



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Bern, 10. Juni 2013

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

Bericht zuhanden der SGK-SR
gemäss Antrag Rechsteiner Paul vom 21. Januar 2013

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung.....	3
2	Ausgangslage	5
3	Historische Entwicklung und Begründung des Bundesanteils.....	5
3.1	Der Bundesbeschluss vom 18. Juni 1925	5
3.2	Der erste Anlauf für ein Bundesgesetz vom 29. August 1929	8
3.3	Das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946.....	9
3.4	Die AHV-Revisionen.....	10
3.5	Die 10. AHV-Revision.....	11
3.6	Das Demographie-Prozent der Mehrwertsteuer	12
3.7	Die Spielbanken-Abgabe.....	12
3.8	Neuere Überlegungen zur Finanzierung der Sozialversicherungen	14
4	Die Entwicklung des Beitrags der öffentlichen Hand an die AHV	14
4.1	Von fixen Beträgen zur prozentualen Finanzierung	14
4.2	Reduktion des Bundesbeitrags wegen der Erdölkrise	15
4.3	Stabilisierung bei knapp einem Fünftel der Ausgaben.....	16
4.4	Die Auswirkung von Entlastungsmassnahmen für den Bundeshaushalt.....	18
5	Die Finanzierung des Bundesbeitrags	20
5.1	Vorfinanzierung von 1926 bis 1947.....	20
5.2	1948 bis 1972: Tabak- und Alkoholsteuern reichen aus.....	21
5.3	Seit 1973: Zusätzliche Einnahmequellen notwendig.....	21
5.4	Die Bedeutung der Tabaksteuern und die Wirkung höherer Zigarettenpreise	24
5.5	Die Bedeutung der Alkoholsteuern.....	25
5.6	Hypothesen zu Umwidmung der Tabak- und Alkoholsteuern	25
6	Steuereinnahmen zugunsten der AHV	27
7	Projekte mit Auswirkungen auf die Finanzen der AHV	29
7.1	Unternehmenssteuerreform USR II.....	29
7.2	Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket KAP.....	29
7.3	Wohlfahrtsfonds mit Ermessensleistungen	30
7.4	Volksinitiative „1:12 – für gerechte Löhne“	30
7.5	Volksinitiative „für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe“	31
7.6	Volksinitiative „AHVplus: für eine starke AHV“	31
7.7	Volksinitiative „für den Schutz fairer Löhne (Mindestlohn-Initiative)“	31
7.8	Volksinitiative „Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV“	32
8	Anhang.....	33
8.1	Verfassungsentwurf von 1919 gemäss Botschaft vom 21.6.1919	33
8.2	Überarbeiteter Verfassungsentwurf von 1919 gemäss Nachtragsbericht vom 23.7.1924....	33
8.3	Bundesbeschluss vom 18.6.1925, der 1926 in Kraft getreten ist.....	33
8.4	Erster Entwurf für ein AHV-Gesetz gemäss Botschaft vom 29.8.1929	34
8.5	AHV-Gesetz vom 17.6.1931, das in der Abstimmung vom 6.12.1931 abgelehnt wurde.....	34
8.6	Entwurf für ein AHV-Gesetz gemäss Finanzierungsbotschaft vom 29.5.1946	35
8.7	Entwurf für ein AHV-Gesetz gemäss Ergänzungsbotschaft vom 24.9.1946.....	35
8.8	AHV-Gesetz vom 20.12.1946, das 1948 in Kraft gesetzt wurde.....	36
8.9	Bundesverfassung vom 18. April 1999 (aktueller Stand)	37
8.10	Bundesgesetz über die AHV vom 20.12.1946 (aktueller Stand).....	38
9	Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen	39

1 Zusammenfassung

Bereits bei der Erarbeitung der Verfassungsgrundlage von 1919 sowie der beiden Gesetzesvorlagen der 1920er und 1940er Jahre war unbestritten, dass sich Bund und Kantone an der Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung beteiligen müssen. Insbesondere wollte man dadurch die Belastung finanziell schlechter gestellter Bevölkerungsschichten durch Versicherungsbeiträge in Grenzen halten, respektive diesen eine bessere Rentenleistung verschaffen, ohne sie über Gebühr zu belasten. Die Beiträge der Versicherten waren am Anfang nicht als lohnabhängige Beiträge konzipiert, sondern als Pauschalen, die Bundesbeiträge waren für Rentenzuschüsse an schlechter gestellte Pensionierte gedacht.

Von der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung erwartete man auch eine Sicherung des sozialen Friedens und eine Reduktion der Klassenunterschiede, was ebenfalls ein Engagement des Staates rechtfertigte. Gleichzeitig rechnete man mit einer Reduktion bei den Ausgaben für die Armenfürsorge, was vor allem für die Beteiligung der Kantone sprach. In späteren Botschaften und Parlamentsdebatten spielte zunehmend der Aspekt der Solidarität (Junge – Alte / Reiche – Arme) eine wichtige Rolle.

In keinem der Verfassungs- oder Gesetzesprojekt stand zur Diskussion, die Einnahmen aus Tabak- und Alkoholsteuern direkt in die AHV zu leiten. Im Parlament wurde auch kein solcher Antrag gestellt. Es ging immer darum, den Beitrag des Bundes zu finanzieren. Auch die Einnahmen aus der Spielbankenabgabe waren ursprünglich dafür gedacht. Das wurde vom Parlament aber nachträglich korrigiert. Zu direkten Einnahmen aus öffentlichen Mitteln kam die AHV erst im Jahr 1999, als das Demographie- Prozent der Mehrwertsteuer eingeführt wurde, ein Jahr später folgten die Einnahmen aus der Spielbankenabgabe.

Hätten die Einnahmen aus Tabak- und Alkoholsteuern nicht zur Finanzierung des Bundesanteils gedient, sondern wären zusätzlich zu diesem direkt der AHV zugutegekommen, hätten die gleichen Leistungen ohne Kantonsanteile, Mehrwertsteuer und Spielbankenabgabe ausgerichtet werden können. Dafür hätte der Bund rund 69 Milliarden Franken einsparen oder anderweitig beschaffen müssen.

Eine zusätzliche Abgeltung der öffentlichen Hand an die AHV für gesellschaftlich motivierte Leistungen wie die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften stand nicht zur Diskussion. Bei der Beratung der 10. AHV-Revision, mit der diese Gutschriften eingeführt wurden, wurde kein entsprechender Antrag gestellt. Zur Finanzierung zusätzlicher Leistungen wurde der Beitrag der öffentlichen Hand von 20 auf 20,5 Prozent der AHV-Ausgaben erhöht, die Erhöhung des Frauenrentenalters sollte die absehbaren demographischen Verschiebungen auffangen. Zusätzlich wurde beschlossen, den Rentenvorbezug während 17 Jahren mit einem Betrag von 170 Millionen Franken aus Bundesmitteln vorzufinanzieren. Darauf wurde dann aber im Zuge von Sparmassnahmen für den Bundeshaushalt verzichtet.

Der Beitrag des Bundes an die Finanzierung der AHV macht im langjährigen Durchschnitt seit 1948 16,4 Prozent (der Ausgaben) aus. 2011 leistete der Bund 19,55 Prozent der AHV-Ausgaben. In den 1970er und 1990er Jahren wurde der Bundesbeitrag auch den Bemühungen zur Sanierung des Bundeshaushalts unterworfen.

Von 1948 bis 1972 wurde der Bundesbeitrag ausschliesslich mit den Steuern auf Tabak und Alkohol aufgebracht. Bis 1972 (ausser im Jahr 1964) brachte die Tabaksteuer mehr ein als der Bund für die AHV benötigte. Seither ist ihr Anteil an den Bundesbeitrag von 66 auf zwischen 30 und 40 Prozent gesunken. Die Alkoholsteuer trug bis Mitte der 1980er Jahre zwischen 10 und 20 Prozent des Bundesanteils ein, seither sind es nur noch etwa 3 bis 4 Prozent. Die Tabak- und Alkoholsteuern deckten in den 1960er Jahren noch zwischen 20 und 30 Prozent der gesamten AHV-Ausgaben, dieser Anteil ist inzwischen auf 6 bis 7 Prozent gesunken.

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

Seit 1973 setzt der Bund zur Deckung seines Beitrags an die AHV auch allgemeine Steuermittel ein. Zu Beginn deckten diese Mittel etwa einen Fünftel des Bundesbeitrags, seit den 1980er Jahren ist es die Hälfte bis zwei Drittel. Der 17prozentige Anteil, den der Bund am Demographieprozent der Mehrwertsteuer erhält, deckt zwischen 6 und 8 Prozent des Bundesbeitrags.

Im Jahr 2007 erhielt die AHV vom Bund 7 Milliarden Franken aus dem Erlös des Verkaufs von Goldreserven der Nationalbank. 2011 wurden 5 Mrd. von der AHV als Startkapital zum Ausgleichsfonds der IV, der verselbständigt wurde, transferiert.

Die Kantone finanzierten die AHV von 1948 bis 2007 mit und trugen in dieser Zeit im Schnitt 3,9 Prozent der Ausgaben.

Die direkten Einnahmen der AHV aus der Mehrwertsteuer schwanken um einen Anteil zwischen rund 6 und 7 Prozent (2011: 5,9 Prozent), die Einnahmen aus der Spielbankenabgabe decken etwa 1 Prozent der Ausgaben.

Die gesamten Einnahmen aus öffentlichen Quellen (neben Lohnbeiträgen, Kapitalerträgen und Regresseinnahmen) machen im langjährigen Durchschnitt rund 23 Prozent der Ausgaben aus, 2011 waren es 26,4 Prozent.

Es sind verschiedene Projekte bekannt, von denen Auswirkungen auf die AHV-Finzen erwartet werden:

- Unternehmenssteuerreform USR II. Der Bundesrat ging in seiner Botschaft von kurzfristigen Einnahmeausfällen bis 130 Millionen Franken aus. Gesicherte neuere Erkenntnisse liegen nicht vor.
- Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket KAP 2014. Unter anderem hat der Bundesrat darin dem Parlament vorgeschlagen, die Schulden der IV im AHV-Ausgleichsfonds in den Jahren 2014 bis 2017 statt mit 2 nur mit 1 Prozent zu verzinsen. Damit wäre über den gesamten Zeitraum der Zusatzfinanzierung eine marktkonforme Verzinsung sichergestellt. Die AHV bekäme dadurch aber insgesamt 530 Millionen Einnahmen weniger als geplant.
- Patronale Wohlfahrtsfonds mit Ermessensleistungen. Es gibt Bestrebungen, die Leistungen solcher Institutionen der AHV-Beitragspflicht zu entziehen. Die Höhe der möglichen Ausfälle ist nicht bekannt.
- Volksinitiative „1:12 – für gerechte Löhne“. Diese Initiative könnte dazu führen, wenn sie angenommen werden sollte, dass in der Schweiz weniger sehr hohe Löhne ausbezahlt werden. Das hätte Auswirkungen auf die Einnahmen der AHV.
- Volksinitiative „AHVplus: für eine starke AHV“. Diese Initiative könnte ebenfalls zu einer Erhöhung der AHV-Ausgaben führen, sie verlangt einen zehnpromzentigen Zuschlag auf Altersrenten. Das würde rund 3,6 Milliarden Franken kosten, die nicht finanziert sind.
- Volksinitiative „für den Schutz fairer Löhne (Mindestlohn-Initiative)“. Sie verlangt die Anhebung aller Löhne in der Schweiz auf ein minimales Niveau (22 Franken pro Stunde, indexiert ab 2011). Bei Annahme dieser Initiative müssten tiefe Löhne angehoben werden, was für die AHV auf der Einnahmeseite positive Auswirkungen haben könnte.
- Volksinitiative „Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV“. Sie schlägt vor, eine Nachlasssteuer des Bundes einzuführen und zwei Drittel der Einnahmen der AHV zur Verfügung zu stellen. Die Initianten schätzen den Ertrag für die AHV auf 2 Milliarden Franken.
- Altersvorsorge 2020. Der Bundesrat hat in seinen Vorgaben zur Reform der Altersvorsorge skizziert, wie die Finanzen der AHV langfristig für das nächste Jahrzehnt gesichert werden sollen. Es werden darin eine Zusatzfinanzierung für die AHV im Wert von 2 Prozentpunkten der Mehrwertsteuer und leistungsseitige Massnahmen in Betracht gezogen.

2 Ausgangslage

An der Sitzung der SGK-SR vom 21. Januar 2013 reichte Ständerat Rechsteiner im Zusammenhang mit einer Diskussion über die Reform der Altersvorsorge einen Antrag zur AHV-Finanzierung ein. Er lautet:

„Das BSV wird eingeladen, der SGK-SR einen Bericht zur Entwicklung des Bundesanteils an der AHV-Finanzierung vorzulegen. Der Bericht sollte u.a. folgende Fragen beantworten:

- Wie wurde der Bundesanteil historisch begründet?
- Weshalb erfolgte keine Anpassung, als mit der Einführung der Erziehungs- und Betreuungsgutschriften neue, nicht mit der Erwerbstätigkeit zusammenhängende Leistungen eingeführt wurden?
- Wie sind die durch die massiven Erhöhungen der Tabaksteuer der letzten Jahrzehnte bedingten Einnahmen zu quantifizieren? Welche Auswirkungen hätte es gehabt, wenn diese statt dem Bund (via Bundesanteil) der AHV zu Gute gekommen wären?
- Wie verhält es sich diesbezüglich mit der Alkoholsteuer?
- Gibt es eine Übersicht über drohende Einnahmehausfälle (Folgen der USR II, beabsichtigte tiefere Verzinsung der IV-Schuld etc.)?“

Der vorliegende Bericht gibt auf diese Fragen Antwort. Er untersucht die Entstehungsgeschichte der AHV unter dem Aspekt der Finanzierungsfrage, analysiert die Entwicklung und die Bedeutung, die die Mittel der öffentlichen Hand für die Finanzen der AHV haben und geht – soweit möglich – auf politische Vorhaben ein, die geeignet sind, die Finanzen der AHV zu beeinflussen.

3 Historische Entwicklung und Begründung des Bundesanteils

3.1 Der Bundesbeschluss vom 18. Juni 1925

Die Frage, wer die finanziellen Lasten der Alters- und Hinterlassenenversicherung tragen soll, wurde von Anfang an ausführlich diskutiert. Bei der Grundsteinlegung für die AHV, bei der Erarbeitung der Verfassungsartikel 34^{quater} und 41^{ter} (Text in den Anhänge 8.1 und 8.2), die dem Bund die Kompetenz zur Errichtung einer Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, respektive zur Erhebung einer Tabaksteuer geben sollten, wurde in erster Linie erörtert, warum es der Staat überhaupt an die Hand nehmen sollte, den Einzelnen und den Familien einen Teil der Eigenverantwortung abzunehmen.

Der Bundesrat argumentierte in seiner Botschaft vom 21.6.1919¹ mit einem „wohlverstandenen Interesse des Staates“, denn es sei „die gedrückte Lage ganzer Bevölkerungsschichten geeignet, die Klassenunterschiede zu verschärfen und durch den Ausbruch der Unzufriedenheit den für das Gedeihen des Staates erforderlichen sozialen Frieden ernstlich zu gefährden“. Diese Aussage veranschaulicht die historische Interpretation, dass der Generalstreik von 1918 die Gründung der AHV massgeblich beeinflusste.

Das finanzielle Engagement des Staates wurde damit gerechtfertigt, dass die neue Versicherung die Armenpflege entlasten werde: „Je ausgebauter die Sozialversicherung und je umfassender ihr Einzugsgebiet ist, desto mehr verschwinden die Fälle, die der Armenpflege zugewiesen werden müssen.“ Dieses Argument war auch geeignet, eine finanzielle Beteiligung der Kantone zu verlangen: „Auch unsere schweizerischen Kantone und Gemeinden, denen das heute noch geltende Heimatprinzip im Armenwesen besonders grosse Opfer für die auswärtige Armenpflege auferlegt,

¹ BBl 1919 IV 1

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

dürften vom Ausbau der Sozialversicherung eine bedeutende Entlastung erhoffen.“² Mit Verweis auf die schlechte Finanzlage des Bundes mit hohen Schulden nach den Kriegsjahren schloss der Bundesrat aus, dass der Bund die finanzielle Belastung alleine tragen könnte.

Im Nationalrat wurde später der Antrag gestellt, in der Verfassung festzuschreiben, dass die Beteiligung der Kantone an der Finanzierung der AHV einen Viertel der Kosten nicht übersteigen dürfe. Dieser Antrag wurde bekämpft, „weil die Kantone wesentlich in bezug auf die Armenfürsorge entlastet werden“³, und schliesslich mit 43 : 68 Stimmen abgelehnt.

Eine gewisse Bedeutung hat offenbar gespielt, dass es auch ernsthafte Vorschläge gab, an Stelle einer Altersversicherung eine beitragslose Vorsorge einzuführen. Eine entsprechende Eingabe wurde vom leitenden Ausschuss des schweizerischen Bauernverbandes gemacht. Darin wurde eine allgemeine Altersvorsorge für Schweizerbürger mit Renten ab 65 Jahren gefordert, wobei die Kosten durch den Bund und die Kantone aus Steuermitteln zu tragen gewesen wären. Der Bundesrat würdigte diese Eingabe als „Haltung einer grossen und bedeutenden Bevölkerungsklasse“ und beschäftigte sich ausführlich mit ihr. Er verwies dabei auf die hohen Kosten einer solchen Lösung für Bund und Kantone sowie auf die Stellungnahme der Vertreter der Arbeiterschaft in der Expertenkommission. Diese hätten „mit allem Nachdruck“ ein Versicherungssystem verlangt, „das dem Arbeiter zwar Beiträge auferlegt, ihm aber dafür an Stelle einer Unterstützung einen selbsterworbenen Rechtsanspruch sichert“.⁴ Auch im Parlament wurde später mehrmals auf die Eingabe des Bauernverbandes verwiesen. Ein Antrag, die Altersfürsorge gemäss diesen Vorstellungen zu konzipieren, wurde hingegen nicht gestellt.

Verstärkend wirkte, dass in vielen Kantonen Bestrebungen zur Einführung von Alters- und Hinterlassenenversicherungen in Gang waren. Zum Zeitpunkt der Botschaft hatten die Kantone Neuenburg (1898), Waadt (1907) und Glarus (1916) bereits entsprechende Versicherungen mit staatlichen Zuschüssen oder Garantien. Glarus war mit dem Versicherungsobligatorium für alle Einwohner ab 17 Jahren der eigentliche Pionierkanton. In zehn weiteren Kantonen liefen Vorarbeiten zur Gründung von Altersversicherungen. Das warf nach Ansicht des Bundesrats „die wichtige und schwierige Frage der Freizügigkeit von Kanton zu Kanton“ auf. Der Bundesrat war der Ansicht, dass die Vorsorge in sämtlichen Kantonen verwirklicht werden müsste, ging aber davon aus, dass nicht alle Kantone in der Lage wären, das ohne Hilfe des Bundes zu tun.

Der Bundesrat war der Überzeugung, eine Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversorge dürfe erst dann eingeführt werden, wenn deren Finanzierung gesichert sei. Die Botschaft enthielt darum konkrete Vorstellungen zur Höhe der Renten und der damit entstehenden Kosten. Der Bundesrat ging von einem Modell aus, bei dem die Versicherten in einem Kapitaldeckungsverfahren mit einer jährlichen Pauschalprämie von 40 Franken eine jährliche Rente von 600 Franken (ab dem 65. Altersjahr) finanzieren würden. Die Frage, ob die Arbeitgeber dazu verpflichtet werden sollen, einen Teil der Beiträge zu übernehmen, wurde vom Bundesrat im Grundsatz bejaht, die Höhe der Beteiligung liess er jedoch in der Botschaft offen.

Der Bund und die Kantone hätten etwa die Hälfte der Renten mit einem Zuschuss (200 Franken) verbessern sollen. Dafür wurde mit Kosten von 80 Millionen Franken gerechnet. Der Bundesrat ging davon aus, der Bund könne von diesen 80 zwischen 35 und 40 Millionen aufbringen, wenn er dafür Verbrauchssteuern auf Tabak und Bier sowie eine eidgenössische Nachlass-, Erbschafts- und Schenkungssteuer einführen könne. Die Gemeinden hätten die Beiträge von Versicherten, die zu deren Zahlung nicht in der Lage gewesen wären, übernehmen sollen. Die Aufwendungen der öffentlichen Hand waren somit als Solidaritätsleistung für schlechter gestellte Versicherte gedacht und als Korrektiv zur pauschalen Versicherungsprämie.

² BBI 1919 IV 9

³ Stenographisches Bulletin Nationalrat 1920 726

⁴ BBI 1919 IV 117

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

Am 14. Juni 1920 legte der Bundesrat eine Ergänzungsbotschaft⁵ vor, mit der er den Antrag stellte, auf eine eigene eidgenössische Erbschaftssteuer zu verzichten. Stattdessen wollte er die Kantone dazu verpflichten, eine Erbschaftssteuer einzuführen und dem Bund davon jährlich einen Beitrag zur Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung abzuliefern.

Nach den ersten Beratungen in beiden Räten legte der Bundesrat dann am 23.7.1924 noch einen Nachtragsbericht⁶ vor, mit dem er auf die bisherigen Diskussionen und Beschlüsse des Parlaments sowie auf die seit 1919 herrschende Wirtschaftskrise einging. Er schlug darin vor, auf die Invalidenversicherung und auf die Erbschaftssteuer zu verzichten. Die Biersteuer war im Parlament bereits gestrichen worden. Zudem stellte der Bundesrat neu das Umlageverfahren als geeignete Art der Finanzierung dar und korrigierte seine ursprünglichen Vorstellungen von der Rentenhöhe, die ihm nun nicht mehr finanzierbar schien. Statt von 600 Franken Rente plus 200 Franken Zuschuss war nun von 400 Franken pro Jahr die Rede. Zudem bekräftigte der Bundesrat die Idee, zur Entlastung der Versicherung die Altersleistungen vom tatsächlichen Bedarf abhängig zu machen. Vermögende Pensionierte sollten nur dann eine Rente erhalten, wenn sich ihre Verhältnisse verschlechterten. Auf der anderen Seite hielt der Bundesrat am Konzept des Einheitsbeitrags fest. Eine lohnabhängige Finanzierung stand noch nicht zur Debatte (Text des Verfassungsentwurfs im Anhang 8.2).

Im Nachtragsbericht vom Juli 1924 wurde das finanzielle Engagement der öffentlichen Hand für die AHV nun auch damit begründet, dass die Belastung der Versicherten (und der Arbeitgeber) in Grenzen gehalten werden müsse. Für eine Rente von 400 Franken müssten die Beiträge nach den aktualisierten Berechnungen pro Jahr 60 Franken ausmachen, plus Verwaltungskosten. Für zahlreiche Versicherte, speziell auf dem Land, sei das zu hoch. Ihnen dürfe höchstens ein Beitrag von 30 – 35 Franken jährlich zugemutet werden. „Da an eine weitere Reduktion der Rente nicht gedacht werden kann, so werden Staat und Gemeinde einen erheblichen Teil der Versicherungslast übernehmen müssen.“ Diese Argumentation wurde im Parlament aufgenommen, als zu entscheiden war, ob es eine obere Grenze für die Beteiligung von Bund und Kantonen brauche. Die Gegner machten geltend, eine Plafonierung könnte zu einer übergrossen Belastung der Arbeitgeber und der Versicherten mit ihren Familien führen: „Die Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenversicherung ist eine Volksversicherung, die auf der Solidarität der Volksgenossen beruht. Dieser Solidarität darf aber keine allzu starke Belastungsprobe zugemutet werden. Die Versicherung bedarf daher grosser Beiträge von Seiten der Öffentlichkeit.“⁷ Trotzdem wurde dann die Beteiligung von Bund und Kantonen auf maximal die Hälfte der Ausgaben limitiert.

Nachdem im Parlament die Grundsatzfrage geklärt war, dass der Bund eine Alters- und Hinterlassenenversicherung einführen soll, war nicht mehr umstritten, dass er sich dafür auch finanziell zu engagieren habe. Auch im Parlament herrschte klar die Meinung vor, die Versicherung dürfe erst dann eingeführt werden, wenn dem Bund die notwendigen Einnahmen verschafft worden seien. In der Nationalratsdebatte wurde dabei auf die Erfahrung mit der Krankenversicherung verwiesen: „Die Erfahrungen mit der Kranken- und Unfallversicherung, die ohne die nötige finanzielle Deckung ins Leben gestellt wurde, haben gelehrt, dass das Werk nur halb getan ist, wenn nicht auch die Einnahmequellen geöffnet werden, die es zu speisen imstande sind. Bei dem grossen Sozialwerke der Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung, das wesentlich grössere Mittel erfordert, darf diese Praxis unter keinen Umständen nachgeahmt werden.“⁸ Ein Antrag, die Suche nach Einnahmequellen auf später zu verschieben, wurde nur vom Antragsteller selber unterstützt.⁹

⁵ BBI 1920 III 706

⁶ BBI 1924 II 681.

⁷ Stenographisches Bulletin Ständerat 1922 392

⁸ Stenographisches Bulletin Nationalrat 1920 594

⁹ Stenographisches Bulletin Nationalrat 1920 746

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

Als Finanzierungsquellen wurden die Tabak- und eine noch einzuführende Alkoholbesteuerung bestimmt. Weder im Nationalrat noch im Ständerat wurden Anträge gestellt, diese Einnahmen direkt der AHV zuzuführen. Das Konzept des Bundesrates, dass sich der Bund an der Finanzierung der AHV beteiligen und dafür die Einnahmen aus der Tabak- und Alkoholbesteuerung verwenden soll, wurde nicht in Frage gestellt.

Der Bundesbeschluss (Text im Anhang 8.3) wurde schliesslich in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1925 mit einem Stimmenverhältnis von 65,4 Prozent angenommen. 15 ganze und 3 halbe Stände stimmten zu, 4 ganze und 3 halbe Stände lehnten ab.

3.2 Der erste Anlauf für ein Bundesgesetz vom 29. August 1929

Im ersten Entwurf zur Umsetzung des Verfassungsauftrags, in der Botschaft vom 29.8.1929¹⁰ wurde in Bezug auf die Finanzierung die Frage der Belastbarkeit der Versicherten und der Wirtschaft wieder aufgenommen: „Die zu schaffende Versicherung soll den breiten Schichten der Bevölkerung die Vorsorge für das Alter und für die Witwen und Waisen erleichtern. Ausser Beiträgen der Versicherten selber und der Arbeitgeber bedarf sie dazu finanzieller Zuwendungen des Staates.“ Diese seien in einer Volksversicherung, die „neben der Angestellten- und Arbeiterschaft viele wenig bemittelte selbstständig Erwerbende, Landwirte und Handwerker umfasst, von besonderer Bedeutung“.

Im Vorschlag des Bundesrats (Anhang 8.4) war erneut vorgesehen, die staatlichen Leistungen vorab als Zuschüsse zur Erhöhung der Rentenleistungen gewisser Bevölkerungsgruppen auszugestalten. Um die Beiträge der Versicherten möglichst tief halten zu können, wollte der Bundesrat von Anfang an den verfassungsmässig definierten Höchststrahlen für den Bundesanteil von 50 Prozent der Ausgaben ausschöpfen.

Mit der Konkretisierung des Verfassungsauftrags musste nun auch geklärt werden, in welchem Verhältnis sich Bund und Kantone an der Aufgabe beteiligen sollen. Der Bundesrat schlug vor, der Bund solle 80 Prozent der finanziellen Leistungen tragen, und zwar mit der folgenden Begründung: „Der Bund hat unseres Erachtens den Hauptanteil davon zu übernehmen. Die Versicherung ist grundsätzlich sein Werk. Die Verfassung hat ihn mit ihrer Schaffung beauftragt und ihm dafür auch besondere Einnahmen aus der fiskalischen Belastung des Tabaks und der gebrannten Wasser zugewiesen.“ Der Kantonsanteil wurde staatspolitisch begründet: „Es ist psychologisch von Bedeutung, dass nicht nur der Bund, sondern auch die Kantone in der Übernahme eines Teiles der Zuschussleistungen dem einzelnen Versicherten gebend und ausgleichend gegenübertreten.“ Es wurde wiederum darauf verwiesen, dass die Alters- und Hinterlassenenversicherung „nicht unwesentliche Ersparnisse im Armenwesen“ mit sich bringen werde. Aus finanziellen Gründen schlug der Bundesrat Rentenalter 66 vor.

Während der Bund mit seinen Mitteln zur Aufbesserung der Renten beitragen sollte, hätten die Kantone auch die Möglichkeit gehabt, mit ihren Beiträgen die Beiträge gewisser Versicherten zu senken. Kantone und Gemeinden hätten darüber hinaus für „uneinbringliche Beiträge“ aufkommen müssen. Das wurde sozialpolitisch begründet: Eine Verrechnung nicht eingebrachter Beiträge mit den Versicherungsleistungen würde gerade Kreise, die der Versicherung am meisten bedürfen, in Beeinträchtigung ihres sozialen Charakters, in ihren Rechten ohne ihr Zutun verkürzen.“

Auch in diesem Projekt war vorgesehen, Pensionierten in guten wirtschaftlichen Verhältnissen keine Rentenzuschüsse – die ja von der öffentlichen Hand finanziert worden wären – auszurichten, und zwar aus sozialpolitischen Überlegungen: „Wenn auch jedermann, auch der Wohlhabende und der gegen die Wechselfälle des Lebens sonst Gesicherte in das Versicherungswerk einbezogen werden soll, damit sie solidarisch an die Fürsorge [...] beitragen, [...] so wäre es doch ungerecht und un-

¹⁰ BBI 1929 165

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

zweckmässig, an die Versicherung solcher Personen aus öffentlichen Mitteln und damit auf Kosten und zum Nachteil der andern beizutragen.“

Das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Text im Anhang 8.5) wurde schliesslich am 6. Dezember 1931 mit einem Stimmenverhältnis von 39,7 Prozent Ja- gegen 60,3 % Nein-Stimmen abgelehnt.

3.3 Das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946

In der zweiten Botschaft¹¹, die am 24.5.1946, also erst 15 Jahre nach der Ablehnung des ersten AHV-Gesetzes, folgte, wurden keine grundsätzlichen Überlegungen mehr darüber angestellt, warum sich die öffentliche Hand an einer Alters- und Hinterlassenenversicherung beteiligen soll. Betreffend die Finanzierung der Versicherung schlug der Bundesrat in der Finanzierungsbotschaft vom 29.5.1946¹² ein eigenständiges Gesetz vor (Text im Anhang 8.6).

In der Vernehmlassung zur Vorlage hatten sich die Finanzdirektoren dafür ausgesprochen, den Versicherten und ihren Arbeitgebern höhere Beitragsleistungen abzufordern, um die Belastung der öffentlichen Hand zu vermindern. Dem wurde entgegnet, dass „eine Erhöhung der Beiträge ohne gleichzeitige Erhöhung der Renten aus sozialen wie aus referendumpolitischen Gründen nicht zu verantworten wäre, indem die vorgesehenen Renten bei höheren Beitragsleistungen ihren sozialen Wert weitgehend verlieren würden“. Das entspricht der früher bereits geäusserten Ansicht, die Beiträge der öffentlichen Hand hätten den Zweck, die finanzielle Belastung der Bevölkerung zu vermindern. Der Bundesrat hatte sich darum „in Anbetracht der sozialen Bedürfnisse entschlossen, mit den Zuwendungen der öffentlichen Hand bis an die verfassungsmässig zugelassene obere Grenze zu gehen.“

Auch die separate Botschaft über die Finanzierung der AHV sprach sich nicht mehr über die Gründe der staatlichen Mitfinanzierung aus, sondern beschäftigte sich ausschliesslich noch mit den verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten und der Verteilung der Lasten zwischen dem Bund und den Kantonen. In Abweichung zu früheren Überlegungen wurde eine Aufteilung von zwei Dritteln durch den Bund zu einem Drittel durch die Kantone vorgeschlagen. Die Reduktion des Bundesbeitrags erfolgte gegen die geschlossene Ablehnung durch die Kantone und wurde mit der schlechten Finanzlage des Bundes begründet: „Die Katastrophe des sechsjährigen Weltkrieges hat die Finanzen der Kantone, im Gegensatz zu jenen des Bundes, keineswegs erschüttert. Die Kantone gehen, im Allgemeinen, finanziell betrachtet, vollständig intakt aus der grossen Krise des Kontinents hervor.“¹³ Erneut wurde darauf verwiesen, dass die Alters- und Hinterlassenenversicherung die Kantone spürbar entlasten werde. Die Ausgaben der Kantone für das Armenwesen hätten im Jahr 1944 insgesamt 48 Millionen Franken ausgemacht, davon seien etwa 30 Millionen auf die Armenpflege für Greise, Witwen und Waisen entfallen, machte der Bundesrat geltend.

Erneut schlug der Bundesrat, als Ergänzung zu den bestehenden Finanzierungsquellen Tabak- und Alkoholsteuer, die Einführung einer Bundesnachlasssteuer vor, wofür ein obligatorisches Referendum und die Zustimmung von Volk und Ständen notwendig gewesen wären. Auch diesmal verzichtete der Bundesrat im Laufe der parlamentarischen Beratungen von sich aus auf diese neue Steuer und zog den Antrag wieder zurück¹⁴. Grundsätzlich folgten Bundesrat und Parlament wieder dem Konzept, dass keine Steuereinnahmen direkt in die Kasse der AHV fliessen, sondern dazu dienen sollen, den Beitrag des Bundes zu finanzieren.

¹¹ BBI 1946 II 365

¹² BBI 1946 II 589

¹³ BBI 1946 II 597

¹⁴ Ergänzungsbotschaft vom 24.9.1946, BBI 1946 III 590

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

Das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Text im Anhang 8.8) wurde schliesslich am 6. Juli 1947 mit einem Stimmenverhältnis von 80,0 Prozent Ja-gegen 20,0 % Nein-Stimmen angenommen. Nur ein Halbkanton (OW) lehnte ab. Es wurde auf den 1.1.1948 in Kraft gesetzt

3.4 Die AHV-Revisionen

In den ersten fünf AHV-Revisionen zwischen 1951 und 1961 war die Finanzierung der Versicherung kein Thema. Im Verhältnis zu den bescheidenen Leistungen war sie ausreichend bemessen. Auch die Senkung des Frauenrentenalters von 65 auf 63 Jahre, die mit der 4. AHV-Revision im Jahr 1957 vorgenommen wurde, war ohne Anpassung der Finanzierung möglich. Die unveränderten Beiträge der Versicherten von je 2 Lohnprozenten und der Beitrag der öffentlichen Hand von nach wie vor 160 Millionen Franken pro Jahr reichten dafür aus. Die beträchtlich höheren Ausgaben, die mit dieser 4. Revision verbunden waren, wurden sogar als wünschbar betrachtet, „um ein unbegrenztes Wachstum des AHV-Ausgleichsfonds zu verhindern“, wie es in der Botschaft vom 25.6.1956¹⁵ hiess.

Erst mit der 6. AHV-Revision, die zu Beginn der 1960er Jahre in Angriff genommen wurde, kam die Finanzierung der AHV wieder zur Sprache. Die gute Konjunktur mit steigenden Löhnen führte zu hohen Beitragseinnahmen. Das wiederum hatte zur Folge, dass der fixe Beitrag der öffentlichen Hand an die AHV (160 Millionen Franken pro Jahr) laufend stark an Gewicht verlor. 1948 deckten die Mittel von Bund und Kantonen noch 126,2 Prozent der gesamten Ausgaben, im Jahr 1963, als der Bundesrat die Botschaft zur 6. AHV-Revision¹⁶ verabschiedete, waren es lediglich noch 15,3 Prozent (Bund allein: 10,2 Prozent). Das waren deutlich weniger als die 50 Prozent, die die Verfassung eigentlich zugelassen hätte und am Anfang auch angestrebt wurden.

Es bestand damals weitgehend Übereinstimmung darin, dass dieser Anteil nicht weiter absinken sollte und dass die öffentliche Hand auch einen Teil der Leistungsverbesserungen, die zur Diskussion standen, übernehmen müsse. Das war nicht zuletzt auf den politischen Druck zurückzuführen, den die Volksinitiative „für die Erhöhung der Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung zur Sicherung eines genügenden Existenzminimums“ verursachte. Diese Initiative verlangte einerseits „existenzsichernde Bedarfsrenten“, andererseits aber auch, dass der Beitrag der öffentlichen Hand nicht mehr höchstens, sondern „mindestens die Hälfte des Gesamtbedarfs der Versicherung“ ausmachen soll.

Der Bundesrat schlug darum vor, vom Konzept der fix definierten Leistungen der öffentlichen Hand abzukommen und die Beiträge von Bund und Kantonen stattdessen anteilmässig an den Ausgaben der AHV zu bemessen, jedoch bei weitem nicht so weit zu gehen, wie es die Initiative verlangte. Der Beitrag der öffentlichen Hand wurde als wichtige Solidaritätsleistung zugunsten wirtschaftlich schwächer Beitragszahlender gewürdigt: „Die Beiträge der öffentlichen Hand haben in der Sozialversicherung eine grosse Bedeutung. Sie dienen nicht nur der teilweisen Deckung der Ausgaben, sondern gestatten vor allem, die Versicherungsbedingungen der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise verhältnismässig günstig zu gestalten, d.h. sie spielen bei der Verwirklichung des Solidaritätsgedankens die vorherrschende Rolle.“

Das Parlament folgte diesem neuen Konzept. Auf den 1. Januar 1964 trat die folgende neue Finanzierungsbestimmung in Kraft:

Art. 103

¹ Die aus öffentlichen Mitteln an die Alters- und Hinterlassenenversicherung zu leistenden Beiträge belaufen sich bis zum Ende des Jahres 1984 auf mindestens ein Fünftel und vom Jahre 1985 an auf mindestens ein Viertel

¹⁵ BBI 1956 I 1439.

¹⁶ Botschaft vom 16.9.1963, BBI 1963 II 517.

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

der durchschnittlichen jährlichen Ausgaben der jeweiligen Finanzierungsperiode. Die Bundesversammlung setzt diese Beiträge für eine fünfjährige Periode, erstmals bis zum Ende des Jahres 1969, im voraus fest.

² Die in Absatz I genannten Beiträge sind zu drei Vierteln vom Bund und zu einem Viertel von den Kantonen aufzubringen.

Im Rahmen der 7. AHV-Revision wurde die Frage aufgeworfen, ob der Beitrag des Bundes an die AHV nicht überhaupt auf die Fiskalerträge aus Tabak und Alkohol beschränkt werden sollte¹⁷. Der Bundesrat hielt eine solche Beschränkung jedoch für rechtlich problematisch, bekräftigte jedoch den Grundsatz, „die Beiträge des Bundes an die AHV aus besonderen Fiskalquellen zu decken“.

Am 3. Dezember 1972 stimmten Volk und Stände neuen Verfassungsbestimmungen zu, die als Gegenentwurf zur Volksinitiative „für eine wirkliche Volkspension“ konzipiert waren und das 3-Säulen-Prinzip in der Verfassung verankerten. Damit wurde auch die Basis zur (Re-)Finanzierung des Bundesanteils ausdrücklich über die Alkohol- und Tabaksteuern hinaus erweitert. Gemäss dem neu formulierten Artikel 34^{quater} BV konnten die Beiträge des Bundes nicht mehr ausschliesslich, sondern „vorab“ aus den Reineinnahmen aus der Tabaksteuer und den Tabakzöllen sowie der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser“ gedeckt werden. Mit der 9. AHV-Revision¹⁸ wurde diese Erweiterung ins Gesetz übernommen.

3.5 Die 10. AHV-Revision

Bei der 10. AHV-Revision, die der Bundesrat am 5. März 1990 vorlegte¹⁹, kam die Finanzierungsfrage unter zwei Aspekten auf den Tisch. Zum einen ging es um höhere Renten für bestimmte Kategorien von Rentenbeziehenden, vor allem durch eine Anpassung der Rentenformel. Nach Ansicht des Bundesrats war es gerechtfertigt, für diese „sozialpolitischen Verbesserungen für wirtschaftlich schlecht gestellte Rentenbezüger“ Mittel der öffentlichen Hand einzusetzen. Das Parlament folgte dieser Argumentation und erhöhte den Beitragssatz der öffentlichen Hand von 20 auf 20,5 Prozent der AHV-Ausgaben, wobei die zusätzlichen 0,5 Prozent vollständig zu Lasten des Bundes gingen.

Zum anderen ging es um den Renten-Vorbezug. Aus der Überlegung heraus, dass die AHV beim vorzeitigen Bezug einer AHV-Rente zusätzliche Ausgaben habe, die mit der Rentenkürzung erst nach durchschnittlich 17 Jahren wieder „zurückbezahlt“ sein würden, wurde ein Sonderbeitrag des Bundes an die AHV in der Höhe von 170 Millionen Franken während 17 Jahren beschlossen. Nach Inkraftsetzung der 10. AHV-Revision hätte dieser Sonderbeitrag in den Jahren 1997 bis 2013 ausbezahlt werden sollen, er fiel dann jedoch Sparmassnahmen für den Bundeshaushalt zum Opfer (vgl. Kapitel 4.4).

Das Parlament nutzte die 10. AHV-Revision zu einem grundlegenden Umbau der Versicherung für verheiratete Versicherte durch das sogenannte Einkommenssplitting. An Stelle der Ehepaarrente trat ein individueller Rentenanspruch aufgrund der eigenen Beiträge, die Aufteilung und gegenseitige Anrechnung der während der Ehe erzielten Einkommen und die Anrechnung von Erziehungs- und Betreuungsgutschriften. Obwohl diese Gutschriften zu Rentenleistungen führten, ohne dass ihnen entsprechende individuelle Beitragszahlungen gegenüberstanden, und obwohl sie ausdrücklich dazu dienten, „die gesellschaftlich wichtige Aufgabe der Kindererziehung angemessen zu honorieren“²⁰, stand eine Abgeltung durch die öffentliche Hand nicht zur Diskussion. Weder im Nationalrat noch im Ständerat wurde der Antrag gestellt, die Kosten des Einkommenssplittings mit Erziehungs- und Betreuungsgutscheinen seien ganz oder teilweise vom Bund oder von den Kantonen zu tragen.

Jedoch entbrannte im Parlament eine heftige Kontroverse über die Erhöhung des Frauenrentenalters von 62 auf 64 Jahre. Gegner dieser Massnahme kritisierten, damit müssten die Frauen allein die ge-

¹⁷ Botschaft vom 4.3.1968, BBI 1968 I 602

¹⁸ BBI 1977 II 981

¹⁹ BBI 1990 II 1

²⁰ Amtliches Bulletin Nationalrat 1993 208

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

sellschaftspolitisch motivierte Modernisierung der AHV finanzieren. Die Befürworter hingegen argumentierten, analog zur Botschaft des Bundesrats, das höhere Rentenalter sei wegen der demographischen Entwicklung notwendig, nicht wegen den Erziehungs- und Betreuungsgutschriften.

3.6 Das Demographie-Prozent der Mehrwertsteuer

Bei den Beratungen zum Ersatz der damaligen Finanzordnung in den Jahren 1992 und 1993, als es um den Ersatz der alten Warenumsatzsteuer durch die Mehrwertsteuer ging, hat das Parlament einen neuen Verfassungsartikel zur Sicherung der Finanzen in den Sozialversicherungen geschaffen:

Art 41^{ter}

^{3bis} Ist wegen der Entwicklung des Altersaufbaus die Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung nicht mehr gewährleistet, so kann der Satz der Umsatzsteuer zu deren Sicherstellung mit einem allgemein verbindlichen, dem fakultativen Referendum unterstellten Bundesbeschluss um höchstens einen Prozentpunkt angehoben werden.

Diese Bestimmung wurde am 28. November 1993 zusammen mit der Einführung der Mehrwertsteuer von Volk und Ständen gutgeheissen und ist seit 1995 in Kraft (Art. 130 Abs. 3 der totalrevidierten Bundesverfassung). Mit Botschaft vom 1. Mai 1997²¹ beantragte der Bundesrat die Einführung dieses Demographie-Prozents auf das Jahr 1999, weil sich eine erhebliche Verschlechterung des Verhältnisses zwischen aktiver Bevölkerung und Pensionierten abzuzeichnen begann. Das Parlament folgte dem Antrag, das Referendum wurde nicht ergriffen. Somit verfügt die AHV seit 1999 über eine weitere Einnahmequelle und erstmals direkt über Steuermittel.

Die damaligen Beratungen im Parlament zeigen, dass das Kriterium der demographischen Entwicklung für die Erhebung des Mehrwertsteuerprozents sehr bewusst in den Verfassungstext aufgenommen wurde. Die Regelung war in der Vorlage des Bundesrates noch nicht enthalten, sondern wurde im Laufe der Beratungen von der Kommission des Nationalrats vorgeschlagen. Im Nationalrat wurde ein Antrag, der die explizite Begründung "wegen der Entwicklung des Altersaufbaues" streichen und somit die Erhöhung der Mehrwertsteuer für jeden möglichen Finanzierungsengpass bei der AHV oder IV zulassen wollte, verworfen.²²

Umstritten war im Parlament, ob ein Teil der zusätzlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteuer dem Bund zugutekommen soll. Der Bundesrat hatte beantragt, von diesen Mehreinnahmen 17 Prozent für die Finanzierung des Bundesanteils zu reservieren, das Parlament folgte ihm dabei. Die Überlegung war die folgende: Da der Bund einen fixen Anteil der AHV-Ausgaben (damals 17 Prozent) trägt, führen die Veränderungen des Altersaufbaus auch zu einer stetigen Mehrbelastung des Bundes, nicht nur der AHV selber. „Diese Regelung stellt eine Lösung eines Zielkonfliktes zwischen dem Ziel der Konsolidierung der AHV und der Stabilisierung des Bundeshaushaltes dar“²³.

3.7 Die Spielbanken-Abgabe

Noch während den Beratungen über die 10. AHV-Revision verabschiedete der Bundesrat am 25. März 1992 die „Botschaft über die Sanierungsmassnahmen 1992 für den Bundeshaushalt“²⁴. Darin schlug er unter anderem vor, das Spielbankenverbot, das im Jahr 1928 in die Bundesverfassung aufgenommen worden war, aufzuheben. Die Besteuerung des Bruttospielertrags solle dem Bund zu zu-

²¹ BBI 1997 III 741

²² Amtliches Bulletin Nationalrat 1993 441

²³ Bericht über die Entwicklung des Bundesanteils an die AHV und seine Zusammensetzung z.H. SGK-N, Sitzung vom 18./19.5.2000 (Auftrag Bortoluzzi)

²⁴ BBI 1992 III 349

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

sätzlichen Einnahmen verhelfen und zweckgebunden verwendet werden: „Der Vorschlag des Bundesrats sieht vor, die aus dem Spiel erzielten Einnahmen wie die Erträge der Tabak- und Alkoholsteuern zweckgebunden für die Finanzierung des Bundesbeitrags an die AHV einzusetzen“.

Die vorgeschlagene Zweckbindung zur Finanzierung der AHV wurde damit begründet, dass der Bund zusätzliche Mittel benötige, um die überdurchschnittlich stark steigenden Ausgaben für die soziale Wohlfahrt aufzufangen. Für die AHV wurde eine Ausgabensteigerung von jährlich 6,8 Prozent vorausgesagt, namentlich infolge teuerungsbedingter Rentenanpassungen und im Hinblick auf die 10. AHV-Revision.

Das Parlament verabschiedete diese Vorlage gemäss dem Antrag des Bundesrats, mit den folgenden Verfassungsbestimmungen zur Spielbankenabgabe:

Art. 35

⁵ Eine ertragsabhängige Spielbankabgabe von maximal 80 Prozent der Bruttospielerträge aus dem Betrieb der Spielbanken ist dem Bund abzuliefern. Sie wird zur Deckung des Bundesbeitrages an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwendet.

Art. 34^{quater} Abs. 2

² Die Versicherung wird finanziert:

b. durch einen Beitrag von höchstens der Hälfte der Ausgaben, der vorab mit den Reineinnahmen der Tabaksteuer und den Tabakzöllen, der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser (Art. 32^{bis} Absatz 9) und den Bruttospielerträgen aus dem Betrieb der Spielbanken (Art. 35 Absatz 5) zu decken ist;

Während der Beratung im Parlament wurde kein Antrag gestellt, die Einnahmen aus der Spielbankenabgabe zusätzlich zum ausgabenprozentualen Bundesbeitrag der AHV zugutekommen zu lassen. Eine Zweckbindung für die Finanzierung des Bundesanteils an die AHV war grundsätzlich unbestritten, es gab lediglich Anträge, einen Teil der Einnahmen für andere Zwecke zu reservieren. Sie wurden abgelehnt, unter anderem mit dem Hinweis darauf, die grossen sozialen Bedenken wegen einer Aufhebung des Spielbankenverbots legten es nahe, das Geld zugunsten einer sozialen Institution einzusetzen. Die Zweckbindung für die AHV wurde jedoch auch als „abstimmungstaktische Schlaumeierei“ bezeichnet.

Die Aufhebung des Spielbankenverbots gelangte am 7. März 1993 zur Abstimmung. In seinen Erläuterungen (Abstimmungsbüchlein) machte der Bundesrat, was die Verwendung der Spielbankenabgabe anbelangt, Aussagen, die missverstanden werden konnten. Unter dem Titel „150 Mio. Franken für die AHV/IV“ steht dort, in Übereinstimmung mit dem Wortlaut der Abstimmungsvorlage: „Dem Bund werden aus den Spielerträgen ab 1996 schätzungsweise jedes Jahr rund 150 Millionen Franken zufließen.“²⁵ Weiter heisst es: „Es ist vorgesehen, dass die Spielbanken je nach Umsatz bis zu 80 Prozent der Bruttospielerträge an den Bund abgeben müssen [...] Diese Einnahmen sind wie die Erträge der Tabak- und Alkoholsteuern für die Finanzierung des Bundesbeitrags an die AHV/IV einzusetzen.“²⁶ Eine Formulierung, die etwas später im Text verwendet wird, konnte jedoch zur Annahme verleiten, die Steuererträge würden direkt der AHV zufließen: „Auf solche Zuschüsse ist vor allem die AHV dringend angewiesen. Man rechnet damit, dass der AHV ab 1996 jährlich 150 Millionen Franken aus Spielbanken zugutekommen könnten.“²⁷

Im Abstimmungskampf wurde im Allgemeinen ebenfalls der Eindruck vermittelt, die Zustimmung zu diesem Bundesbeschluss helfe der AHV, nicht etwa der Bundeskasse. Dass er anders formuliert war, spielte in den Diskussionen eine untergeordnete Rolle.

²⁵ „Volksabstimmung vom 7. März 1993, Erläuterungen des Bundesrats“, Seite 11

²⁶ ebd., Seite 13

²⁷ ebd., Seite 14

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

In der Botschaft zum Bundesgesetz über das Glücksspiel und über die Spielbanken vom 26. Februar 1997²⁸ folgte der Bundesrat einer wortgetreuen Auslegung der neuen Verfassungsbestimmung und wies den Ertrag aus der Spielbankenabgabe der Bundeskasse zu, zweckgebunden zur Finanzierung des Bundesanteils für die AHV. Das Parlament hingegen wich von diesem Konzept ab und verwendete die Spielbankenabgabe als zusätzliche Einnahmequelle zur Finanzierung der AHV. Die Diskrepanz zwischen dem Verfassungstext (Finanzierung des Bundesanteils) und den Aussagen, respektive Versprechen im Abstimmungskampf (Einnahmen zugunsten der AHV) führte zu heftigen Diskussionen. Der Nationalrat blieb vorerst dem Buchstaben der Verfassung treu, schloss sich in der Differenzbereinigung jedoch dem Beschluss des Ständerats an, die Einnahmen zusätzlich zum bestehenden Bundesanteil der AHV zu überweisen.

So kam die AHV, nachdem die ersten Casinos ihren Betrieb aufgenommen hatten, zu einer weiteren Einnahmequelle, die ab 2000 zu fließen begann.

Noch während den Beratungen zum Spielbankengesetz bereinigte das Parlament den Text der neuen Bundesverfassung, die von Volk und Ständen in der Abstimmung vom 18. April 1999 angenommen wurde. In diesem Verfassungstext wurden die Artikel über die Spielbanken und die AHV zwar sprachlich bereinigt, an der Verwendung der Einnahmen zur Finanzierung des Bundesbeitrags wurde jedoch nichts geändert. Damit standen ab 2000 zwei Bundesgesetze mit den Bestimmungen der Verfassung im Widerspruch. Diese Inkohärenz ist seit März 2012 zumindest teilweise bereinigt, nachdem Volk und Stände Art. 106 BV über die Geldspiele – als Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative – in einer geänderten Fassung angenommen und somit dem Spielbankengesetz angepasst haben (Texte im Anhang).

3.8 Neuere Überlegungen zur Finanzierung der Sozialversicherungen

Im Juni 1996 veröffentlichte die „Interdepartementale Arbeitsgruppe ‚Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen‘ (IDA FiSo)“ einen „Bericht über die Finanzperspektiven unter besonderer Berücksichtigung der demographischen Entwicklung“²⁹. Diese Arbeitsgruppe hat die damals gültige Finanzierung der Sozialversicherungen umfassend analysiert und im Hinblick auf die künftige Entwicklung Finanzierungsgrundsätze etabliert und auf die einzelnen Versicherungen übertragen. Gemäss diesen Überlegungen stellt die AHV „eine Versicherung mit starkem sozialem Ausgleich dar (eingeschränktes Äquivalenzprinzip)“, was den Einsatz öffentlicher Mittel rechtfertigt: „Die AHV und die IV stellen Sozialversicherungen dar, die einen starken sozialen Ausgleich bewirken. In beiden Fällen ist der Aspekt der Vermeidung gesellschaftlicher Folgekosten sehr ausgeprägt (bei einem Fehlen dieser Sozialversicherungen würde es zu Armut und Not in grossem Ausmass kommen)“.

Die Beteiligung der öffentlichen Hand kann gemäss den Überlegungen der IDA FiSo auch daraus abgeleitet werden, dass sich nicht nur für die direkt begünstigten Pensionierten, sondern „für die gesamte Gesellschaft oder Teile davon ebenfalls positive Wirkungen“ ergäben: „Zu denken ist dabei beispielsweise in allgemeiner Weise an soziale und wirtschaftliche Stabilität“.

4 Die Entwicklung des Beitrags der öffentlichen Hand an die AHV

4.1 Von fixen Beträgen zur prozentualen Finanzierung

Der Beitrag der öffentlichen Hand an die AHV war von 1948 bis 1963 auf 160 Millionen Franken pro Jahr festgelegt, zwei Drittel zu Lasten des Bundes, ein Drittel zu Lasten der Kantone. Allein dieser

²⁸ BBl 1997 III 145

²⁹ Auffindbar unter <http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html>

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

Betrag vermochte 1948 und 1949 die Ausgaben der AHV vollumfänglich zu decken, 1950 sank er unter 100 Prozent und erreichte im Jahr 1963 noch 15,3 Prozent – 10,2 für den Anteil des Bundes und 5,1 Prozent für jenen der Kantone. Das war die Folge der ersten fünf AHV-Revisionen, mit denen verschiedene Leistungsverbesserungen mit entsprechend höheren Ausgaben eingeführt wurden.

Mit der 6. AHV-Revision (1964) wurde der Beitrag der öffentlichen Hand auf 20 Prozent der Ausgaben festgelegt und vom Parlament für die fünf Jahre von 1964 bis 1968 auf 350 Millionen Franken fixiert, drei Viertel (262,5 Mio.) zu Lasten des Bundes, ein Viertel (87,5 Mio.) zu Lasten der Kantone. Der Bundesbeitrag stieg somit um 146 Prozent, der Beitrag der Kantone um 64 Prozent. Im Jahr 1964 machten die 350 Millionen Franken noch 21,7 Prozent der Ausgaben aus, 1968 dann aber nur noch 16,9 Prozent. Im Durchschnitt der Jahre 1964 bis 1968 lag der Anteil der öffentlichen Hand bei 19,5 Prozent, erreichte den gesetzlichen Sollwert von 20 Prozent also nicht ganz (Abbildung 1).

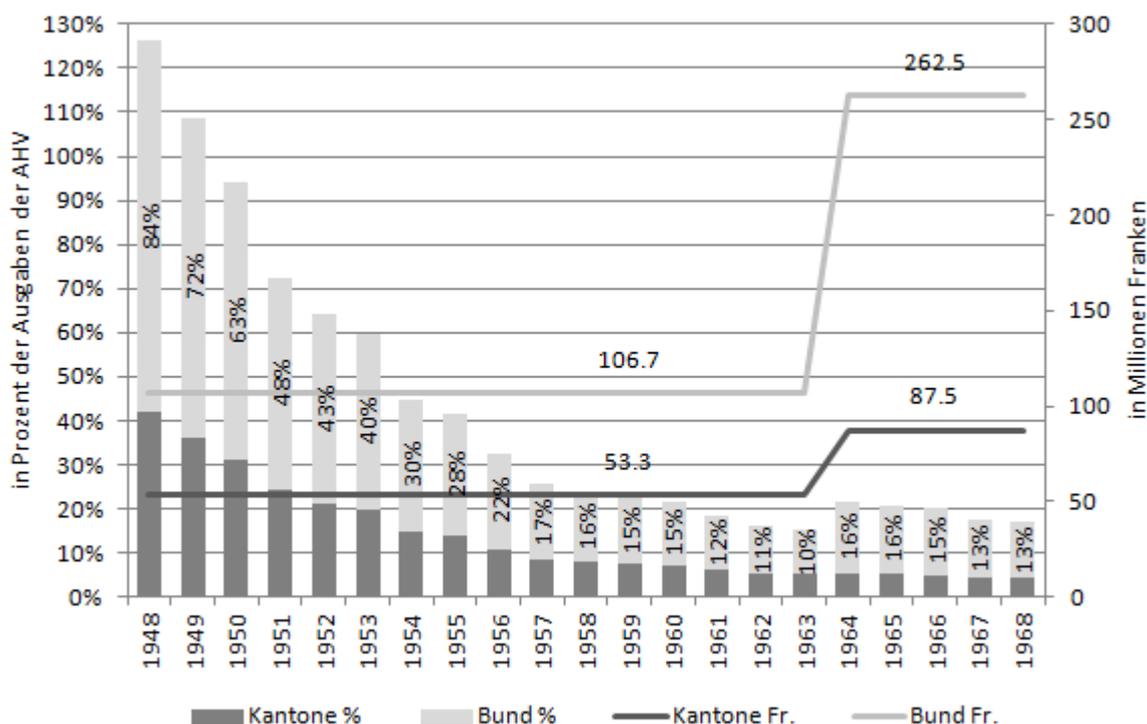


Abbildung 1 Anteil von Bund und Kantonen an den Ausgaben der AHV von 1948 bis 1968

Mit der 7. AHV-Revision, die 1969 in Kraft trat, wurde dieses Finanzierungskonzept grundsätzlich weitergeführt, aber in der Durchführung verfeinert. Der Beitrag der öffentlichen Hand wurde nun nicht mehr für fünf Jahre im Voraus fixiert, sondern pro Jahr gestaffelt für eine dreijährige Periode im Voraus festgelegt. Mit dieser Regelung machte der Beitrag der öffentlichen Hand in den zwei Finanzierungsperioden von 1969 bis 1974 im Durchschnitt 19,9 Prozent der Ausgaben aus, was die gesetzliche Vorgabe präziser erfüllte. Der Beitrag der Kantone stieg von 143 auf 340 Millionen, derjenige des Bundes von 429 auf 1'020 Millionen Franken.

4.2 Reduktion des Bundesbeitrags wegen der Erdölkrise

Mit den Bestimmungen der 8. AHV-Revision, die 1973 in Kraft traten, wurde der Zeitpunkt, in welchem die öffentlichen Mittel von 20 auf 25 Prozent der Ausgaben erhöht werden sollen, von 1985 auf 1978 vorgezogen. Die Erhöhung auf 25 Prozent wurde jedoch nicht umgesetzt. Angesichts der schlechten Lage der Bundesfinanzen infolge der Erdölkrise anfangs der 1970er Jahre wurde der Bundesbeitrag für das Jahr 1975 auf 780 Millionen Franken gesenkt, was rund 9 (statt 15) Prozent der Ausgaben entsprach. Für die Jahre 1976 und 1977 wurde der Anteil dann auf 9 Prozent der Ausgaben fixiert, was in diesen beiden Jahren 819 respektive 872 Millionen Franken ausmachte. Der Beitrag der Kan-

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

tone (5 Prozent der Ausgaben) wurde nicht angepasst und stieg von 426,5 auf 479 Millionen Franken. Die öffentliche Hand übernahm somit von 1975 bis 1977 nur noch 14 statt der ursprünglich vorgesehenen 20 Prozent der AHV-Ausgaben.

1978 wurde der Bundesbeitrag auf 11 Prozent erhöht und mit der 9. AHV-Revision für 1980 auf 13 Prozent und ab 1982 auf 15 Prozent weiter angehoben. Der Bundesbeitrag stieg von 872 auf 1'858, der Beitrag der Kantone auf 619 Millionen Franken. Damit erreichte der Anteil der öffentlichen Hand 1982 wieder einen Fünftel der Ausgaben, blieb aber dennoch unter dem geplanten Sollwert der 8. AHV-Revision von einem Viertel.

Im Zuge der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen³⁰ wurden die Kantone ab 1986 bei der Finanzierung der AHV entlastet. Ihr Anteil wurde 1986 auf 4,5 Prozent, 1987 auf 4 Prozent und 1990 auf 3 Prozent gesenkt, der Beitrag des Bundes entsprechend auf 15,5, 16 und 17 Prozent erhöht. Der gesamte Anteil der öffentlichen Hand verblieb damit auf 20 Prozent der AHV-Ausgaben. Der Bundesbeitrag stieg bis 1992 auf 3'605 Millionen, die Kantonsbeiträge blieben mit 636 Millionen Franken etwa auf dem Niveau von 1982 (Abbildung 2).

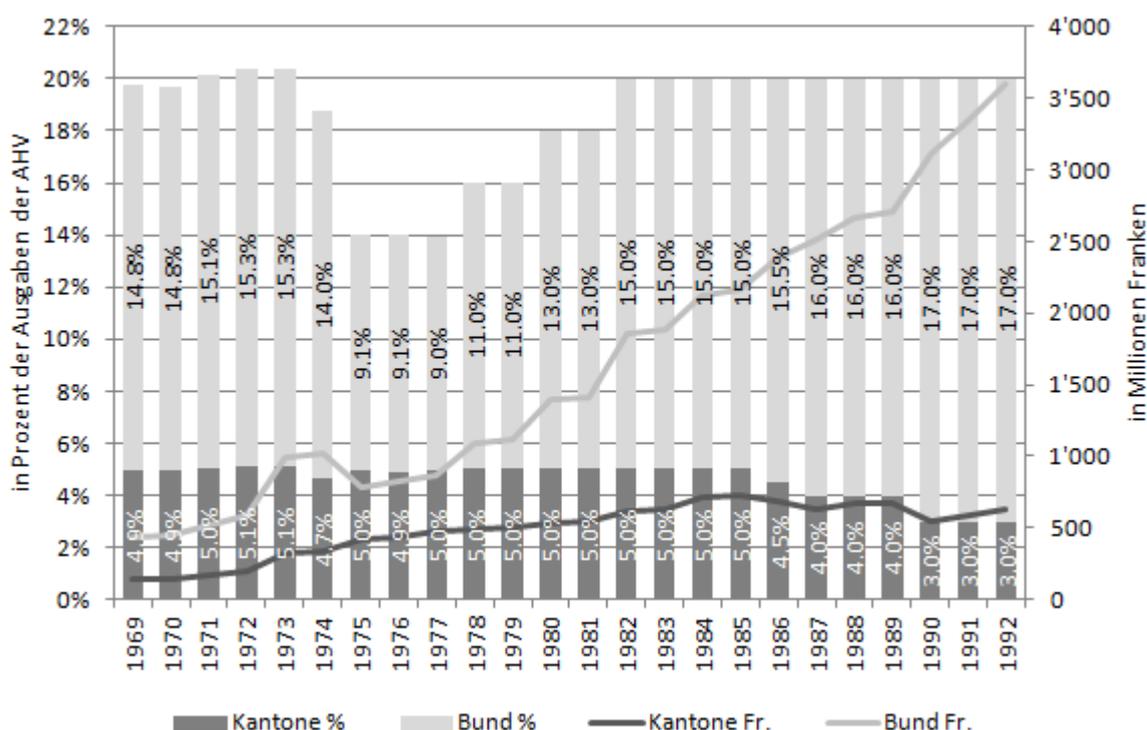


Abbildung 2 Anteil von Bund und Kantonen an den Ausgaben der AHV von 1969 bis 1992

4.3 Stabilisierung bei knapp einem Fünftel der Ausgaben

Mit dem Bundesbeschluss vom 19. Juni 1992 über Leistungsverbesserungen³¹ in der AHV und der IV wurde der Bundesbeitrag an die AHV auf den 1. Januar 1993 auf 17,5 Prozent erhöht. Auf den gleichen Zeitpunkt trat aber der Bundesbeschluss über lineare Beitragskürzungen in den Jahren 1993 bis

³⁰ Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung. Änderung vom 5.10.1984 (Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, 1. Paket), BBl 1984 III 68; Bundesbeschluss über den Beitrag des Bundes und der Kantone an die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 4.10.1985 (Korrektur der Aufgabenteilung), AS 1985 2006.

³¹ BBl 1992 III 979

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

1995 sowie die Verordnung über die Ausnahmen von der linearen Beitragskürzung in Kraft. Damit wurde der Bundesanteil um 5 Prozent gesenkt, was einen neuen Finanzierungsanteil von 16,625 Prozent ergab und womit der Anteil der öffentlichen Hand auf 19,665 Prozent sank. Der Bundesbeitrag nahm von 1993 bis 1995 von 3'832 auf 4'074 Millionen Franken zu, jener der Kantone von 691 auf 735 Millionen Franken.

1996 bis 1998 stieg der Bundesbeitrag wieder auf 17 Prozent der Ausgaben, jedoch wurde er infolge des Stabilisierungsprogramms 1998 für den Bundeshaushalt von 1999 bis 2004 auf 16,36 Prozent gesenkt. Die Massnahme wurde mit dem Entlastungsprogramm 2003 bis 2007 verlängert. Diese Senkung des Bundesbeitrags hatte auf die AHV keinen Einfluss, da im Gegenzug der Anteil der Kantone von 3 auf 3,64 Prozent erhöht wurde. Der Bundesanteil nahm von 1996 bis 2007 von 4'219 auf 5'448 Millionen Franken zu, der Anteil der Kantone erhöhte sich von 745 auf 1'212 Millionen Franken.

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurden die Kantone 2008 von der Mitfinanzierung der AHV befreit und der Bundesbeitrag auf 19,55 Prozent der Ausgaben festgelegt. Damit stieg der Bundesanteil von 5'448 auf 6'623 Millionen und erreichte 2011 den Betrag von 7'439 Millionen Franken (Abbildung 3).

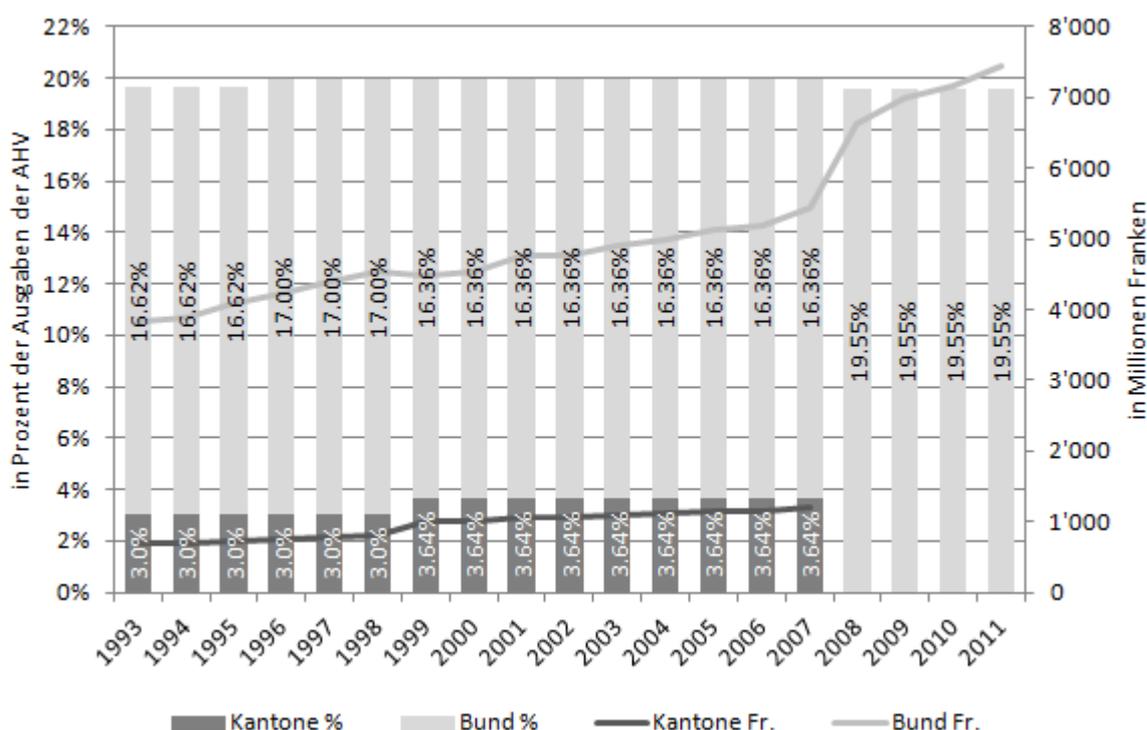


Abbildung 3 Anteil von Bund und Kantonen an den Ausgaben der AHV von 1993 bis 2011

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

Beiträge der öffentlichen Hand an die AHV von 1948 bis 2011

Jahre	Bund	Kantone	Total
1948-1963	106,7 Mio.	53,3 Mio.	160 Mio. ¹
1964-1968	262,5 Mio.	87,5 Mio.	350 Mio. ²
1969-1974	15,0 %	5,0%	20,0%
1975	780 Mio.	5,0%	14,0%
1976-1977	9,0 %	5,0 %	14,0%
1978-1979	11,0 %	5,0 %	16,0 %
1980-1981	13,0 %	5,0 %	18,0 %
1982-1985	15,0 %	5,0 %	20,0 %
1986	15,5 %	4,5 %	20,0 %
1987-1989	16,0 %	4,0 %	20,0 %
1990-1992	17,0 %	3,0 %	20,0 %
1993-1995	16,625 %	3,0 %	19,625 %
1996-1998	17,0 %	3,0 %	20,0 %
1999-2007	16,36 %	3,64 %	20,0 %
2008-2011	19,55 %		19,55 %

¹ entspricht einem Anteil von 126 bis 15 % der Ausgaben

² entspricht 22 bis 17 % der Ausgaben

Tabelle 1 Entwicklung der Beiträge von Bund und Kantonen von 1948 bis 2011 in Prozent der AHV-Ausgaben

4.4 Die Auswirkung von Entlastungsmassnahmen für den Bundeshaushalt

Wie bereits dargelegt, wurde der Bundesanteil an die Finanzierung der AHV ab 1974 auch in Entlastungs- und Sanierungsmassnahmen für den Bundeshaushalt einbezogen.

Mit der 8. AHV-Revision wurden die Bundesbeiträge für die Jahre 1973 bis 1977 auf 15 Prozent³² und ab 1978 auf 18,75 Prozent³³ festgelegt, mit Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts jedoch für die Jahre 1975 bis 1977 auf 9 und für das Jahr 1978 auf 11 Prozent reduziert³⁴.

Mit der 10. AHV-Revision war eine Erhöhung des Bundesbeitrags auf 17,5 Prozent verbunden. Sie wurde in einem vorgezogenen Revisionssschritt zusammen mit Leistungsverbesserungen für die Jahre 1993 bis 1995 in Kraft gesetzt und später um ein Jahr bis 1996 verlängert, jedoch von Anfang an mit den Sanierungsmassnahmen 92 (lineare Beitragskürzung) auf 16,625 Prozent gekürzt. Auch mit der definitiven Inkraftsetzung der 10. AHV-Revision im Jahr 1997 wurde die Erhöhung auf 17,5 Prozent nicht verwirklicht, sondern mit den Sanierungsmassnahmen 94 auf 17 Prozent begrenzt. Das Stabilisierungsprogramm 98 brachte eine weitere Kürzung auf 16,36 Prozent in den Jahren 1999 bis 2007. Allerdings wurde diese Kürzung durch eine entsprechende Erhöhung des Kantonsanteils kompensiert. Seit 2008 beträgt der Bundesanteil 19,55 Prozent der AHV-Ausgaben.

³² Beitrag der öffentlichen Hand: 20 Prozent, davon drei Viertel Bund = 15 Prozent.

³³ Beitrag der öffentlichen Hand: 25 Prozent, davon drei Viertel Bund = 18,75 Prozent

³⁴ Für das Jahr 1975 wurde ein fixer Beitrag von 780 Mio. Franken beschlossen, was rund 9 Prozent der Ausgaben entsprach, für die folgenden Jahre wurde der Beitrag wieder in Prozent der Ausgaben definiert.

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

Mit der 10. AHV-Revision wurde zudem ein Beitrag des Bundes in der Höhe von 170 Millionen Franken zur Mitfinanzierung der Kosten für den Vorbezug der AHV-Renten beschlossen. Dieser Beitrag wurde mit dem dringlichen Bundesbeschluss von 1996 gestrichen. Er kam nur einmal, im Jahr 2003 zur Auszahlung, infolge des Entlastungsprogramms EP 03 musste die AHV diese 170 Millionen Franken aber in den Jahren 2005 und 2006 in zwei Raten wieder zurückbezahlen.

Die verschiedenen Kürzungen durch Entlastungs- und Sanierungsmassnahmen durch den Bund machten insgesamt 7,669 Milliarden Franken aus. Auf der anderen Seite wurden die Einnahmen aus der Spielbankenabgabe (insgesamt 3,494 Mrd. bis 2011) nicht wie es Bundesrat und Parlament vorgesehen hatten zur Entlastung des Bundeshaushalts eingesetzt, sondern zusätzlich zum Bundesbeitrag der AHV überwiesen (vgl. Kapitel 3.7).

Bei den Beschlüssen in der folgenden Tabelle handelt es sich im Einzelnen um die folgenden Erlasse:

- Bundesbeschluss über die Festsetzung des Beitrages des Bundes an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 31.1.1975, in Kraft 1975³⁵;
- Bundesbeschluss über Sofortmassnahmen auf dem Gebiet der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 12.6.1975, in Kraft 1976 und 1977³⁶;
- Dringlicher Bundesbeschluss über Sofortmassnahmen auf dem Gebiet der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Änderung) vom 16.12.1977, in Kraft 1978³⁷;
- Bundesbeschluss über Leistungsverbesserungen in der AHV und der IV sowie ihre Finanzierung vom 19.6.1992, in Kraft 1993 bis 1995³⁸;
- Bundesbeschluss über Leistungsverbesserungen in der AHV und der IV sowie ihre Finanzierung, Verlängerung vom 7.10.1994, in Kraft 1996³⁹;
- Bundesbeschluss über die lineare Beitragskürzung in den Jahren 1993-1995 vom 9.10.1992, in Kraft 1993 bis 1995⁴⁰ (Sanierungsmassnahmen 1992);
- Bundesgesetz über die Sanierungsmassnahmen 1994 vom 24.3.1995, in Kraft 1996 bis 1998⁴¹;
- Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 1998 vom 19.3.1999, in Kraft 1999 bis 2002⁴²;
- Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 vom 19.12.2003, in Kraft 2003 bis 2007⁴³;
- Dringlicher Bundesbeschluss über den befristeten Verzicht auf den Beitrag des Bundes an die AHV zur Mitfinanzierung der Kosten für das vorgezogene Rentenalter vom 13.12.1996⁴⁴.

³⁵ AS 1975 181

³⁶ BBI 1975 II 79

³⁷ BBI 1977 III 915

³⁸ BBI 1992 III 979

³⁹ BBI 1994 III 1877

⁴⁰ BBI 1992 VI 142

⁴¹ BBI 1995 II 398

⁴² BBI 1999 III 2570

⁴³ BBI 2003 I 8099

⁴⁴ AS 1996 3441

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

Auswirkung der Entlastungsmassnahmen für den Bundeshaushalt auf die AHV

Ursprüngliche gesetzliche Vorgabe			Entlastungsmassnahme			Entlastung in Mio. Fr.
Grundlage	Jahre	Ziel	Grundlage	Jahre	Beitrag	
8. AHV- Revision	1973 bis 1977	15%	BB vom 31.1.75	1975	9%	512
			BB vom 12.6.75	1976		528
				1977		579
	1978	18,75%	dBB vom 16.12.77	1978	11%	766
Leistungs- verbesserungen	1993 bis 1995	17.50%	Sanierungs- massnahmen 92	1993 bis 1995	16,625%	202
						204
Verlängerung	1996		Sanierungs- massnahmen 94	1996 bis 1998	17%	124
						129
10. AHV- Revision	1997 bis 2007	17.50%		1999 bis 2002	17%*	134
						175
						177
						186
						186
Entlastungs- programm 2003 EP 03	2003 bis 2007					192
						195
						200
Verzicht auf die Mitfinanzierung des Rentenvorbezugs (10. AHV-Revision) von 1997 bis 2011						2'550
Auswirkung der Entlastungsmassnahmen auf die AHV kumuliert						7'669

* Bund: 16,36%, Kantone: 3,64%. Es fand eine Lastenverschiebung zwischen Bund (-0,64%) und Kantonen (+0,64%) ohne Auswirkung auf die AHV-Finzen statt.

Tabelle 2 Auswirkungen der Entlastungsmassnahmen für den Bundeshaushalt auf die AHV

5 Die Finanzierung des Bundesbeitrags

5.1 Vorfinanzierung von 1926 bis 1947

Gestützt auf den neuen Verfassungsartikel 34^{quater} über die Finanzierung der AHV floss ab dem 1. Januar 1926 die gesamte Einnahme des Bundes aus der fiskalischen Belastung des Tabaks in den Fonds für die Alters- und Hinterlassenenversicherung. Auch der hälftige Anteil des Bundes an den Reineinnahmen aus der fiskalischen Belastung der gebrannten Wasser sollte diesem Fonds zufließen. In der ersten Zeit der neuen Alkoholgesetzgebung erzielte jedoch die Alkoholverwaltung keine Überschüsse, so dass der Fonds ausschliesslich aus den Einnahmen der Tabakbelastung gespeist wurde.

Vom 1. Januar 1934 an versiegte diese Quelle, da die Tabakeinnahmen des Bundes nach dem ersten Finanzprogramm⁴⁵ für die allgemeinen Bedürfnisse des Bundes verwendet wurden, um die Krisenbekämpfung zu finanzieren. Mit dem zweiten Finanzprogramm⁴⁶ wurde auch die Verzinsung des AHV-Fonds eingestellt. 1942 wurde die Verzinsung wieder aufgenommen und es wurde ein Beitrag des Bundes an den Fonds überwiesen. Der Fonds stieg von 1926 bis 1934 von rund 19 auf 231 Millionen Franken und erreichte 1945 den Stand von rund 244 Millionen. Wären die Einnahmen aus der fiskali-

⁴⁵ BB vom 13.10.1933

⁴⁶ BB vom 31.01.1936

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

schen Belastung von Tabak und Alkohol wie ursprünglich vorgesehen über die ganze Zeit dem Fonds für die künftige AHV zugutegekommen, wäre dieser bis Ende 1945 auf rund 800 Millionen Franken angewachsen.

5.2 1948 bis 1972: Tabak- und Alkoholsteuern reichen aus

Nach der Einführung der AHV im Jahr 1948 wurden Tabak- und Alkoholsteuer wie vorgesehen zur Finanzierung des Bundesbeitrags an die AHV verwendet. Bis im Jahr 1972 waren die Einnahmen aus der fiskalischen Belastung grösser als der Bundesbeitrag (Abbildung 4). Die Rückstellungen des Bundes für seine Leistungen an die AHV stiegen dadurch bis 1972 auf 1'701 Millionen Franken an.⁴⁷

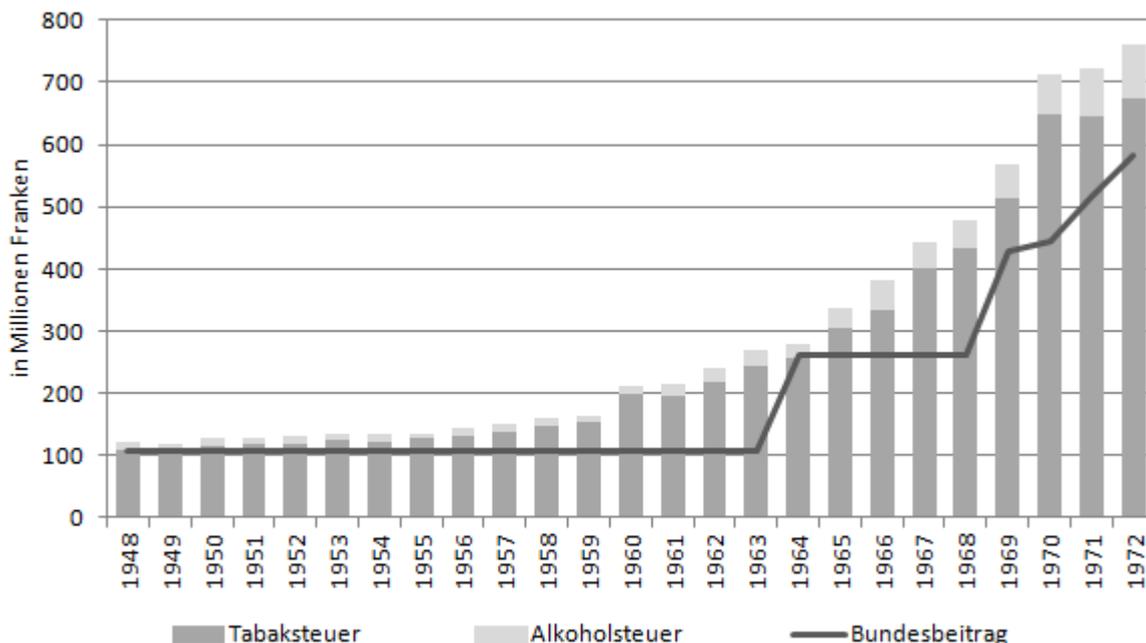


Abbildung 4 Einnahmen aus der fiskalischen Belastung von Tabak und Alkohol im Vergleich zum Bundesbeitrag an die AHV von 1948 bis 1972

5.3 Seit 1973: Zusätzliche Einnahmequellen notwendig

Ab 1973 reichten die Einnahmen aus der Tabak- und der Alkoholsteuer nicht mehr aus, so dass die Rückstellungen zur Deckung des Bundesbeitrags herangezogen werden mussten. Da ab 1973 auch die Aufwendungen der IV durch die Tabak- und Alkoholabgaben finanziert wurden, war die Reserve im Tabakfonds bereits zu Beginn des Jahres 1975 aufgebraucht⁴⁸.

Der Bundesbeitrag an die AHV-Ausgaben stieg von 989 Millionen im Jahr 1973 auf 7'439 Millionen Franken im Jahr 2011 kontinuierlich an. Besonders hoch waren die Zuwachsraten in den Jahren 1980 (+25,5%) und 1982 (+31,2%), nachdem der Bundesbeitrag mit der 9. AHV-Revision von vorher 11 auf 13 und dann 15 Prozent der AHV-Ausgaben angehoben wurde, erneut 1987 (+14,8%) mit der Steigerung auf 17 Prozent und 2008 (+21,6%) nach der Erhöhung auf 19,55 Prozent (vgl. Abbildung 5 und Abbildung 6).

Seit 1973 verwendet der Bund zusätzlich zu den Fiskalabgaben auf Tabak und Alkohol auch allgemeine Mittel zur Deckung seines Anteils an den AHV-Ausgaben. Diese Quelle wurde zunehmend

⁴⁷ Staatsrechnung 1972

⁴⁸ Staatsrechnung 1975

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

wichtiger: Ihr Beitrag stieg seit 1973 kontinuierlich von anfänglich 230 auf 4'528 Millionen Franken im Jahr 2011 an, was einem durchschnittlichen Zuwachs um 111 Millionen pro Jahr entspricht. Die markante Zunahme im Jahr 2008 rührt vom Neuen Finanzausgleich her, mit dem der Bund und die Kantone ihre Finanzströme entflochten haben. Die Steigerung bei den Fiskaleinnahmen blieb demgegenüber verhältnismässig bescheiden. Die Tabaksteuern nahmen im Durchschnitt um 40 Millionen pro Jahr von 650 auf 2'208 Millionen Franken zu, die Alkoholsteuern um durchschnittlich 3 Millionen pro Jahr von 125 auf 242 Millionen Franken.

Seit 1999 erhält der Bund einen Anteil von 17 Prozent aus dem „Demographie-Prozent“ der Mehrwertsteuer (Vgl. Kapitel 3.6) zur Finanzierung seines AHV-Anteils. Diese Einnahmen stiegen im Schnitt um jährlich 35 Millionen von anfänglich 256 auf 461 Millionen Franken im Jahr 2011, was einem jährlichen Zuwachs um 3,1% entsprach. Die Zuweisung dieses Mehrwertsteuer-Anteils, die bei der Einführung sehr umstritten war und auch später noch mit parlamentarischen Vorstössen⁴⁹ bekämpft wurde, belief sich von 1999 bis 2011 auf insgesamt 5'274 Millionen Franken. Im gleichen Zeitraum stieg der Beitrag des Bundes an die AHV von 4.5 auf 7.4 Milliarden an, was einer kumulierten Mehrbelastung von 14.1 Milliarden bzw. einem durchschnittlichen Wachstum von 4.3 Prozent pro Jahr entspricht. Der Anteil von 17 Prozent an den Erträgen aus dem „Demographie-Prozent“ konnte somit die zusätzliche Belastung des Bundeshaushalts durch die steigenden AHV-Ausgaben nur teilweise auffangen.

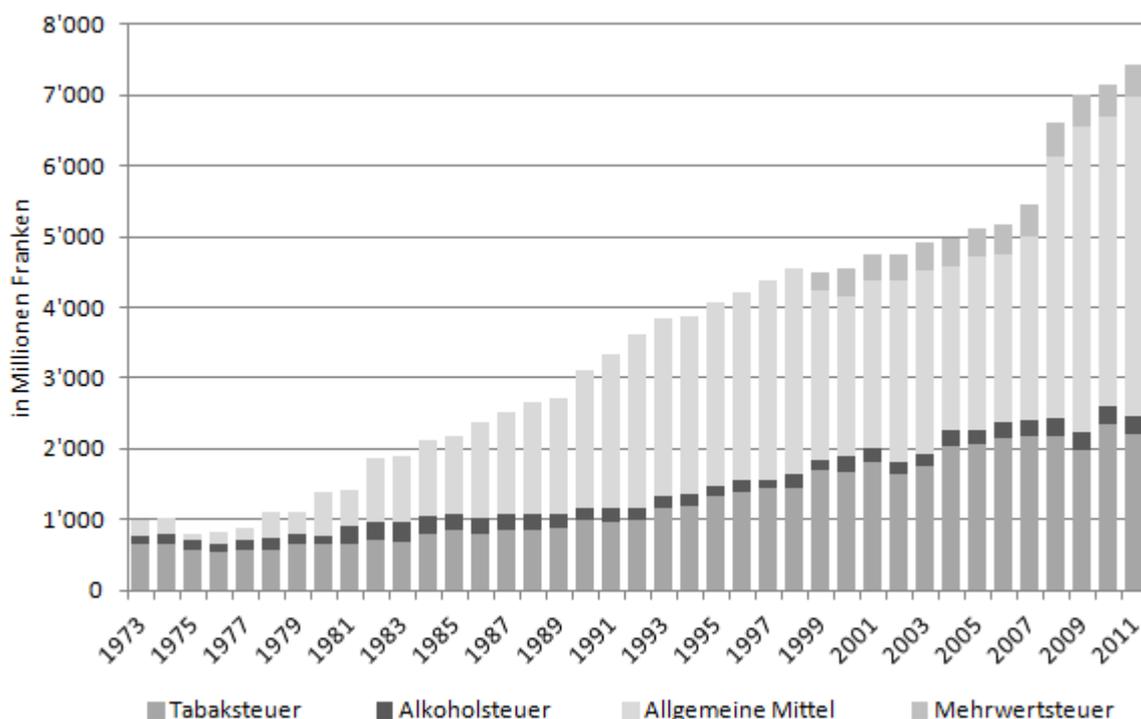


Abbildung 5 Finanzierung des Bundesanteils an den Ausgaben der AHV von 1973 bis 2011

Bis im Jahr 1981 waren die Einnahmen aus der Tabaksteuer für den Bund wichtiger als die allgemeinen Mittel, seit 1982 ist es umgekehrt. Nach 1999 ging die Bedeutung der allgemeinen Mittel zwar wieder etwas zurück, einerseits weil auf diesen Zeitpunkt neu auch der Mehrwertsteueranteil zur Finanzierung des AHV-Anteils zur Verfügung stand, andererseits weil das Stabilisierungsprogramm 98 den Anteil des Bundes an der AHV-Finanzierung reduzierte. Der Beitrag aus allgemeinen Mitteln ist inzwischen etwas mehr als doppelt so gross wie der Beitrag aus der Tabaksteuer, zehnmal so gross wie der Mehrwertsteuerbeitrag und zwanzigmal so gross wie die Alkoholsteuer.

⁴⁹ 00.416. Pa. Iv. Mehrwertsteuersätze für die AHV/IV (SGK-NR)

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

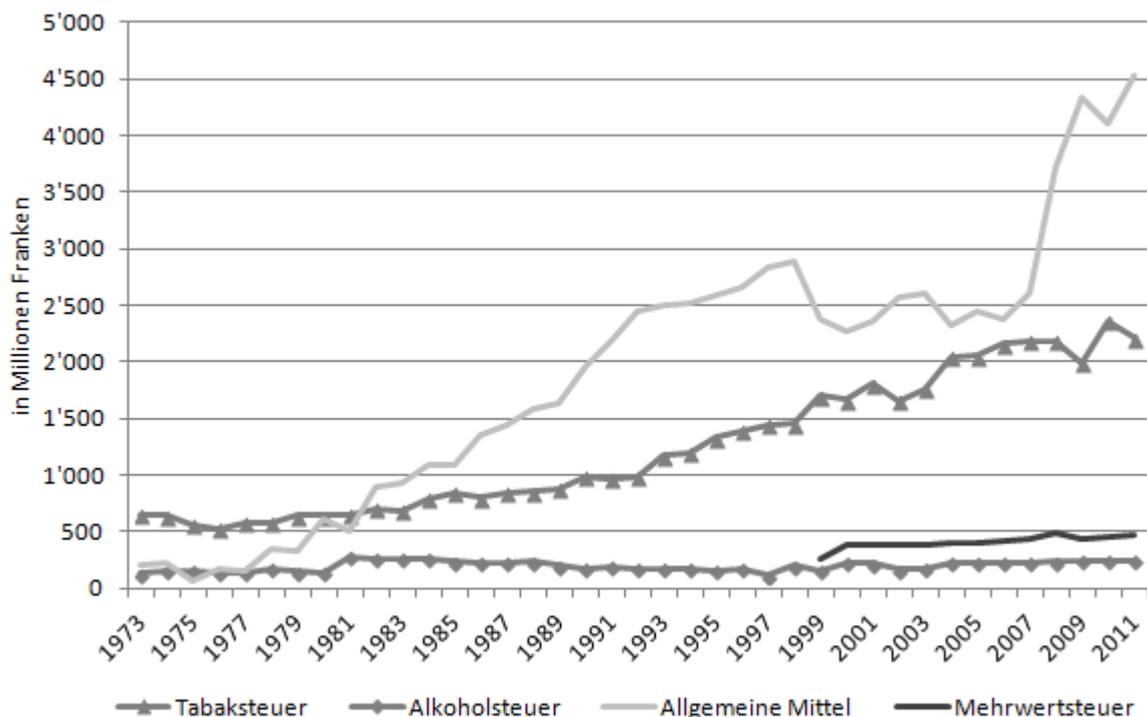


Abbildung 6 Entwicklung der verschiedenen Quellen zur Finanzierung des Bundesanteils für die AHV von 1973 bis 2011

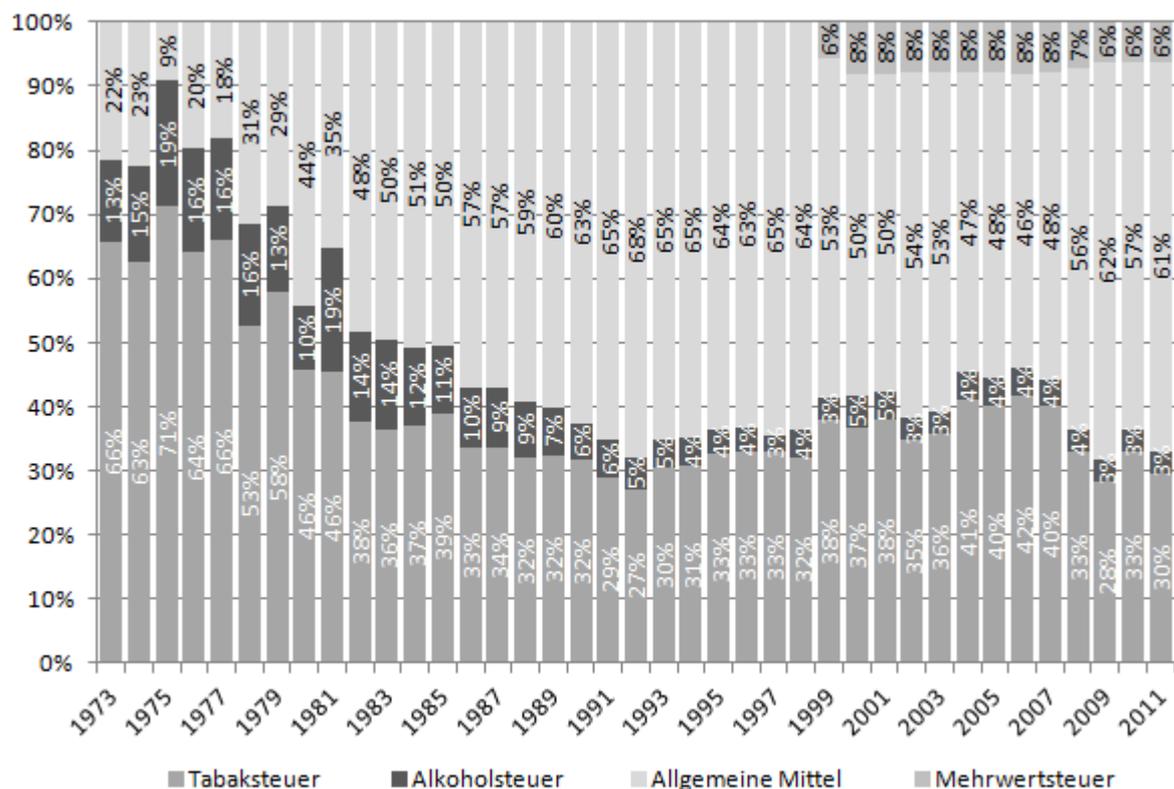
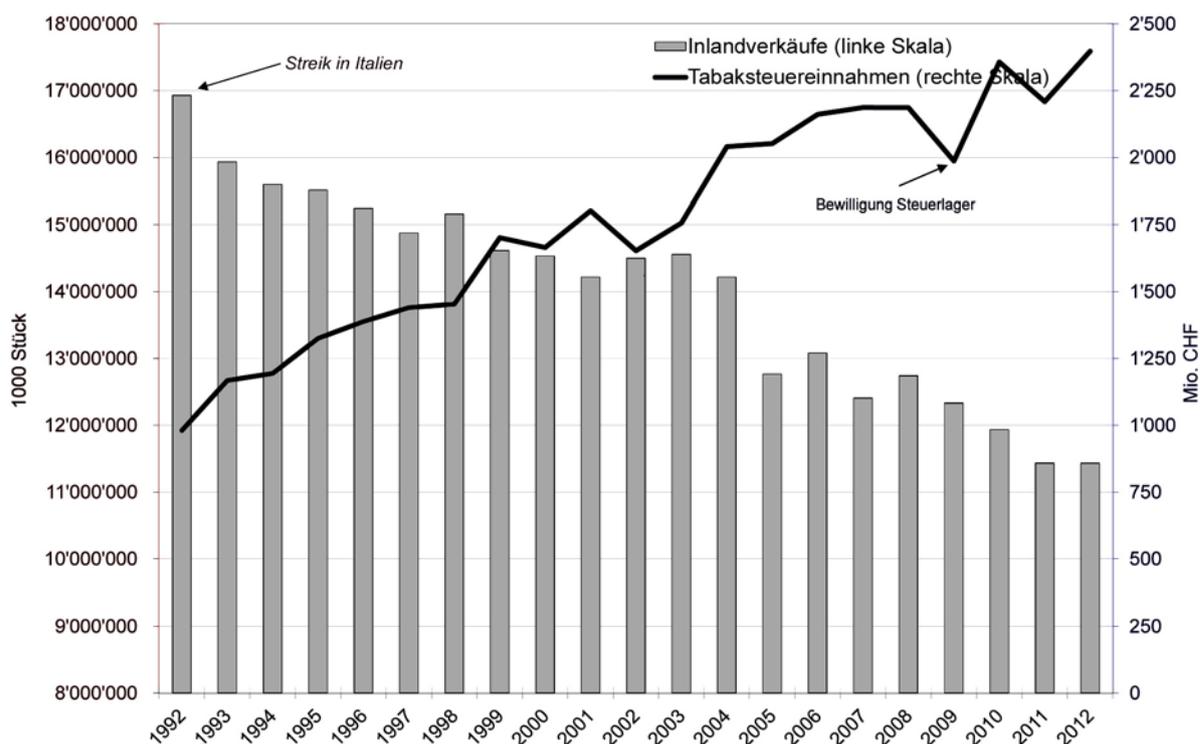


Abbildung 7 Anteil der verschiedenen Quellen an der Finanzierung des Bundesanteils für die AHV von 1973 bis 2011

5.4 Die Bedeutung der Tabaksteuern und die Wirkung höherer Zigarettenpreise

Die wiederholten Erhöhungen der Tabaksteuern haben zwar zu höheren Einnahmen geführt, jedoch nicht in einem Ausmass, das den steigenden Mittelbedarf der AHV hätte auffangen können. Ein Grund dafür ist die Preissensibilität der Rauchenden. Gemäss Modellrechnungen der Eidgenössischen Zollverwaltung EZV und des Bundesamts für Gesundheit BAG⁵⁰, die nach Preiserhöhungen im Jahr 2006 durchgeführt wurden, ging der Verteuerung um 40 Rappen (30 Rappen Steuern und 10 Rappen Preisaufschlag der Hersteller) ein Verkaufsrückgang um 1,25 Prozent einher. Es wird angenommen, dass neben der Steuererhöhung auch verschiedene andere Präventionsmassnahmen, beispielsweise das allgemeine Rauchverbot in den Betrieben, dazu beigetragen haben.

Die Forschung geht im Allgemeinen davon aus, dass eine Preiserhöhung um 10 Prozent innert 10 Jahren einen Rückgang des Tabakkonsums um 4,2 Prozent verursacht. Dabei wird der Konsumrückgang zur Hälfte auf die Reduktion der Anzahl rauchender Personen und zur anderen Hälfte auf die Abnahme des durchschnittlichen Konsums der verbleibenden Rauchenden zurückgeführt⁵¹. Aus Sicht der Gesundheitspolitik müssten Steuererhöhungen möglichst gross sein, um die Anzahl Rauchender und die Anzahl gerauchter Zigaretten so weit wie möglich zu reduzieren, aus Sicht der Fiskalpolitik und im Interesse der AHV dürfen sie nur so hoch sein, dass der Konsumrückgang die Mehreinnahmen nicht überkompensiert. In den zwanzig Jahren seit 1992 sind die Einnahmen der AHV aus der Tabaksteuer in 5 Jahren gesunken, nämlich in den Jahren 2000, 2002, 2008, 2009 und 2011.



* Quelle: Communauté de l'industrie suisse de la cigarette (CISC); ab 2006: Oberzolldirektion, Sektion Tabak- und Bierbesteuerung

Abbildung 8 Entwicklung der Tabaksteuereinnahmen und Zigarettenverkäufe von 1992 bis 2012

⁵⁰ http://www.ezv.admin.ch/zollinfo_firmen/04020/04256/04260/05387/index.html

⁵¹ Alberto Holly: Relations entre la consommation tabagique et la taxation du tabac – Divers scénarios. Institut d'économie et management de la santé, Université de Lausanne, 1999

5.5 Die Bedeutung der Alkoholsteuern

Die Einnahmen aus der Alkoholsteuer sind bis in die 1970er Jahre stark angestiegen und betragen seither – mit Ausschlägen gegen oben und unten – im jährlichen Durchschnitt gegen 250 Millionen Franken. Bis 1980 wurden diese Einnahmen hälftig auf die Kantone und den Bund aufgeteilt. Dieser verwendete seine Hälfte zur Finanzierung des AHV-Anteils. Die Kantone mussten einen Fünftel ihres Beitrags, den sogenannten Alkoholzehntel, für die Bekämpfung der Folgen des Alkoholkonsums einsetzen. Mit den Sparmassnahmen 1980⁵² wurde der Kantonsanteil an der Alkoholsteuer für die Geschäftsjahre 1980/81 bis 1984/85 auf 5 Prozent reduziert, womit sich der Anteil des Bundes von 50 auf 95 Prozent erhöhte. Das führte beim Bund zu einem markanten Einnahmesprung im Jahr 1981 von 138 auf 273 Millionen Franken (Abbildung 9). Seit dem Geschäftsjahr 1985/86 erhalten der Bund 90 und die Kantone 10 Prozent des Reinertrags aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser⁵³. Die Bedeutung der Alkoholsteuer am Bundesbeitrag ist im Vergleich zu den anderen Geldquellen verhältnismässig bescheiden (Abbildung 6 und Abbildung 7).

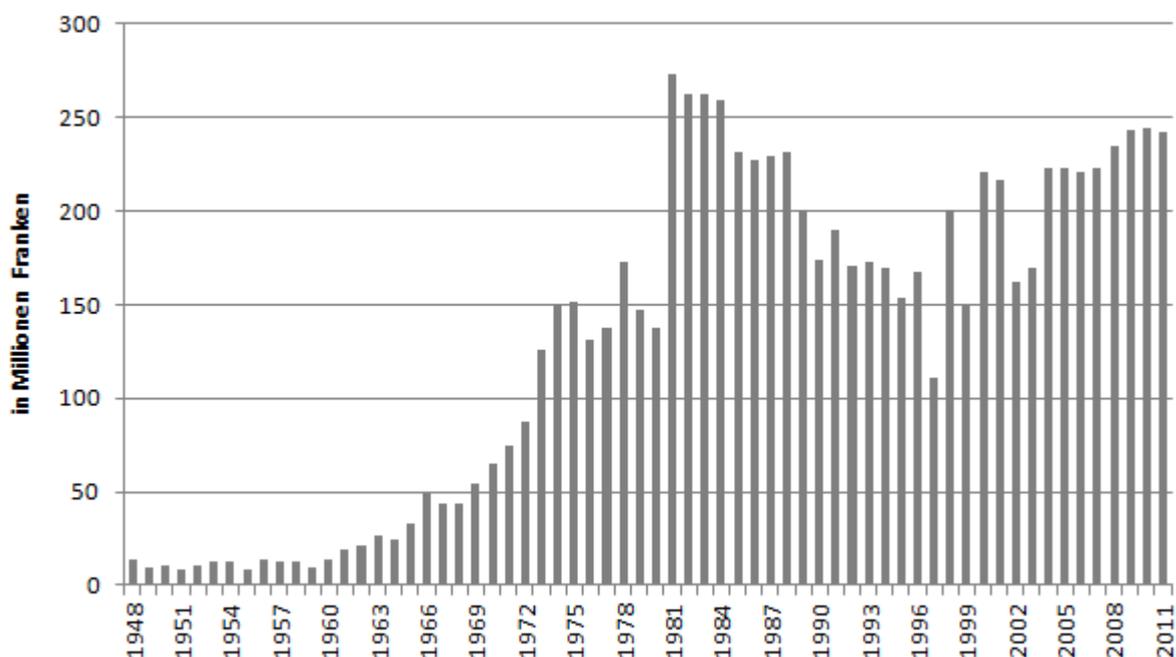


Abbildung 9 Entwicklung der Einnahmen aus der Alkoholsteuer zur Finanzierung des Bundesbeitrags an die AHV von 1948 bis 2011

5.6 Hypothesen zu Umwidmung der Tabak- und Alkoholsteuern

Dem geschichtlichen Rückblick ist zu entnehmen, dass die Tabak- und Alkoholsteuern ganz bewusst für die Finanzierung des Bundesanteils an die AHV-Ausgaben eingeplant wurden. Es herrschte die Meinung vor, der Bund trage für „seine“ neue Versicherung eine finanzielle Mitverantwortung, ein zusätzliches Engagement dürfe er aber nur dann eingehen, wenn er sich dafür die notwendigen Einnahmen beschafft habe.

Ständerat Paul Rechsteiner hat mit seinem Antrag vom 21. Januar 2013 die Frage gestellt, welche Auswirkungen es gehabt hätte, wenn Tabak- und Alkoholsteuern nicht dem Bund, sondern direkt der AHV zu gekommen wären.

⁵² Bundesbeschluss vom 20.6.1980, BBI 1980 641

⁵³ Bundesbeschluss vom 5.10.1984 (BBI 1984 III 16), angenommen in der Volksabstimmung vom 9.6.1985

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

Vor dem Hintergrund der parlamentarischen Diskussionen der 1920er und 1940er Jahre ist davon auszugehen, dass neben Lohnbeiträgen, Bundes- und Kantonsbeiträgen zusätzliche Geldquellen weder gewünscht noch erforderlich waren. Der Wortlaut der verabschiedeten Bestimmungen für Verfassung und AHV-Gesetz bestätigen das. Somit wären die Tabak- und Alkoholsteuern – wenn schon – an Stelle des Bundesbeitrags und nicht zusätzlich zu ihm direkt zur Finanzierung der AHV eingesetzt worden. In diesem Fall hätten sich die finanzielle Situation der AHV und des Bundes gegenüber heute nur unwesentlich verändert.

Eine Simulation der Jahresrechnungen seit 1948 zeigt, dass die AHV mit dieser Lösung – unter Konstanzhaltung aller anderen Werte wie Lohnbeiträge, Kantonsanteile, Kapitalrendite etc. – bis 1981 besser gefahren wäre, denn sie hätte die anfänglich überschüssigen Einnahmen aus der Tabak- und Alkoholbesteuerung zu einer erheblichen zusätzlichen Kapitalbildung verwenden und gewinnbringend angelegen können. Erst ab 1982, also neun Jahre später als in Wirklichkeit, wären Beiträge des Bundes aus allgemeinen Mitteln notwendig geworden, um den gleichen Stand zu halten wie er damals war, obwohl das Rechnungsergebnis ohne Bundesbeitrag schon 1975 negativ geworden wäre. Ohne die Bundesbeiträge wäre die Kasse der AHV im Jahr 1994 aber leer gewesen.

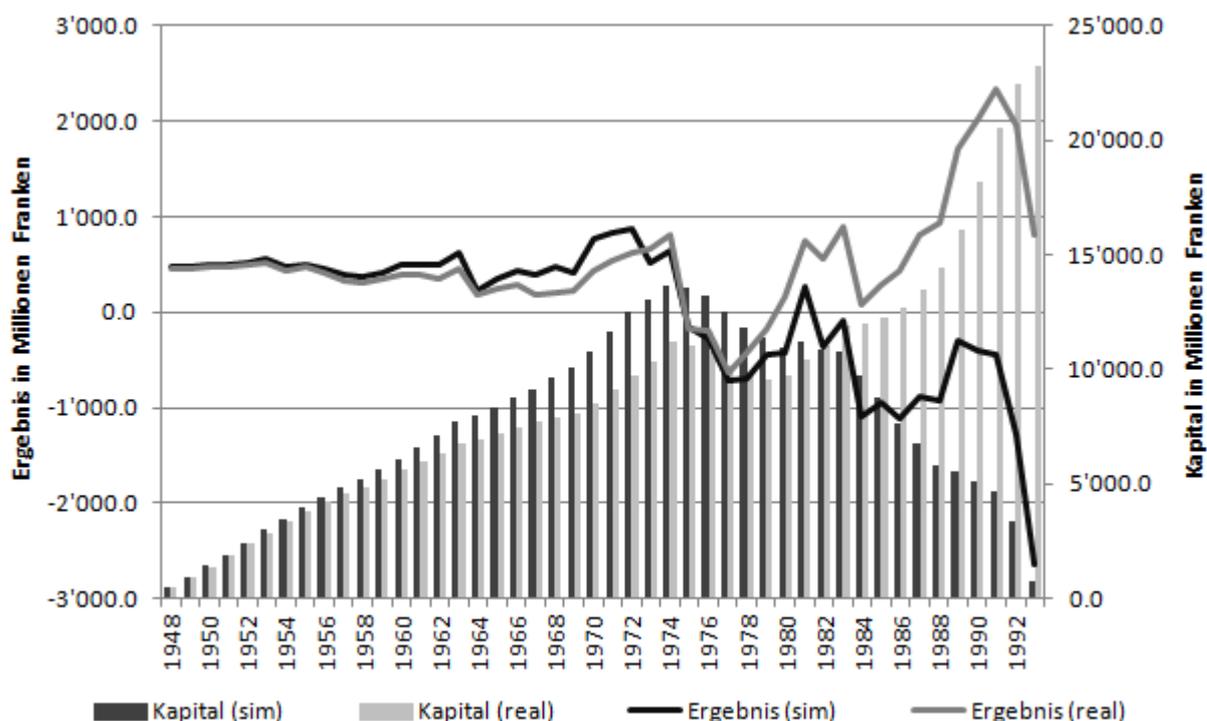


Abbildung 10 Simulation: Tabaksteuer und Alkoholsteuer gehen direkt in den AHV-Ausgleichsfonds, der Bund leistet keinen eigenen Beitrag

Für den unrealistischeren und von der Verfassung nicht vorgesehenen Fall, dass die Tabak- und Alkoholsteuern zusätzlich zum Bundesbeitrag direkt in den AHV-Ausgleichsfonds geflossen wären, hätte sich nach kurzer Zeit eine erhebliche Überfinanzierung der AHV ergeben, die es erlaubt hätte, auf einen Teil der Einnahmen zu verzichten. Die Simulation der Rechnungsergebnisse zeigt, dass die AHV in diesem hypothetischen Fall auf die Einnahmen der Spielbanken, der Mehrwertsteuer (inklusive Bundesanteil) und der Kantone vollständig hätte verzichten können und heute dennoch einen Fondsstand von 200 Prozent der Ausgaben ausweisen würde. Allerdings hätten Bundesrat und Parlament in diesem Fall dem Bund bis 2011 zusätzliche Einnahmen in der Höhe von kumuliert rund 69 Milliarden Franken verschaffen müssen, um die Einnahmequellen Tabak- und Alkoholsteuern sowie Mehrwertsteueranteil zu ersetzen.

6 Steuereinnahmen zugunsten der AHV

Seit 1999 verfügt die AHV auch über Steuereinnahmen, die zusätzlich zu den Beiträgen von Bund und Kantonen in ihre Kasse fliessen: 83 Prozent des Demographie-Prozents der Mehrwertsteuer sowie, seit 2000, die Einnahmen aus der Besteuerung der Bruttospielerträge in den Casinos.

Die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer stiegen von 1,84 im Jahr 2000 auf 2,25 Milliarden Franken 2011 (das Jahr 1999 wird nicht betrachtet, weil die Einnahmen im ersten Jahr der Erhebung nie vollständig sind). Die Spielbankenabgaben stiegen von 2000 bis 2008 von 37 auf 455 Millionen Franken, seither sind sie rückläufig und machten 2011 376 Millionen aus (Abbildung 11).

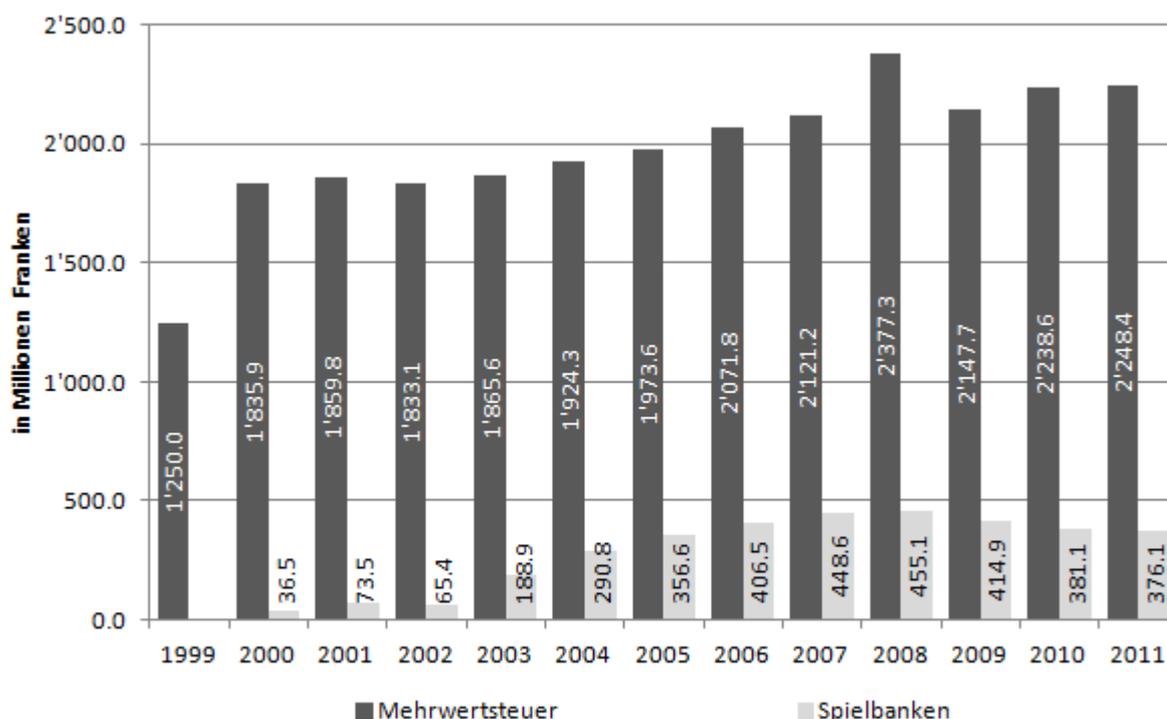


Abbildung 11 Einnahmen aus der Mehrwertsteuer (ohne Bundesanteil) und der Spielbankenabgabe von 1999 bis 2011

Der Beitrag der Mehrwertsteuer zur Deckung der AHV-Ausgaben schwankt seit 2000 zwischen rund 6 und 7 Prozent. 2011 waren es 5,9 Prozent. Die Einnahmen aus der Spielbankenabgabe decken rund 1 Prozent der AHV-Ausgaben (Abbildung 12).

Tabak- und Alkoholsteuer, Mehrwertsteuer, Spielbankenabgabe und allgemeine Bundesmittel, also sämtliche Steuereinnahmen zusammen, die zur Finanzierung der AHV eingesetzt werden, machen im langjährigen Durchschnitt seit 1948 rund 23 Prozent der Ausgaben aus, 2011 waren es 26,4 Prozent.

Seit 1964 sind die Beiträge der öffentlichen Hand in Prozent der Ausgaben definiert. Zu Beginn dieser Phase deckten Kantonsbeiträge, Tabak- und Alkoholsteuern mehr als ein Viertel der Ausgaben. Nach den Leistungsverbesserungen der 1960er Jahre musste der Bund ab 1973 neben Tabak- und Alkoholsteuern auch allgemeine Mittel zur Deckung seines Beitrags einsetzen. Sie wurden wegen den Folgen der Ölkrise in den 1970er Jahre mit Massnahmen zur Sanierung des Bundeshaushalts erheblich gekürzt. Nachher entwickelten sich die allgemeinen Bundesmittel – nach den Lohnbeiträgen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern – zur wichtigsten Einnahmequelle der AHV. Mit den Mehrwertsteuern (ganzes Demographie-Prozent) und der Spielbankenabgabe, die seit 1999 und 2000 der AHV zugutekommen, ist der Anteil an Steuermitteln für die AHV wieder auf über ein Viertel angestiegen. (Abbildung 13).

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

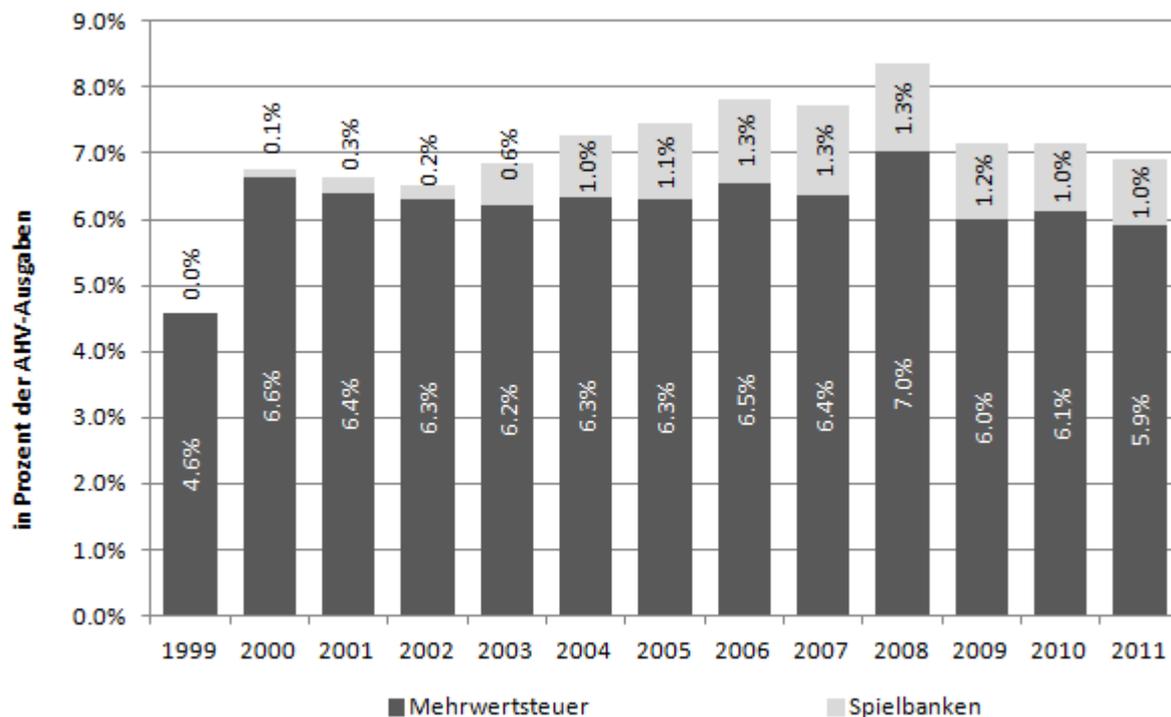


Abbildung 12 Der Beitrag von Mehrwertsteuer und Spielbankenabgabe an die Ausgaben der AHV von 1999 bis 2011

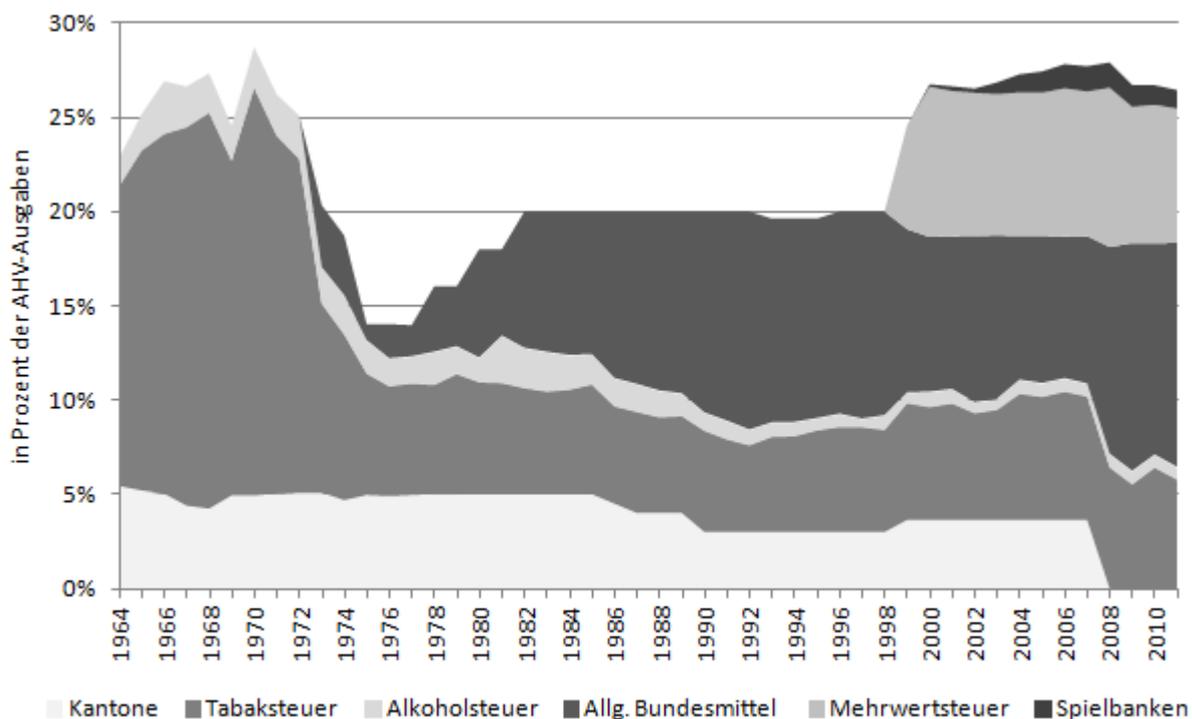


Abbildung 13 Mittel der öffentlichen Hand im Verhältnis zu den Ausgaben der AHV von 1964 bis 2011

7 Projekte mit Auswirkungen auf die Finanzen der AHV

Der Bundesrat hat sich in seiner Antwort auf ein Postulat im Nationalrat⁵⁴ am 20.2.2013 bereiterklärt, dem Parlament einen Bericht über drohende Beitragsausfälle bei der AHV zu erstellen und aufzuzeigen, wo allenfalls auf Verordnungs- oder Gesetzesstufe Gegenmassnahmen angezeigt erscheinen. Das Parlament hat das Postulat am 22.3.2013 überwiesen. Die nachfolgende Aufzählung hat darum einen sehr provisorischen Charakter.

Gegenwärtig sind vier konkrete Projekte bekannt, die zu tieferen Einnahmen der AHV geführt haben oder noch führen könnten. Zwei weitere politische Projekte könnten zu zusätzlichen Ausgaben der AHV führen, ohne dass die Finanzierung dieser Ausgaben geregelt wäre. Schliesslich sind zwei Projekte bekannt, die die Einnahmen der AHV verbessern könnten.

7.1 Unternehmenssteuerreform USR II

Die Unternehmenssteuerreform II⁵⁵, die in der Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 angenommen wurde und seit 2009 in Kraft ist, führt bei der AHV zu Mindereinnahmen, weil sie einen gewissen Anreiz zur Verlagerung von AHV-pflichtigen Lohnzahlungen zu nicht AHV-pflichtigen Dividendenzahlungen gesetzt hat. In der Botschaft des Bundesrats zur Unternehmenssteuerreform II, in den parlamentarischen Debatten und auch im Abstimmungskampf wurde dieser Aspekt offengelegt und thematisiert. Im Abstimmungsbüchlein sprach der Bundesrat, gestützt auf die Steuerbelastung nach Einführung der Reform und auf Annahmen über die Verhaltensänderungen der Eigentümeraktionäre, von kurzfristigen Mindereinnahmen zwischen 86 und 130 Millionen Franken. Das Referendumskomitee ging von mindestens 150 Millionen aus.

Die tatsächliche Auswirkung der USR II auf die Einnahmen der AHV ist nicht bekannt. Es gibt dazu keine neuen Datengrundlagen und Erkenntnisse. Auch eine sehr aufwendige Ex-Post-Evaluation wäre nicht in der Lage, die Auswirkungen unzweifelhaft zu eruieren, denn es kann nicht zuverlässig ermittelt werden, wie sich die Eigentümeraktionäre verhalten hätten, wenn diese Steuerreform nicht durchgeführt worden wäre. Der Nationalrat hat in der Dezembersession 2012 ein Postulat⁵⁶ abgelehnt, das eine solche Evaluation verlangt hatte. Die Ausgleichskassen sind gehalten, gegen Missbrauchsfälle vorzugehen und können im Einzelfall überhöhte Dividenden unter gewissen Voraussetzungen als beitragspflichtigen Lohn qualifizieren, um die Ausfälle für die AHV in Grenzen zu halten.

7.2 Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket KAP

Die Schulden der Invalidenversicherung (IV) beim Ausgleichsfonds der AHV betragen Ende 2011 14,9 Milliarden. Gemäss Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 13. Juni 2008 über die Sanierung der Invalidenversicherung⁵⁷ werden die Zinsen für diese Schuld während der Zeit der IV-Zusatzfinanzierung (2011–2017) vollumfänglich vom Bund übernommen. Der Zinssatz, der für diese Zinszahlungen während der IV-Zusatzfinanzierung zur Anwendung kommt, wurde vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) in einer Vereinbarung auf fix 2 Prozent festgelegt. Dieser Satz entspricht dem Durchschnitt des siebenjährigen Swap-Satzes in den zwei Jahren vor dem 1. Dezember 2010. Seither haben die Zinssätze (erneut) deutlich nachgegeben.

⁵⁴ 12.4223 Po. AHV. Beitragssubstrat erhalten

⁵⁵ Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II) vom 23.3.2007, AS **2008** 2893

⁵⁶ 12.3481 Po. (Badran) Steuerausfälle auf allen Ebenen als Folge der Unternehmenssteuerreform II

⁵⁷ AS **2009** 2411

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

Deshalb hat die AHV gegenüber der früheren Regelung, also der variablen Verzinsung der Schuld durch die IV, von der festen Verzinsung profitiert. Artikel 108 des AHV-Gesetzes⁵⁸ verlangt, dass die Aktiven des AHV-Ausgleichsfonds so angelegt werden, dass ein marktkonformer Ertrag gewährleistet ist. Da sich der fest vereinbarte Zins im gegenwärtigen Marktumfeld als zu hoch erwiesen hat, beantragt der Bundesrat dem Parlament im Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014 (KAP 2014, Botschaft vom 19.12.2012⁵⁹) die Verzinsung der IV-Schuld in den vier Jahren von 2014 bis 2017 von 2 auf 1 Prozent zu senken. Gegenüber der Planung mit einem Satz von 2 Prozent reduzieren sich dadurch der Sonderbeitrag des Bundes – und damit auch das Betriebsergebnis der AHV – um insgesamt 530 Millionen Franken bzw. rund 130 Millionen Franken pro Jahr.

Sollten gegen Ende der Vereinbarungsperiode die Zinsen deutlich über 1 Prozent steigen, sodass über die gesamte Periode 2011–2017 im Durchschnitt keine marktübliche Verzinsung mehr gegeben wäre, muss indes nach Ansicht des Bundesrats die Vereinbarung zwischen dem BSV und der EFV gegebenenfalls nochmals angepasst werden. Verglichen mit der früheren Regel einer variablen Verzinsung sollen der AHV über die ganze Periode 2011 – 2017 keine Verluste entstehen.

7.3 Wohlfahrtsfonds mit Ermessensleistungen

Ausgelöst durch zwei parlamentarische Interventionen⁶⁰, wird seit rund 6 Jahren darüber diskutiert, ob patronale Wohlfahrtsfonds aus der AHV/V/EO-Beitragspflicht entlassen werden sollen. Im Laufe der Beratungen über die 11. AHV-Revision (Neuaufgabe) hat sich das Parlament mit der Frage befasst und eine weitgehende Beitragsbefreiung abgelehnt. Die Revision scheiterte im Oktober 2010, die Frage wird aber im Zusammenhang mit Gerichtsurteilen und einer parlamentarischen Initiative⁶¹ nach wie vor erörtert. Die Details dazu sind in einem Bericht des BSV⁶² ausführlich dargestellt.

Sollte sich im Parlament eine grosszügige Beitragsbefreiung durchsetzen, die beispielsweise Vergütungen an Kaderleute oder Alleinaktionäre mit einschliesst, wäre die AHV mit Einnahmeausfällen konfrontiert. Deren Ausmass hinge von der Ausgestaltung ab und kann darum nicht beziffert werden.

7.4 Volksinitiative „1:12 – für gerechte Löhne“

Am 21. März 2011 wurde die Volksinitiative „1:12 – für gerechte Löhne“ eingereicht. Sie verlangt, dass kein Lohn in einem Unternehmen mehr als zwölfmal so hoch sein darf wie der tiefste Lohn in diesem Unternehmen. Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen (Beschluss vom 22.3.2013)⁶³.

Die Initiative ist darauf angelegt, die Höhe der Einkommen in der Schweiz zu beeinflussen. Sie könnte dazu führen, dass in der Schweiz weniger sehr hohe Löhne ausbezahlt werden. Das würde die Einnahmen der AHV beeinflussen. Die genaue Wirkung der Initiative auf die AHV-pflichtigen Löhne kann aber nicht zuverlässig abgeschätzt werden.

⁵⁸ SR 831.10

⁵⁹ BBI 2013 823

⁶⁰ 06.3562 Ip. (SVP-Fraktion) Sollen Arbeitgeber künftig für patronale Wohlfahrtsfonds büssen?; 06.3802 Mo.(Baader) Keine Belastung von Leistungen aus dem Wohlfahrtsfonds durch die AHV

⁶¹ 11.457 Pa. Iv. (Pelli) Stärkung der Wohlfahrtsfonds mit Ermessensleistungen

⁶² Flexiblerer rechtlicher Rahmen für patronale Wohlfahrtsfonds mit Ermessensleistungen. Bericht des BSV vom 24.8.2012 zuhanden der Subkommission BVG der SGK-N

⁶³ BBI 2013 2473

7.5 Volksinitiative „für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe“

Am 5.11.2012 hat die CVP ihre Volksinitiative „für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe“ eingereicht⁶⁴. Sie verlangt, dass die Ehe gegenüber andern Lebensformen nicht benachteiligt werden darf, namentlich nicht bei den Steuern und den Sozialversicherungen.

Die Urheber der Initiative zielen unter anderem darauf ab, die Plafonierung der AHV-Renten für Ehepaare zu beseitigen. So schreibt das Initiativkomitee in seinem Argumentarium zur Unterschriftensammlung⁶⁵: „Auch bei der AHV sind verheiratete Rentnerpaare gegenüber unverheirateten zum Teil schlechter gestellt: ein Rentnerpaar mit Anspruch auf Maximalrenten bekommt, wenn es verheiratet ist, eine auf 150 Prozent plafonierte Maximalrente ausbezahlt (...) Der Gesetzgeber wird mit dieser Initiative aufgefordert, eine adäquate Lösung für die verheirateten Rentnerpaare auszuarbeiten, damit diese nicht länger schlechter gestellt sind als die AHV-Konkubinatspaare.“ Würde diese Plafonierung der Renten für Ehepaare gestrichen, so hätte die AHV Mehrkosten in der Höhe von rund 2 Milliarden Franken pro Jahr.

Bei einer Gesamtbetrachtung der Sozialversicherungen gibt es jedoch heute Solidaritätsflüsse von den unverheirateten zu den verheirateten Paaren, nicht etwa umgekehrt. Zwar sind die Renten von AHV und IV für zwei Verheiratete auf 150 Prozent einer Maximalrente plafoniert, während für Unverheiratete keine solche Plafonierung besteht. Trotzdem sind die Verheirateten insgesamt bessergestellt, denn sie können von AHV und IV Leistungen erhalten oder von Beitragserleichterungen profitieren, die Konkubinatspaaren nicht zustehen (u.a. Berücksichtigung der Einkommen bei der Rentenberechnung, Ansprüche bei Witwen-/Witwerrenten). Auch in anderen Sozialversicherungen wie der beruflichen Vorsorge, der Unfallversicherung oder der Militärversicherung werden Ehepaare speziell geschützt und gegenüber den anderen Versicherten finanziell privilegiert.

Nach Ansicht des Bundesrats gibt es bei den Sozialversicherungen somit gar keine Benachteiligung von Ehepaaren, die zu korrigieren wäre, entsprechend ist diese Volksinitiative nicht mit finanziellen Auswirkungen für die AHV verbunden. Darum hat er am 30. Mai 2013 beschlossen, die Initiative zur Annahme zu empfehlen⁶⁶.

7.6 Volksinitiative „AHVplus: für eine starke AHV“

Per 12.3.2013 hat die Sammelfrist für die Volksinitiative „AHVplus: für eine starke AHV“ begonnen. Die Initiative verlangt, dass den Bezügerinnen und Bezügerern einer Altersrente ein Zuschlag von 10 Prozent ausbezahlt wird. Die Altersrenten der AHV machen jährlich rund 36 Milliarden Franken aus, entsprechend würde die Initiative bei Annahme dereinst Mehrkosten von mehr als 3,6 Milliarden Franken verursachen. Diese Ausgaben sind noch nicht mit zusätzlichen Einnahmen finanziert.

7.7 Volksinitiative „für den Schutz fairer Löhne (Mindestlohn-Initiative)“

Das Parlament behandelt zurzeit die Volksinitiative „für den Schutz fairer Löhne (Mindestlohn-Initiative)“, die am 23.1.2012 eingereicht wurde. Die Initiative verlangt Massnahmen zum Schutz des Lohnniveaus, insbesondere die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns. Würde sie angenommen, müssten tiefe Löhne auf mindestens 22 Franken pro Stunde (plus Lohn- und Teuerungsentwicklung seit 2011) angehoben werden. Mit der Höhe des Lohns steigen auch die Beiträge an die AHV.

⁶⁴ BBI 2013 245

⁶⁵ http://www.familieninitiativen-cvp.ch/wp-content/uploads/2011/05/11-04-19_argumentarium_mit_logo_heiratsstrafe_d.pdf

⁶⁶ <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&msg-id=49028>

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

Es wird befürchtet, dass ein gesetzlicher Mindestlohn dieser Höhe dazu führen könnte, dass Stellen im Niedriglohnsegment nicht aufgewertet, sondern verschwinden würden. Weil die genauen Auswirkungen nicht zuverlässig abgeschätzt werden können, ist es auch nicht möglich, den Effekt der Initiative auf die AHV-Einnahmen zu beziffern.

7.8 Volksinitiative „Millionen-Erbenschaften besteuern für unsere AHV“

Am 15. Februar 2013 wurde die Volksinitiative „Millionen-Erbenschaften besteuern für unsere AHV (Erb-schaftssteuerreform“) mit 110'205 gültigen Unterschriften eingereicht⁶⁷. Die Initiative verlangt, dass der Bund eine Nachlasssteuer für Vermögen über 2 Millionen Franken einführt. Der Steuersatz soll 20 Prozent betragen. Zwei Drittel des Ertrags, den die Initiativen auf rund 3 Milliarden Franken jährlich schätzen, somit also 2 Milliarden Franken pro Jahr, sollen der AHV überwiesen werden. Der AHV würde somit eine weitere direkte Finanzierungsquelle erschlossen.

Ob die Einnahmen-Schätzung der Initianten korrekt ist, kann noch nicht beurteilt werden.

⁶⁷ BBl 2013 2267

8 Anhang

Dieser Anhang enthält verschiedene Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen zur Finanzierung der AHV, auf die im Text Bezug genommen wird.

8.1 Verfassungsentwurf von 1919 gemäss Botschaft vom 21.6.1919

Art. 41^{ter}

¹ Die Gesetzgebung über die Erzeugung, die Einfuhr, den Verkauf und die Besteuerung von Tabak, Tabakfabrikaten und Bier ist Sache des Bundes.

Art. 41^{quater}

¹ Die Gesetzgebung über die Erhebung von Nachlass-, Erbschafts- und Schenkungssteuern ist Sache des Bundes. Die Veranlagung der Steuern erfolgt durch die Kantone unter der Aufsicht des Bundes. Der Ertrag fällt je zur Hälfte dem Bunde und den Kantonen zu. Durch die Bundesgesetzgebung ist dafür zu sorgen, dass diejenigen Kantone, die infolge der Einführung von eidgenössischen Nachlass-, Erbschafts- und Schenkungssteuern einen Steuerausfall erleiden, für eine Übergangszeit von fünfzehn Jahren entschädigt werden.

Art. 42

² Einnahmen des Bundes aus der fiskalischen Belastung von Genussmitteln sind, mit Ausnahme der Grenzzölle, ausschliesslich zur Deckung der dem Bunde zufallenden Kosten der Sozialversicherung zu verwenden. Das gleiche gilt für Einnahmen des Bundes aus der Nachlass-, Erbschafts- und Schenkungssteuer.

8.2 Überarbeiteter Verfassungsentwurf von 1919 gemäss Nachtragsbericht vom 23.7.1924

Art. 34^{quater}

¹ Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Alters- und Hinterlassenenversicherung einführen.

² Er kann sie allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch erklären.

³ Die Durchführung erfolgt unter Mitwirkung der Kantone; es können öffentliche und private Versicherungskassen beigezogen werden.

⁴ Die finanziellen Leistungen des Bundes und der Kantone dürfen sich zusammen auf nicht mehr als die Hälfte des Gesamtbedarfes der Versicherung belaufen.

⁵ Die beiden Versicherungszweige sind gleichzeitig, und sobald es die finanziellen Mittel des Bundes gestatten, einzuführen. Die Einnahmen des Bundes aus einer erweiterten Besteuerung der gebrannten Wasser sind ausschliesslich für die Zwecke der Alters- und Hinterlassenenversicherung zu verwenden.

8.3 Bundesbeschluss vom 18.6.1925, der 1926 in Kraft getreten ist

Art. 34^{quater}

¹ Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Alters- und die Hinterlassenenversicherung einrichten; er ist befugt, auf einen späteren Zeitpunkt auch die Invalidenversicherung einzuführen.

² Er kann diese Versicherungszweige allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch erklären.

³ Die Durchführung erfolgt unter Mitwirkung der Kantone; es können öffentliche und private Versicherungskassen beigezogen werden.

⁴ Die beiden ersten Versicherungszweige sind gleichzeitig einzuführen.

⁵ Die finanziellen Leistungen des Bundes und der Kantone dürfen sich zusammen auf nicht mehr als die Hälfte des Gesamtbedarfes der Versicherung belaufen.

⁶ Vom 1. Januar 1926 an leistet der Bund einen Beitrag in der Höhe der gesamten Einnahmen aus der fiskalischen Belastung des Tabaks an die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

⁷ Der Anteil des Bundes an den Reineinnahmen aus einer künftigen fiskalischen Belastung gebrannter Wasser wird für die Alters- und Hinterlassenenversicherung verwendet.

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

Art. 41^{ter}

¹ Der Bund ist befugt, den rohen und den verarbeiteten Tabak zu besteuern.

8.4 Erster Entwurf für ein AHV-Gesetz gemäss Botschaft vom 29.8.1929

Art. 24

¹ Der Bund stellt den kantonalen Kassen jährlich einen Betrag in der Höhe von 80 % der von ihnen im betreffenden Jahre ausgerichteten Leistungen zur Verfügung.

² Der Kanton hat aus allgemeinen Mitteln einen Viertel der Bundesleistung beizufügen. Art. 12, zweiter Absatz, bleibt vorbehalten.

Art. 25

¹ Die kantonalen Kassen haben aus diesen Zuwendungen des Bundes und der Kantone ihre Leistungen an Schweizerbürger zu erhöhen.

² Personen, welche aus eigenen Mitteln und Pensionen ihren Lebensunterhalt in auskömmlicher Weise bestreiten können, sind von solchen Zuschüssen auszuschliessen.

³ Diese Zuschüsse sollen nach der Einkommens- und Vermögenslage der Berechtigten abgestuft werden und in der Regel das Anderthalbfache der Versicherungsleistungen nach Art. 20 nicht übersteigen.

⁴ Die Kantone stellen im Rahmen dieser Grundsätze und in Würdigung der örtlichen Verhältnisse Bestimmungen über die Gewährung dieser Zuschüsse auf.

Art. 37

¹ Der Bund errichtet einen Fonds für die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

² Dem Fonds werden die gesamten Einnahmen aus der fiskalischen Belastung des Tabaks sowie der Anteil des Bundes an den Reineinnahmen aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser zugewiesen. Die Fondsgelder sind, soweit sie nicht angelegt sind, vom Bund zum mittleren Anleihenszinsfuss zu verzinsen.

³ Der Fonds hat ausschliesslich zur Bestreitung der jährlichen Zuwendungen des Bundes an die Alters- und Hinterlassenenversicherung nach Massgabe dieses Gesetzes zu dienen.

8.5 AHV-Gesetz vom 17.6.1931, das in der Abstimmung vom 6.12.1931 abgelehnt wurde

Art. 28

¹ Der Bund stellt den kantonalen Kassen jährlich einen Betrag in der Höhe von 80 % der von ihnen im betreffenden Jahre gemäss den Art. 24 bis 27 und Art. 34 ausgerichteten Leistungen zur Verfügung.

² Der Kanton hat aus seinen Mitteln einen Viertel der Bundesleistung beizufügen. Art. 13 bleibt vorbehalten.

³ Wenn ein Kanton mit geringer finanzieller Leistungsfähigkeit durch die Aufbringung des vollen in Abs. 2 festgesetzten Anteils stark belastet wird, so kann, namentlich wenn er eine unverhältnismässig hohe Zahl von Bezüchern von Versicherungsleistungen aufweist, der Anteil des Bundes nach Abs. 1 durch Beschluss des Bundesrates bis auf 85 % erhöht werden. Der durch den Kanton aufzubringende Anteil wird in diesem Falle entsprechend geringer.

Art. 29

¹ Aus diesen Zuwendungen des Bundes und der Kantone haben die kantonalen Kassen ihre Leistungen an Schweizerbürger durch Gewährung von Sozialzuschüssen zu erhöhen.

² Diese Zuschüsse sollen nach dem jeweiligen Einkommen und Vermögen der Berechtigten abgestuft werden und dürfen in keinem Falle das Doppelte der Versicherungsleistungen nach Art. 24 übersteigen.

³ Personen, die aus eigenen Mitteln, wie Vermögen, Erwerbseinkommen, Pensionen, ihren Lebensunterhalt in auskömmlicher Weise bestreiten können, sind von solchen Zuschüssen ausgeschlossen.

⁴ Der Bundesrat stellt durch Verordnung die Grundsätze fest, nach welchen die Zuwendungen des Bundes und der Kantone zu verteilen und die Sozialzuschüsse zu bemessen sind. Witwen mit zahlreichen Kindern sind bei Bemessung der Zuschüsse zu den Leistungen gemäss Art. 24, lit. B, Ziff. 1 und 2, besonders zu berücksichtigen.

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

⁵ Die Kantone bestimmen im Rahmen dieser Grundsätze und in Würdigung der örtlichen Verhältnisse, bis zu welchem Einkommensbetrage das Recht auf den Bezug von Sozialleistungen besteht, und stellen weitere Vorschriften für deren Ausrichtung auf.

Art. 54

¹ Der Bund errichtet einen Fonds für die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

² Dem Fonds werden die gesamten Einnahmen aus der fiskalischen Belastung des Tabaks sowie der Anteil des Bundes an den Reineinnahmen aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser zugewiesen. Die Fondsgelder sind, soweit sie nicht angelegt werden, vom Bund zum mittlern Zinsfuss der eidgenössischen Anleihen zu verzinsen.

³ Der Fonds hat ausschliesslich zur Bestreitung der jährlichen Zuwendungen des Bundes an die Alters- und Hinterlassenenversicherung nach diesem Gesetz zu dienen.

8.6 Entwurf für ein AHV-Gesetz gemäss Finanzierungsbotschaft vom 29.5.1946

Bundesbeschluss über eine Partialrevision der Bundesverfassung für die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Art. 34^{quater}

⁶ Der Bund deckt seine Leistungen an die Alters- und Hinterlassenenversicherung durch die Einnahmen aus der fiskalischen Belastung des Tabaks, seinen Anteil an den Reineinnahmen aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser und seinen Anteil am Ertrag der Nachlasssteuer.

Art. 41^{quater}

¹ Der Bund erhebt beim Tode einer Person eine Nachlaßsteuer vom reinen Vermögen, das Gegenstand der Erbfolge oder eines ihr gleichzustellenden Vermögensübergangs bildet.

Bundesgesetz über die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung mit öffentlichen Mitteln.

Art. 1

Die aus öffentlichen Mitteln zu leistenden Beiträge an die eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung sind zu 2/3 vom Bund und zu 1/3 von den Kantonen aufzubringen.

Art. 2

Die zeitliche Verteilung der Kantonsbeiträge sowie deren Verteilung auf die einzelnen Kantone wird vom Bundesrat nach Anhörung der Kantonsregierungen verfügt.

Art. 3

Der Bund deckt seine Beiträge aus den Mitteln, die ihm aus der Belastung des Tabaks und der gebrannten Wasser, aus der Nachlaßsteuer und aus den Zinsen des Spezialfonds für die Alters- und Hinterlassenenversicherung zufließen.

Art. 92

Die Erträge aus der Tabakbelastung, der Belastung der gebrannten Wasser und der Bundes-Nachlaßsteuer sind laufend dem Spezialfonds des Bundes für die Alters- und Hinterlassenenversicherung gutzuschreiben. Anlage und Verzinsung dieses Fonds ordnet der Bundesrat.

Art. 93

Aus dem Spezialfonds des Bundes für die Alters- und Hinterlassenenversicherung werden dem zentralen Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung bis 1967 jährlich 127 Millionen Franken in vierteljährlichen Raten überwiesen.

8.7 Entwurf für ein AHV-Gesetz gemäss Ergänzungsbotschaft vom 24.9.1946

Art. 1

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

¹ Die aus öffentlichen Mitteln zu leistenden Zuwendungen an die eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung betragen unter Vorbehalt von Art. 34^{quater}, Absatz 5, der Bundesverfassung jährlich

160 Millionen Franken während der ersten 20 Jahre vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an;

280 Millionen Franken während der folgenden 10 Jahre;

350 Millionen Franken nach Ablauf der ersten 30 Jahre vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an.

² Während der ersten 20 Jahre vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an sind zwei Drittel der Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln vom Bund und ein Drittel von den Kantonen aufzubringen.

Art. 2

Der Bund leistet seine Beiträge aus den Mitteln, die ihm aus der Belastung des Tabaks und der gebrannten Wasser sowie aus den Zinsen des Spezialfonds für die Alters- und Hinterlassenenversicherung zufließen.

Art. 3

¹ Die Zuwendungen der einzelnen Kantone werden berechnet nach Massgabe

a. des durchschnittlichen Rentenbetrages je Bezüger des Kantons;

b. der auf den Kanton entfallenden Rentnerzahl, entsprechend dem gesamtschweizerischen Verhältnis der Rentnerzahl zur Zahl der Erwerbstätigen;

c. der finanziellen Leistungsfähigkeit des Kantons.

² Der Bundesrat ordnet nach Anhörung der Kantonsregierungen die Einzelheiten.

Art. 3bis

¹ Von den aus den Einnahmenüberschüssen der Lohn- und Verdienstersatzordnung für die Alters- und Hinterlassenenversicherung ausgeschiedenen Mitteln werden 400 Millionen Franken für die Erleichterung der Beitragspflicht der öffentlichen Hand in Reserve gestellt.

² Zur Herabsetzung der kantonalen Beiträge in Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit gemäss Art. 3, Abs. 1, lit. c, kann der Zinsertrag dieser Reserve bis zur Hälfte herangezogen werden.

Art. 45

Die Erträge aus der Tabakbelastung und der Belastung der gebrannten Wasser sind laufend dem Spezialfonds des Bundes für die Alters- und Hinterlassenenversicherung gutzuschreiben. Anlage und Verzinsung dieses Fonds ordnet der Bundesrat.

Art. 46

Aus dem Spezialfonds des Bundes für die Alters- und Hinterlassenenversicherung werden dem zentralen Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung bis 1967 jährlich 106 2/3 Millionen Franken in vierteljährlichen Raten überwiesen. Erreichen die Einnahmen nach Art. 45 einschliesslich Zinsen diesen Betrag nicht, so wird der Unterschied dem Spezialfonds aus der Reserve gemäss Art. 3^{bis}, Absatz 1, zurückerstattet.

8.8 AHV-Gesetz vom 20.12.1946, das 1948 in Kraft gesetzt wurde

Art. 102

Die auf Grund des ersten Teiles dieses Gesetzes zu erbringenden Leistungen, werden finanziert durch

a. die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber;

b. die Beiträge der öffentlichen Hand;

c. die Zinsen des Ausgleichsfonds.

Art. 103

¹ Die aus öffentlichen Mitteln zu leistenden Beiträge an die eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung betragen unter Vorbehalt von Art. 34^{quater} Absatz 5, der Bundesverfassung jährlich

160 Millionen Franken während der ersten 20 Jahre vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an;

280 Millionen Franken während der folgenden 10 Jahre;

350 Millionen Franken nach Ablauf der ersten 30 Jahre vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an.

² Während der ersten 20 Jahre vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an sind zwei Drittel der Beiträge aus öffentlichen Mitteln vom Bund und ein Drittel von den Kantonen aufzubringen.

³ Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen über die Verteilung der Beiträge der öffentlichen Hand an die Alters- und Hinterlassenenversicherung werden vom Bundesgericht als einziger Instanz beurteilt.

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

Art. 104

Der Bund leistet seine Beiträge aus den Mitteln, die ihm aus der Belastung des Tabaks und der gebrannten Wasser sowie aus den Zinsen des Spezialfonds für die Alters- und Hinterlassenenversicherung zufließen.

Art. 105

¹ Die Beiträge der einzelnen Kantone werden berechnet nach Massgabe

- a. des durchschnittlichen Rentenbetrages je Bezüger des Kantons;
- b. der auf den Kanton entfallenden Rentnerzahl, entsprechend dem gesamtschweizerischen Verhältnis der Rentnerzahl zur Zahl der Erwerbstätigen;
- c. der finanziellen Leistungsfähigkeit des Kantons.

² Der Bundesrat ordnet nach Anhörung der Kantonsregierungen die Einzelheiten.

Art. 106

¹ Aus den Einnahmenüberschüssen der Lohn- und Verdienstersatzordnung werden für die Alters- und Hinterlassenenversicherung 400 Millionen Franken ausgeschieden, welche für die Erleichterung der Beitragspflicht der öffentlichen Hand bestimmt und als unantastbare Reserve sicherzustellen sind.

² Die Zinsen dieses Fonds dienen zu:

- a. 50 Prozent zur Erleichterung der Beitragspflicht des Bundes;
- b. 50 Prozent zur Herabsetzung der kantonalen Beiträge in Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit gemäss Art. 105, Abs. 1, lit. c.

Art. 107

¹ Unter der Bezeichnung Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung wird ein selbständiger Fonds gebildet, dem alle Einnahmen gemäss Art. 102 gutgeschrieben und alle Leistungen gemäss dem ersten Teil, dritter Abschnitt, sowie die Zuschüsse gemäss Art. 69, Abs. 2, belastet werden.

² Die gesamten Beiträge der öffentlichen Hand werden vom Bund vierteljährlich an den Ausgleichsfonds geleistet. Die Kantone haben dem Bund ihren Anteil vierteljährlich zu erstatten. Der Bund ist berechtigt, von den Kantonen Anzahlungen einzufordern oder die kantonalen Anteile mit Bundesleistungen anderer Art zu verrechnen.

Art. 111

¹ Die Erträge aus der Tabakbelastung und der Belastung der gebrannten Wasser sind laufend dem Spezialfonds des Bundes für die Alters- und Hinterlassenenversicherung gutzuschreiben. Anlage und Verzinsung dieses Fonds ordnet der Bundesrat.

Art. 112

¹ Aus dem Spezialfonds des Bundes für die Alters- und Hinterlassenenversicherung werden während der ersten 20 Jahre vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an dem Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung jährlich 106 2/3 Millionen Franken in vierteljährlichen Raten überwiesen. Erreichen die Einnahmen nach Art. 111 einschliesslich Zinsen diesen Betrag nicht, so wird der Unterschied dem Spezialfonds aus den Zinsen der Reserve gemäss Art. 106, Abs. 2, lit. a, zurückerstattet.

8.9 Bundesverfassung vom 18. April 1999 (aktueller Stand)

Art. 106 Geldspiele

¹ Der Bund erlässt Vorschriften über die Geldspiele; er trägt dabei den Interessen der Kantone Rechnung.

² Für die Errichtung und den Betrieb von Spielbanken ist eine Konzession des Bundes erforderlich. Der Bund berücksichtigt bei der Konzessionserteilung die regionalen Gegebenheiten. Er erhebt eine ertragsabhängige Spielbankenabgabe; diese darf 80 Prozent der Bruttospielerträge nicht übersteigen. Diese Abgabe ist für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung bestimmt.

Art 112 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

³ Die Versicherung wird finanziert:

- a. durch Beiträge der Versicherten, wobei die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber für ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Hälfte der Beiträge bezahlen
- b. durch Leistungen des Bundes

⁴ die Leistungen des Bundes betragen höchstens die Hälfte der Ausgaben.

Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948

⁵ Die Leistungen des Bundes werden in erster Linie aus dem Reinertrag der Tabaksteuer, der Steuer auf gebrannten Wassern und der Abgabe aus dem Betrieb von Spielbanken gedeckt.⁶⁸

Art. 130 Mehrwertsteuer

³ Ist wegen der Entwicklung des Altersaufbaus die Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung nicht mehr gewährleistet, so kann in der Form eines Bundesgesetzes der Normalsatz um höchstens 1 Prozentpunkt und der reduzierte Satz um höchstens 0,3 Prozentpunkte erhöht werden.

8.10 Bundesgesetz über die AHV vom 20.12.1946 (aktueller Stand)

Art. 102 Grundsatz

¹ Die Leistungen der Alters- und Hinterlassenenversicherung werden finanziert durch:

- a. die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber;
- b. Beitrag des Bundes;
- c. die Zinsen des AHV-Ausgleichsfonds;
- d. die Einnahmen aus dem Rückgriff auf haftpflichtige Dritte.

² Die Hilflosenentschädigung wird ausschliesslich durch den Bund finanziert.

Art. 103 Bundesbeitrag

¹ Der Bundesbeitrag beläuft sich auf 19,55 Prozent der jährlichen Ausgaben der Versicherung; davon wird der Beitrag an die Hilflosenentschädigung nach Artikel 102 Absatz 2 abgezogen.

² Zusätzlich überweist der Bund der Versicherung den Ertrag aus der Spielbankenabgabe.

Art. 104 Deckung des Bundesbeitrages

¹ Der Bund leistet seinen Beitrag vorab aus dem Ertrag der Abgaben auf Tabak und gebrannten Wassern. Er entnimmt ihn der Rückstellung nach Artikel 111.

² Der Rest wird aus allgemeinen Mitteln gedeckt.

⁶⁸ Amtliche Sammlung 2007, Seite 5765

9 Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1 Anteil von Bund und Kantonen an den Ausgaben der AHV von 1948 bis 1968.....	15
Abbildung 2 Anteil von Bund und Kantonen an den Ausgaben der AHV von 1969 bis 1992.....	16
Abbildung 3 Anteil von Bund und Kantonen an den Ausgaben der AHV von 1993 bis 2011.....	17
Abbildung 4 Einnahmen aus der fiskalischen Belastung von Tabak und Alkohol im Vergleich zum Bundesbeitrag an die AHV von 1948 bis 1972	21
Abbildung 5 Finanzierung des Bundesanteils an den Ausgaben der AHV von 1973 bis 2011	22
Abbildung 6 Entwicklung der verschiedenen Quellen zur Finanzierung des Bundesanteils für die AHV von 1973 bis 2011	23
Abbildung 7 Anteil der verschiedenen Quellen an der Finanzierung des Bundesanteils für die AHV von 1973 bis 2011	23
Abbildung 8 Entwicklung der Tabaksteuereinnahmen und Zigarettenverkäufe von 1992 bis 2012	24
Abbildung 9 Entwicklung der Einnahmen aus der Alkoholsteuer zur Finanzierung des Bundesbeitrags an die AHV von 1948 bis 2011.....	25
Abbildung 10 Simulation: Tabaksteuer und Alkoholsteuer gehen direkt in den AHV-Ausgleichsfonds, der Bund leistet keinen eigenen Beitrag	26
Abbildung 11 Einnahmen aus der Mehrwertsteuer (ohne Bundesanteil) und der Spielbankenabgabe von 1999 bis 2011	27
Abbildung 12 Der Beitrag von Mehrwertsteuer und Spielbankenabgabe an die Ausgaben der AHV von 1999 bis 2011	28
Abbildung 13 Mittel der öffentlichen Hand im Verhältnis zu den Ausgaben der AHV von 1964 bis 2011	28
Tabelle 1 Entwicklung der Beiträge von Bund und Kantonen von 1948 bis 2011 in Prozent der AHV-Ausgaben	18
Tabelle 2 Auswirkungen der Entlastungsmassnahmen für den Bundeshaushalt auf die AHV	20