



Motion der GLP-Fraktion

betreffend Einreichung einer Standesinitiative im Bereich AHV mit dem Hauptzweck der Einführung einer Schuldenbremse

(Vorlage Nr. 3660.1 - 17543)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 19. November 2024

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die GLP-Fraktion hat am 5. Januar 2024 eine Motion für die Einreichung einer Standesinitiative im Bereich AHV mit dem Hauptzweck der Einführung einer Schuldenbremse eingereicht (Vorlage Nr. 3660.1 - 17543). Der Kantonsrat hat den Vorstoss an der Sitzung vom 25. Januar 2024 an den Regierungsrat zum Bericht und Antrag überwiesen.

1. Einleitung

Die von der Motionärin geforderte Schuldenbremse in der AHV ist ein finanzpolitisches Instrument, um die finanzielle Stabilität der AHV langfristig zu sichern und bei drohenden finanziellen Engpässen Reformen durchzusetzen. Ziel ist es, Ausgaben und Einnahmen der AHV in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen und ein nachhaltiges Finanzierungsniveau sicherzustellen, um die Rentenzahlungen langfristig zu garantieren. Wird das Umlageergebnis (Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben) der AHV negativ oder unterschreitet der Ausgleichsfonds einen bestimmten Mindestbetrag, treten automatisch Massnahmen in Kraft.

Auf ähnliche Weise funktioniert die Schuldenbremse für den Bundeshaushalt. Jedes Jahr erstellt der Bund ein Budget, das auf den erwarteten Einnahmen basiert. Die Schuldenbremse schreibt vor, dass die Ausgaben des Bundes nicht höher sein dürfen als die konjunkturbereinigten Einnahmen. Entsteht durch zu hohe Ausgaben ein Fehlbetrag auf dem Ausgleichskonto, muss dieser in den Folgejahren abgebaut werden.

2. Reformvorschläge und Vorstösse zur Einführung einer Schuldenbremse in der AHV

Die Einführung einer Schuldenbremse in der AHV war seit 2010 immer wieder Gegenstand parlamentarischer Vorstösse auf nationaler Ebene:

- Im Dezember 2010 reichte die FDP-Liberale Fraktion im Nationalrat eine **parlamentarische Initiative** zur Einführung einer Schuldenbremse ein (Geschäftsnummer 10.509). Diese verlangte eine automatische Anpassung der Renten an die Lohn- und Preisentwicklung. Sinkt der Ausgleichsfonds unter 70 Prozent einer Jahresausgabe, muss der Bundesrat unverzüglich die notwendigen Sanierungsmassnahmen vorschlagen. Diese parlamentarische Initiative wurde im Oktober 2011 zurückgezogen.

- Im März 2011 wurde im Ständerat die **Motion Luginbühl** (Geschäftsnummer 11.3113) eingereicht, die ebenfalls eine Schuldenbremse mit automatischen Regeln zur finanziellen Stabilisierung der AHV bei Defiziten forderte. Diese Motion wurde von beiden Räten angenommen und der Bundesrat beauftragt, entsprechende Regelungen auszuarbeiten. Dieser Forderung kam der Bundesrat im Rahmen der Beratungen zur Reform Altersvorsorge 2020 nach.
- Anfang 2013 wurde von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats eine **parlamentarische Initiative** (Geschäftsnummer 13.400) zur Einführung einer Schuldenbremse in der AHV eingereicht. Die Schuldenbremse sollte als «Navigationshilfe» in zwei Stufen wirken: In einem ersten Schritt sollte die Politik einen unmittelbaren Reformauftrag erhalten, wenn sich abzeichnet, dass der AHV-Fonds dauerhaft unter eine vordefinierte Schwelle fällt. Falls Bundesrat und Parlament innert vorgegebener Frist Massnahmen ergreifen, würde die zweite Stufe der Schuldenbremse gar nicht erst zum Tragen kommen. Erst wenn dieses Reformvorhaben scheitert oder zu viel Zeit in Anspruch nimmt, sollte die zweite Stufe greifen und einfache, allgemein verständliche und demokratisch legitimierte Sofortmassnahmen zur Stabilisierung der AHV-Finzen bzw. des AHV-Fonds in Kraft treten. Diese Initiative wurde zugunsten der Reform Altersvorsorge 2020 zurückgezogen.
- In der Folge schlug der Bundesrat Ende 2014 im Rahmen der **Reform Altersvorsorge 2020** (Geschäftsnummer 14.088) unter anderem einen Liquiditätsschutz für die AHV vor, der automatische Massnahmen vorsah, sobald der AHV-Ausgleichsfonds unter 70 Prozent einer Jahresausgabe fallen würde. Dieser automatische Interventionsmechanismus wurde in der politischen Debatte von der zuständigen Kommission und in der Folge auch vom Ständerat und Nationalrat abgelehnt. Die Vorlage zur Reform der Altersvorsorge 2020 wurde schliesslich nach Differenzvereinbarungen von beiden Räten ohne einen Interventionsmechanismus angenommen, in der Volksabstimmung vom 24. September 2017 jedoch mit 52,7 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.
- Am 25. September 2022 wurde die **Reform AHV 21** (AHV 21) von der Stimmbevölkerung mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 50,6 Prozent knapp angenommen. Damit war die Finanzierung der AHV bis 2030 gesichert. Die Reform trat am 1. Januar 2024 in Kraft. Zur Stabilisierung der AHV-Finzen enthält die Vorlage keine Schuldenbremse, sondern eine schrittweise Erhöhung des Frauenrentenalters auf 65 Jahre, eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,4 Prozentpunkte sowie eine Flexibilisierung des Rentenalters.
- Schliesslich wurde im März 2024 die **Renteninitiative** (Geschäftsnummer 22.054) vom Volk mit 74,8 Prozent Nein-Stimmen deutlich abgelehnt. Die Volksinitiative wollte die Finanzierung der AHV durch eine Erhöhung des Rentenalters auf 66 Jahre bis 2033 und danach durch eine automatische, an die Lebenserwartung gekoppelte Erhöhung des Rentenalters stabilisieren. In der parlamentarischen Beratung sprach sich der Nationalrat zunächst für die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags mit einer Schuldenbremse aus und beauftragte die zuständige Kommission, diesen auszuarbeiten. Später lehnte er auf Antrag der zuständigen Kommission die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags ab und empfahl die Volksinitiative zur Ablehnung.

3. Das Instrument der Standesinitiative

Jeder Kanton hat das Recht, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten (Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [SR 101]). Das Verfahren für diese sogenannten Standesinitiativen wird durch das Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10) geregelt.

Zuerst werden die Standesinitiativen einer Vorprüfung unterzogen. Dabei braucht es die Zustimmung der zuständigen Kommissionen beider Räte. Stimmt eine Kommission nicht zu, so entscheidet der Rat. Stimmt der Rat nicht zu, so geht die Initiative an den anderen Rat. Die zweite Ablehnung durch einen Rat ist endgültig.

Besteht eine Initiative die Vorprüfung, wird sie einem der Räte zur Erstbehandlung erneut zugewiesen. Die zuständige Kommission des Rates arbeitet dann innert zwei Jahren eine Vorlage aus. Diese nimmt anschliessend den üblichen parlamentarischen Weg. Anders als bei Volksinitiativen gibt es keine zwingende Volksabstimmung. Ein Gesetzesentwurf kann je nach Regelung einem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen.

4. Fazit

Die Abstimmungsergebnisse zur Renteninitiative zeigen, dass die Bevölkerung eine automatische Erhöhung des Rentenalters und damit wohl auch eine Schuldenbremse in der AHV, die voraussichtlich eine automatische Erhöhung des Rentenalters beinhalten würde, heute klar ablehnt. Auch eine Mehrheit der politischen Parteien von links bis rechts hat die Renteninitiative abgelehnt (SVP, SP, GLP, Die Mitte). Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) und Travail.Suisse sprachen sich ebenfalls gegen die Initiative aus. In der politischen Debatte hat sich nur eine kleine Minderheit der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit für einen entsprechenden Gegenvorschlag mit einer Schuldenbremse in der AHV ausgesprochen.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine Standesinitiative im Bereich AHV mit dem Hauptzweck der Einführung einer Schuldenbremse chancenlos. In Anbetracht der hohen Hürden und des aufwändigen Verfahrens für eine Standesinitiative stünden Aufwand und möglicher Ertrag in einem sehr schlechten Verhältnis.

Schliesslich ist zu beachten, dass die Zuger Bevölkerung und Wirtschaft von allfälligen Korrekturmassnahmen im Rahmen einer Schuldenbremse im schweizerischen Vergleich mindestens überdurchschnittlich, wenn nicht gar am stärksten betroffen wären. Denn gemäss Vorschlag der Motion wäre ein allfälliger Fehlbetrag zur einen Hälfte durch die Erhöhung des Rentenalters und zur anderen Hälfte durch zusätzliche Finanzierung auszugleichen. Bei der zusätzlichen Finanzierung stehen neben der Mehrwertsteuer insbesondere Mittel aus der direkten Bundessteuer und höhere Lohnabzüge im Vordergrund. Sowohl bei der direkten Bundessteuer als auch bei den Lohnabzügen für die AHV liegt der Zuger Beitrag pro Kopf weit über dem Durchschnitt. Entsprechend überdurchschnittlich wäre der Sanierungsbeitrag, den die Einwohnerinnen und Einwohner sowie – via Lohnnebenkosten – die Firmen aus dem Kanton Zug zu leisten hätten.

5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion der GLP-Fraktion für die Einreichung einer Standesinitiative im Bereich AHV mit dem Hauptzweck der Einführung einer Schuldenbremse (Vorlage Nr. 3660.1 - 17543) vom 5. Januar 2024 nicht erheblich zu erklären.

Zug, 19. November 2024

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Silvia Thalmann-Gut

Der Landschreiber: Tobias Moser