies wird jedes Jahr neu entschieden. Finanziert wird der Zuschuss aus allgemeinen Steuereinnahmen. Er kann maximal 17% der Rentenausgaben ausmachen.

Zur Invaliditätsversicherung werden keine Beiträge gezahlt. Die Ausgaben werden vom Staat getragen.

A.6.3. Reserven

Etwaige Reserven werden im National Insurance Fund gehalten. Im März 2002 betragen sie 47% der Rentenausgaben. Es besteht die Möglichkeit Teile davon an die Verwalter der Staatsschuld zu übergeben, damit diese es in Staatspapiere investieren. All dies jedoch bedarf des Einverständnisses des Finanzministeriums.

Quellen:

Social Security Administration Act 1992:

http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1992/Ukpga_19920005_en_1.htm

Government Actuary's Quinquennial Review of the National Insurance Fund:

<http://www.inlandrevenue.gov.uk/nifund/>

Finanzministerium:

<http://www.hm-treasury.gov.uk/>

A.7. Vereinigte Staaten

A.7.1. Verbuchung der Rentenversicherung

Die Verbuchung ist klar vom Staatsbudget getrennt. Die Alterssicherung und Invaliditäts-Versicherung werden in zwei verschiedenen Treuhänderfonds verwaltet, dem "Old-Age and Survivors Insurance Trust Fund" und dem "Disability Insurance Trust Fund". Während für die europäischen Länder das Defizit der Rentenversicherung zur Berechnung der Staatsschuld nach den Maastricht Kriterien wieder herangezogen wird, bleibt dieses Defizit in den USA aussen vor.

A.7.2. Ausgestaltung der Staatsbeiträge

Die Staatsbeiträge sind sehr intransparent gehalten. Die verschiedenen Treuhänderfonds der einzelnen Sozialversicherungen sind nach aussen hin alle im Überschuss. Dies rührt jedoch hauptsächlich von den sehr grosszügigen staatlichen Transfers vom allgemeinen Budget. Im Gegensatz zu den anderen Sozialversicherungen machte die Rentenversicherung 2002 wohl ohne Transfers noch Überschüsse. Es wird aber erwartet, dass sich dies ändert.

A.7.3. Reserven

Die Reserven werden von den Treuhänderfonds verwaltet. Das Vermögen wird in Staatspapieren gehalten, womit die Zinseinnahmen vom Staat gezahlt werden. Dadurch gehört dieses Vermögen wiederum zu den Staatsschulden.

Quellen:

Zu den staatlichen Transfers:

<http://www.cbo.gov/showdoc.cfm?index=3982&sequence=0> und
<http://www.cbo.gov/showdoc.cfm?index=3974&sequence=0>

Diskussion darüber, dass sich der Staat zu viel Geld von den Treuhänderfonds holt:

<http://www.network-democracy.org/social-security/ff/faq/trust.html>

Aktueller Report der Treuhänderfonds:

<http://www.ssa.gov/OACT/TR/TR04/>

Allgemeine und offizielle websites:

<http://www.cbo.gov/> , <http://www.ssa.gov/>