

AHV-Zahlen verbessern sich um eine Milliarde

Kritiker unterstellen dem Innendepartement, es setze bei der ersten Säule aus politischen Gründen auf zu optimistische Annahmen

TOBIAS GAFAFER

Innenminister Alain Berset (sp.) setzt bei der ersten Säule auf das Prinzip Hoffnung. Sein Departement verwendet für die Sozialversicherungen seit kurzem Eckwerte, die optimistischer sind als jene des Bundes. Ein detaillierter Blick in die neuen Finanzperspektiven zeigt nun, wie gross die Veränderungen sind. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) rechnet für die AHV per 2030 mit einem Ergebnis, das um eine Milliarde Franken besser wird, als es noch 2019 prognostizierte. Das BSV führt dies auf Covid-19 zurück. Die Pandemie bremse das Wachstum der Teuerung und der Löhne in den Jahren 2020 bis 2026 gegenüber den früheren Annahmen, sagt Sprecher Rolf Camenzind. Dadurch falle auch die Anpassung der Renten an die Lohn- und Preisentwicklung um rund 5 Prozent geringer aus als vor der Corona-Krise. Die Verwaltung nimmt diese in der Regel alle zwei Jahre vor.

Die Rentenausgaben im Jahr 2030 würden damit um rund 1,7 Prozent beziehungsweise eine Milliarde Franken kleiner ausfallen. Gemäss Camenzind ist die Verbesserung allein auf die Ausgabenseite zurückzuführen. Das Total der Einnahmen sei vor und nach der Corona-Krise auf vergleichbarem Niveau. Das BSV rechnet trotz der Pandemie mittelfristig nicht mit bleibenden wirtschaftlichen Schäden – im Gegensatz zu den offiziellen Prognosen des Bundes.

«Grosszügige Kompensation»

Bürgerliche Sozialpolitiker sind trotzdem misstrauisch geworden. «Bundesrat Berset und sein Departement scheinen die AHV systematisch schönzurechnen», sagt Ständerat Damian Müller (Luzern, fdp.), Mitglied der Sozialkommission (SGK). Er bezieht sich dabei auch auf die Ergebnisse für die AHV, die in den letzten Jahren mehrmals schlechter ausfielen, als es das BSV prognostiziert hatte. So rechnete dieses im Juni 2017 für 2018 mit einem negativen AHV-Umlageergebnis von 772 Millionen Franken und 2019 von 959 Millionen. Dieses entspricht dem Verhältnis von Ausgaben und Einnahmen. Tatsächlich belief sich das Defizit 2018 aber auf rund eine Milliarde und 2019 auf 1,2 Milliarden. Nicht einberechnet sind darin die Kapitalerträge, die von der Entwicklung der Finanzmärkte abhängen.



Bundesrat Alain Berset (rechts) machte den früheren SP-Nationalrat Stéphane Rossini zum Direktor des Bundesamts für Sozialversicherungen.

PETER KLAUNZER / KEYSTONE

Ständerat Müller schliesst nicht aus, dass das Innendepartement die Lage der AHV aus politischen Gründen optimistischer darstellt, als sie tatsächlich ist. Gegenwärtig berät die ständerätliche SGK die Reform der ersten Säule. Sie hat sich bereits für die Angleichung des Frauenrentenalters auf 65 Jahre ausgesprochen, wie es der Bundesrat vorschlägt. Noch offen ist die Ausgestaltung der geplanten Abfederung. «Berset und die SP wollen grosszügige Kompensationsmassnahmen», sagt Müller. Da würden bessere Aussichten für die AHV natürlich helfen. Zudem wolle das Innendepartement die Diskussion um eine generelle Rentenaltererhöhung möglichst lange hinauschieben, sagt Müller. Diese dürfte in einem nächsten Schritt vor 2030 anstehen. Denn selbst mit der geplanten Reform mit dem Frauenrentenalter 65 dürfte die AHV ab 2029 wieder ein Milliardendefizit schreiben. Damit eine strukturelle Reform wirkt, müsste auch die Generation der Babyboomer einen Beitrag leisten,

die bis 2035 in den Ruhestand geht. Alles andere wäre gegenüber der jüngeren Generation unfair, sagt Müller.

Kommt die Erhöhung des Rentenalters aber zu spät, wird die Finanzierungslücke wegen der Zunahme der Pensionierten so gross, dass eine überproportionale Zusatzfinanzierung nötig wird. Indem das Innendepartement die Lage der AHV rosiger darstellt, sinkt wohl auch der politische Druck für eine rechtzeitige strukturelle Reform. Zudem verzichtet das BSV seit neustem kurzerhand auf Prognosen über 2030 hinaus. Es erklärt dies mit Unsicherheiten wegen Corona.

Die Debatte über die politische Instrumentalisierung von Prognosen wurde bereits einmal geführt, nur unter umgekehrten Vorzeichen. In den nuller Jahren stand dem Innendepartement Bundesrat Pascal Couchepin (fdp.) vor. Damals stellten die Gewerkschaften die Prognosen des Bundes zur AHV infrage. Diese seien politisch gesteuert, wettete der Gewerkschaftspräsident Paul Rech-

steiner. «Es werden rote Zahlen prognostiziert, weil Couchepin das Rentenalter heraufsetzen möchte», sagte er. Zudem warf die Linke dem Bund vor, er würde ihre Volksinitiativen mit absichtlich schlechten Voraussagen torpedieren.

Tatsächlich erwiesen sich die AHV-Perspektiven bis 2010 öfter als zu pessimistisch. Ein Faktor war dabei die Zuwanderung, die nach der Einführung der Personenfreizügigkeit 2002 deutlich höher war, als der Bund prognostiziert hatte. Zudem kamen viele qualifizierte Ausländer mit guten Löhnen. Die Höhe der Zuwanderung ist für die umlagefinanzierten Sozialversicherungen ein wichtiger Hebel. Zudem berücksichtigte der Bund den Strukturwandel in der Wirtschaft zu wenig. In der Folge verbesserte das BSV seine Projektionsmodelle, und diese wurden treffgenauer. Dass die Prognosen so sauber wie möglich sind, sollte auch im Interesse der Verwaltung sein. Fallen sie wiederholt zu pessimistisch aus, wird eine Reform der AHV schwie-

rig. Sind die Zahlen zu optimistisch, ist der politische Druck weg, aber die Probleme werden in der Folge umso grösser.

Strukturelle Defizite

Das BSV weist den Vorwurf zurück, die AHV schönzurechnen. Es erstelle die Perspektiven auf den neusten Grundlagen zur Entwicklung der Wirtschaft und der Bevölkerung, sagt Sprecher Rolf Camenzind. Falls weitere Annahmen nötig seien, treffe das BSV diese nach bestem Wissen und Gewissen. «Taktische Überlegungen spielen dabei zu keinem Zeitpunkt eine Rolle.» Camenzind verweist auf die AHV-Perspektiven für 2019 von 2018. Tatsächlich fiel das Defizit kleiner aus, als das BSV im Vorjahr prognostiziert hatte. Abweichungen sind namentlich bei den Einnahmen möglich, wo die Unsicherheit mit Corona noch grösser als üblich geworden ist.

Allerdings lag die Zuwanderung in den letzten Jahren mehrmals um bis zu 10 000 Personen unter den Erwartungen des Bundes. Hält diese Entwicklung an, sind die Folgen für die AHV gross. Das BSV verweist auf das Bundesamt für Statistik (BFS), dessen Zahlen und Szenarien es in seinen Finanzperspektiven berücksichtigt. Diese wiesen einen tieferen Migrationssaldo als die bisherigen Szenarien von 2015 auf. Das BfS untersteht ebenfalls Bersets Departement.

Unabhängig von den mittelfristigen Prognosen weist die erste Säule immer noch strukturelle Defizite auf – und das trotz der Finanzspritze, die das Stimmpolk 2019 mit der AHV-Steuer-Reform bewilligt hat. Auch mit den zwei Milliarden, die das Sozialwerk ab diesem Jahr zusätzlich erhält, rechnet der Bund vor derhand weiterhin mit roten Zahlen.

NZZ LIVE

DISKUTIEREN SIE MIT.

Vorsorge – (k)ein Thema für Junge? Konsum und Lebensfreude statt Vorsorge und Vermögensaufbau? Vernachlässigen junge Erwachsene ihre Zukunftsplanung und leben zu sehr im «Jetzt»? Diskutieren Sie mit Experten über Finanzplanung in jungen Jahren. Wann beginnt man? Wie spart man für seine Träume?

31. Oktober 2020, NZZ-Foyer, Zürich.

Anmeldung auf nzz.ch/live.

Bürgerliche wollen Staatsbetriebe in die Schranken weisen

Neue Regeln sollen einen fairen Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen ermöglichen

DAVID VONPLON

Landauf, landab drängen Staatsbetriebe in Märkte, die fernab liegen von ihrem angestammten Kerngeschäft: Die Schweizerische Post vermietet Leihvelos, die Swisscom betreibt Kinos, kantonale Gebäudeversicherungen bieten private Haftpflichtversicherungen an, und Energieunternehmen wie die BKW installieren Heizungen und planen grosse Bauvorhaben wie Fussballstadion.

Aus betriebswirtschaftlicher Optik ergeben diese privatwirtschaftlichen Aktivitäten von staatlichen Unternehmen häufig Sinn. Weil die Erträge im Kerngeschäft wegbrechen, sind viele von ihnen gezwungen, in neue Geschäftsfelder vorzustoßen. Nur treten sie damit in Konkurrenz zu KMU und Gewerbebetrieben. Und häufig ziehen die Kleinen den Kürzeren. Denn Unternehmen, welche die öffentliche Hand hinter sich wissen, können anders kalkulieren als private Dienstleister. Sie verfügen über Finanzierungs- und Steuervorteile – viele Kantonbanken und Energieversorger etwa sind gar steuerbefreit –, und sie profitieren von Ausnahmeregelungen oder haben Zugriff auf exklusive Monopoldaten, die den Mitbewerbern nicht zur Verfügung stehen.

Der Bundesrat hat das Problem früh erkannt. Bereits 2017 stellte er in einem Bericht fest, dass die Aktivitäten der staatlichen Unternehmen in erheblichem Masse zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Übernahme die Allgemeinheit einen Teil des unternehmerischen Risikos, so der damalige Schluss, könnten als Folge gut wirtschaftende private Unternehmen aus dem Markt gedrängt werden.

Bundesrat bleibt tatenlos

Trotz diesem Befund machte der Bundesrat allerdings keine Anstalten, dieser schleichenden Verstaatlichung Einhalt zu gebieten. Solche Verzerrungen seien untrennbar mit staatlicher Unternehmertätigkeit verbunden, argumentierte er. Um Wettbewerbsneutralität herzustellen, müsste deshalb spezifisch über jedes Unternehmen einzeln diskutiert werden. Übergreifende Schranken für staatsnahe Betriebe lehnte er ab. Es bestehe sonst die Gefahr, dass damit die Büchse der Pandora geöffnet werde, erklärte Wirtschaftsminister Guy Parmelin.

Die beiden bürgerlichen Ständeräte Andrea Caroni (fdp.) und Beat Rieder (cvp.) sehen das anders. Diesen Donnerstag berät die kleine Kammer zwei

gleich lautende Motionen von ihnen, die zusätzliche Vorschriften fordern, um Wettbewerbsverzerrungen durch Staatsunternehmen einzudämmen. Die bestehenden Gesetze tun dies nämlich nicht, weder die in der Verfassung verankerte Wirtschaftsfreiheit noch das Kartellgesetz oder das Binnenmarktgesetz bieten privaten Firmen Schutz. Deshalb schlagen Caroni und Rieder vor, das Gesetz so anzupassen, dass Staatsbetriebe Verzerrungen unterlassen oder finanzielle Ausgleichszahlungen leisten müssen, wenn die ungerechtfertigten Konkurrenzvorteile nicht beseitigt werden können. Die Wettbewerbskommission soll dafür zusätzliche Aufsichtskompetenzen erhalten.

Es ist nicht das erste Mal, dass der Ständerat über die Frage nach gleich langen Spiessen im Wettbewerb von privaten und staatlichen Marktteilnehmern diskutiert. Bereits im Jahr davor hatten Caroni und Rieder mit ähnlich lautenden Vorstössen gefordert, für faire Wettbewerbsbedingungen zu sorgen. Doch obwohl das Gros der Ratsmitglieder jeweils betonte, dass der Handlungsbedarf unbestritten sei, scheiterten diese in der kleinen Kammer. Einmal hiess es, die Regelungsvorschläge seien zu konkret ausformuliert, ein anderes Mal wie-

derum wurde moniert, diese seien viel zu weit gefasst.

Gegen schärfere Regeln für die Unternehmen der öffentlichen Hand setzen sich vor allem die Kantone zur Wehr. Sie befürchten, dass der Bund mit den neuen Vorschriften für Staatsunternehmen zu stark in den Handlungsspielraum der Kantone eingreift – und ihnen neue Bürokratie aufbürdet. Ständerat Benedikt Würth (cvp.), der bis im vergangenen Mai Präsident der Konferenz der Kantonsregierungen war, warnt denn auch davor, dass die vorgeschlagene Regelung zu einer Übersteuerung von Kantonen und Gemeinden führen würde.

Annäherung an die EU

Würth betont, dass er nicht grundsätzlich gegen Regelungen sei, die mehr Wettbewerbsneutralität herstellen. Eine präzise Anpassung des Kartellgesetzes etwa hält er für «prüfenswert». Eine solche Lösung könnte vorsehen, dass privat gehaltene Firmen, die sich diskriminiert fühlen, den Klageweg beschreiten können. Stellt sich das Parlament hinter Rieders und Caronis Vorschlag, nähert sich die Schweiz laut Würth im Wirtschaftsrecht der EU an. Das EU-Regime unterbindet grundsätzlich Wettbewerbsverzerrungen aufgrund

staatlicher Beihilfen, um einen möglichst fairen Wettbewerb über die Landesgrenzen hinweg zu gewährleisten.

Caroni und Rieder wollen die Vorbehalte der Kantone zerstreuen, indem sie den Motionstext mit dem Zusatz versehen, dass die vorgeschlagene Lösung die föderalistischen Zuständigkeiten beachten solle. Denkbar wäre etwa, dass der Bund analog zur Reform der Firmensteuern den Kantonen einen Werkzeugkasten zur Verfügung stellen könnte. Mit welchen Massnahmen die Kantone dann die Wettbewerbsverzerrungen eindämmen wollten, bliebe ihnen überlassen.

Ob dies reicht, um die Ratsmehrheit von zusätzlichen Vorschriften für Staatsbetriebe zu überzeugen, wird sich zeigen. Fast ein Drittel der Ständeräte sitzt in Unternehmen ein, an denen Bund, Kantone oder Gemeinden beteiligt sind – und diese dürften wenig Interesse daran zeigen, dass ihr Handlungsspielraum eingeschränkt wird. Das weiss auch der Motionär Beat Rieder. «Unterliegen wir erneut, wissen wir wenigstens, dass der Rat nichts dagegen unternehmen will, dass Staatsbetriebe KMU aus dem Markt drängen», sagt der Walliser. Spätestens dann zeige sich, dass das Gerede über Fairness im Wettbewerb nicht mehr als ein Lippenbekenntnis sei.