



**Interpellation von Manuel Brandenburg, Philip C. Brunner, Jürg Messmer und Manfred Wenger
betreffend Einwanderung ist für die AHV doch ein süßes Gift und schon kurzfristig nicht nachhaltig
(Vorlage Nr. 2356.1 – 14576)**

Antwort des Regierungsrates
vom 19. August 2014

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsräte Manuel Brandenburg, Philip C. Brunner, Jürg Messmer und Manfred Wenger, alle Zug, haben am 3. Februar 2014 eine Interpellation zur Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) eingereicht. Sie verweisen auf das sogenannte Umlageverfahren und behaupten, dass die Einwanderung zwar kurzfristig einen positiven Einfluss auf die AHV habe, in einer Langzeitbetrachtung die Einwanderung überhaupt nicht nachhaltig sei. Sie verweisen auf ein Inserat, in welchem der Volkswirtschaftsdirektor argumentiert habe, dass die AHV von der Zuwanderung profitiere. Sie stellen in diesem Zusammenhang fünf Fragen, die der Regierungsrat wie folgt beantwortet:

1. Einleitende Bemerkungen

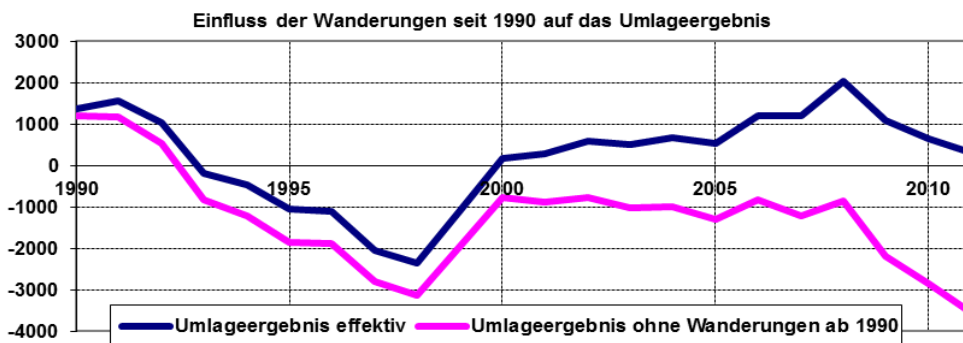
Weder die Ausgleichskasse Zug noch die Volkswirtschaftsdirektion oder der Regierungsrat erheben statistischen Zahlen, welche Aussagen über die Nationalitätenstruktur der Leistungsbeziehenden und Beitragszahlenden zulassen. Zudem ist nur ein Teil der im Kanton Zug wohnenden Ausländerinnen und Ausländer sowohl als Beitragszahlende als auch als Leistungsbeziehende bei der Ausgleichskasse Zug angeschlossen. Die nachfolgenden Aussagen stützen sich deshalb auf die statistischen Angaben des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV), welche sich mit den Auswirkungen der Beiträge und Leistungsbezüge von Ausländerinnen und Ausländern befassen.

2. Beantwortung der Fragen

1. *Teilt der Zuger Regierungsrat diese Einschätzung und vor allem teilen die Fachleute der Zuger Ausgleichskasse (administrativ der Volkswirtschaftsdirektion unterstellt) diese Einschätzung?*

Das Inserat, welches Anlass zur Interpellation gab, bezieht sich in der Grafik (abgebildet ist der Zeitraum 2000 bis 2012) und im Text («*Ohne Zuwanderung wäre die AHV seit 1992 in den roten Zahlen*») auf die Vergangenheit und auf die Gegenwart («*Die Zuwanderer leisten 27% der AHV-Beiträge, beziehen aber nur 18% der Renten*»).

Für die Vergangenheit ist statistisch ausgewiesen, dass die AHV von der Zuwanderung profitiert, so der Titel des Inserates. So wäre die AHV (das Umlageergebnis als Einnahmen ohne Kapitalertrag minus Ausgaben) seit 1992 defizitär. Dies ist infolge der Zuwanderung seit 2000 nicht mehr der Fall. Das heisst, dass die Einnahmen ohne Kapitalertrag seit 2000, als die Personenfreizügigkeit mit der EU/EFTA in Kraft trat, die Ausgaben der AHV wieder übersteigen.



Je höher der Wanderungssaldo (Nettoeinwanderung) ist, desto tiefer ist der Altersquotient, d.h. das Verhältnis von Rentnerinnen und Rentnern zur erwerbsaktiven Bevölkerung. Ausländerinnen und Ausländer erzielten im Jahre 2010 27,2 Prozent des beitragspflichtigen Einkommens, Schweizerinnen und Schweizer 72,8 Prozent. Dies bei einem Verhältnis zwischen Ausländerinnen und Ausländern zu Schweizerinnen und Schweizern von knapp einem Viertel zu drei Vierteln (dies inklusive nicht beitragspflichtigen Personen wie z.B. Kinder). Das heisst, dass Ausländerinnen und Ausländer im Verhältnis mehr Beiträge bezahlen als Schweizerinnen und Schweizer. Daraus leitet sich ab, dass die AHV bisher klar von der Zuwanderung profitierte, indem sie sich nämlich in den letzten 12 Jahren selbst finanzieren konnte, was ohne Zuwanderung nicht möglich gewesen wäre. Dies hätte finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand erfordert oder wäre mit einer Erhöhung der Einnahmen, z.B. durch höhere Lohnprozente von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden verbunden gewesen.

Auch gegenwärtig generiert die Zuwanderung höhere Beitragseinnahmen in der AHV, da das Verhältnis zwischen rentenbeziehender ausländischer Bevölkerung und erwerbstätiger ausländischer Bevölkerung (Altersquotient der Ausländerinnen und Ausländer) gegenüber dem gleichen Verhältnis der schweizerischen Bevölkerung bezüglich des Umlageergebnisses besser ist. Dies ist einerseits Folge der hohen, von den Ausländerinnen und Ausländern generierten Erwerbseinkommen, andererseits ein Resultat der Tatsache, dass viele Ausländerinnen und Ausländer infolge mangelnder Beitragsjahre nur Teilrenten erhalten.

Der Regierungsrat teilt deshalb die Einschätzung gemäss den Aussagen des Inserats.

2. *Auch wenn die neuen Zuwanderer, wie erläutert, momentan zu den Nettozahlern gehören, so haben sie doch alle in Zukunft auch Anspruch auf Leistungen der AHV. Denn wer während mindestens eines Jahres in der Schweiz versichert war, hat den Anspruch auf seine zukünftige AHV-Rente, die pro rata der schweizerischen Beitragszeiten berechnet wird. Sofern das AHV-Einkommen die minimalen Lebenskosten nicht deckt, können zudem Ansprüche auf Ergänzungsleistungen (EL) geltend gemacht werden. Sind dem Volkswirtschaftsdirektor Dr. Matthias Michel diese rudimentären volkswirtschaftlichen Zusammenhänge bekannt? Und falls ja, warum hat er diese in seiner Argumentation absichtlich unterschlagen?*

Folgende Zusammenhänge sind (auch für die Zukunft) massgebend:

Beiträge an die AHV werden auf dem gesamten Einkommen erhoben. Sie betragen 8,4 Prozent des Bruttolohnes. Die Leistungen hingegen sind plafoniert. Eine Altersrente beträgt höchstens 2340 Franken monatlich, dies bei voller Beitragszeit von 44 Jahren und einem massgebenden durchschnittlichen Bruttolohn von mindestens 84 240 Franken pro Jahr. Eine 65-jährige Person mit z.B. nur drei Beitragsjahren erhält denn auch bei einem durchschnittlichen Jahreseinkommen von über 100 000 Franken nur eine Altersrente von 160 Franken monatlich.

Für die Beurteilung der Frage der Finanzierung der AHV ist nicht die Anzahl der Rentenbeziehenden, sondern die effektiv bezogene Rentensumme massgebend. Daraus kann ersehen werden, dass Staatsangehörige von EU- und EFTA-Staaten 32 Prozent aller Altersrentnerinnen und -rentner ausmachen, aber lediglich 15 Prozent der Rentensumme beziehen. Nur gerade 6 Prozent aller EU-/EFTA-Staatsangehörigen verfügen über eine vollständige Beitragsdauer und können eine Vollrente beziehen. Ausländerinnen und Ausländer haben also tendenziell kleinere Renten, weil sie entweder ein niedriges massgebendes Durchschnittseinkommen aufweisen oder weil sie wegen fehlender Beitragszeiten nur Teilrenten erhalten.

Personen mit Wohnsitz im Ausland haben keinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen, auch wenn sie eine Altersrente beziehen. Mit der Wohnsitzverlegung ins Ausland gehen auch allfällige Ansprüche auf AHV-Hilflosenentschädigungen oder AHV-Hilfsmittel verloren. Diese Leistungen werden im Gegensatz zu den Renten nicht exportiert. Nur 20 Prozent der Rentenbeziehenden aus EU- und EFTA-Staaten haben Wohnsitz in der Schweiz und damit potentiell Anspruch auf Ergänzungsleistungen. Die Tendenz, dass Ausländerinnen und Ausländer nach ihrer Erwerbszeit in der Schweiz in ihre Heimatstaaten zurückkehren, ist gemäss den Erhebungen des BSV steigend.

Die Anzahl der Ergänzungsleistungsbeziehenden ist unabhängig vom Ausländeranteil steigend. Die Zunahme der Ergänzungsleistungsbeziehenden ausländischer Nationalität zwischen 2006 und 2012 ist hingegen kleiner als die Zunahme der schweizerischen Ergänzungsleistungsbeziehenden und damit unterdurchschnittlich. Die Nationalität der Ergänzungsleistungsbeziehenden hat somit insgesamt keinen Einfluss auf die Zunahme von Ergänzungsleistungsberechtigten.

Die von den Interpellanten erwähnten «rudimentären volkswirtschaftlichen Zusammenhänge» lassen, gestützt auf die obigen Aussagen, keine Prognose zu, inwieweit eine Beschränkung der Einwanderung zukünftig die AHV entlasten oder belasten würde. Gestützt auf die dargelegten statistischen Fakten ist allerdings davon auszugehen, dass die Belastung der AHV und der Staatskassen (Ergänzungsleistungen) nicht stärker zunehmen wird, wenn die Einwanderung aus EU- und EFTA-Staaten nicht begrenzt wird.

Der Vollständigkeit halber sei noch angefügt, dass die Tendenz in der Invalidenversicherung zeigt, dass die Zahl der IV-Rentnerinnen und -Rentner seit 2000 rückläufig ist, wobei dieser Trend bei Ausländerinnen und Ausländern stärker ausgeprägt ist als bei Schweizerinnen und Schweizern.

Alle diese sozialen, volkswirtschaftlichen und finanziellen Zusammenhänge können nicht in einer einzelnen Grafik dargestellt werden. Vor allem nicht in einer Grafik, welche sich auf die Vergangenheit und Gegenwart beschränkt. Sie zeigen vielmehr, dass die These der Interpellanten, dass die Einwanderung in einer Langzeitbetrachtung für die AHV nicht nachhaltig sei, zu kurz greift. Der Vorwurf, dass ein Behördenmitglied hier «absichtlich etwas unterschlagen» hätte, wird zurückgewiesen.

- 3. Ist der Volkswirtschaftsdirektion zudem bekannt, dass die finanziell belastenden Ausländer weit sesshafter sind und länger in der Schweiz bleiben, als die hochqualifizierten Ausländer («Expats»)? Warum teilt der Zuger Volkswirtschaftsdirektor die Einschätzung nicht, dass, wer die Stabilisierung der AHV über die Zuwanderung propagiert, sich auf ein gefährliches Schneeball-System verlässt, das langfristig niemals aufgehen kann?*

Die Frage, welche Ausländerinnen und Ausländer die «finanziell belastenden Ausländer» sind, ist nicht einfach zu beantworten. Und diejenigen Ausländerinnen und Ausländer, die «weitsesshafter» sind und länger in der Schweiz bleiben, bezahlen auch viel länger Sozialversicherungsabgaben. Hochqualifizierte, darunter auch Personen, die berufshalber nur wenige Jahre in der Schweiz bleiben («Expats») leisten grundsätzlich hohe Beiträge an die AHV, bekommen aber, falls sie in der Schweiz bleiben, nur eine ganze Vollrente von 2340 Franken, wenn sie alle 44 Beitragsjahre haben. Andernfalls ist ihre Rente tiefer. Dementsprechend profitiert die AHV von den relativ hohen Beiträgen der «Expats», was sich positiv im Umlageergebnis der AHV auswirkt.

Die vom Volkswirtschaftsdirektor gemachte Aussage «Die AHV profitiert von der Zuwanderung» bezieht sich wie gesagt aus Grafik und Text des Inserats auf Vergangenheit und Gegenwart. Sie bedeutet nicht, dass die AHV einfach durch die Zuwanderung langfristig ausreichend stabilisiert wird. Eine Stabilisierung findet nur insofern statt, als das Umlageergebnis in den letzten 12 Jahren durch die Zuwanderung positiv gehalten werden konnte, sonst also Defizite geschrieben worden wären, welche sich wohl bis in die heutige Zeit fortgeschrieben hätten. Insofern konnte die Finanzlage der AHV stabil gehalten werden und musste nicht durch finanzielle Interventionen des Bundes und allenfalls der Kantone, bzw. schnelle politische Reformen gestützt werden.

Für die Zukunft sind Aussagen über Sesshaftigkeit, Rückwanderung, künftigen Ausländeranteil usw. spekulativ und können kaum statistisch prognostiziert werden. Diese Faktoren hängen nicht nur von Ausländerquoten, sondern auch von der wirtschaftlichen Prosperität der Schweiz, den Ressourcen hinsichtlich Wohnraum, Verkehr, Energie und Natur sowie der wirtschaftlichen und politischen Lage im Ausland. Aufgrund des heutigen Wissens kann eine langfristige, nachhaltige Stabilisierung allein durch die Zuwanderung nicht erreicht werden. Das wurde von Behördenseite auch nicht behauptet. Entsprechend müssen Reformen im AHV-Bereich hinsichtlich der Finanzierung und der Renten angegangen werden, da die Demographie auf eine zunehmende Überalterung der Bevölkerung hinweist. Wir verweisen u.a. auf eine Studie des Bundesamts für Statistik «Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung 2010–2060» aus dem Jahr 2010. Deshalb bedarf es weiterer Massnahmen auf Bundesebene, sowohl auf der Leistungs- als auch auf der Beitragsseite. Massgeblich ist wie gesagt auch die Wirtschaftsentwicklung. Grundsätzlich muss das ausgeglichene Umlageergebnis auf einem ausgeglichenen Verhältnis zwischen Rentnerinnen und Rentnern und Beitragszahlenden basieren. Derzeit kann der Ausgleich – wie vorgängig erwähnt – mit der Zuwanderung erreicht werden. Würde die Zuwanderung gestoppt oder deutlich tiefer sein als heute, ist der Ausgleich anderweitig zu erreichen.

4. *Eine kürzlich erstellte Studie zur Fiskalbilanz der Zuwanderung in die Schweiz zeigt, dass sich diese Bilanz längerfristig negativ entwickeln könnte (Nathalie Ramel und George Sheldon, Fiskalbilanz der Neuen Immigration in die Schweiz, Basel 2012). Die Autoren der Studie fassten ihre Berechnungen in der NZZ vom 5. Februar 2013 wie folgt zusammen (Auszug): «Aufgrund der höheren Sesshaftigkeit älterer und schlechter qualifizierter Ausländer wird sich die Fiskalbilanz der ausländischen Haushalte aus Schweizer Sicht langfristig verschlechtern. Nach unseren Berechnungen liegt die Fiskalbilanz eines durchschnittlichen ausländischen Haushalts derzeit mit 95 %-iger Sicherheit zwischen minus 71 Franken und 150 Franken im Monat. Da null dazwischen liegt, kann nicht nach den üblichen Massstäben statistischer Verlässlichkeit ausgeschlossen werden, dass die Fiskalbilanz der Ausländer momentan in Wirklichkeit ausgeglichen ist. Künftig wird sich dies jedoch ändern, und zwar in negativer Hinsicht, was wiederum bedeutet, dass die Ausländer zunehmend weniger in die Staatskasse einzahlen werden, als sie beziehen.*

Zählt man eingebürgerte Zuwanderer als Ausländer, liegt das 95 %-ige Vertrauensintervall sogar zwischen minus 550 Franken und 295 Franken pro Monat, also eindeutig im negativen Bereich. Erfolgt dies nicht, erstreckt sich die Sicherheitsmarge zwischen minus 191 Franken und 26 Franken. Das weist, obwohl nicht eindeutig, dennoch eher auf eine negative Fiskalbilanz hin.»

Sind der Volkswirtschaftsdirektion und der Zuger Regierung solche Studien bekannt? Wenn ja, warum werden nicht die entsprechenden Schlüsse gezogen? Wenn nein, warum unterstützt die Zuger Regierung offiziell die aktuelle Einwanderung, auch in unseren Kanton, ohne dass dieser Entscheid durch langfristige Überlegungen gestützt wird?

Der Volkswirtschaftsdirektion und der Ausgleichskasse ist die Studie bekannt. Professor Sheldon hat Auszüge daraus unter anderem der Regierungskonferenz der Metropolitankantone Zürich vorgestellt. Die Studie erstellt eine Prognose der Fiskalbilanz. Diese umfasst nebst den Sozialversicherungen insbesondere auch die Steuern sowie die staatlichen Leistungen und ist demzufolge nur beschränkt aussagekräftig für die Frage der Bedeutung der Zuwanderung für die Sozialversicherungen. Die Studie ist zudem nicht unumstritten: Verschiedene in der Studie getroffenen zahlreichen Annahmen sind unseres Erachtens unrealistisch. Entgegen den Annahmen in der Studie, werden Reformen im Bereich der AHV unumgänglich sein. Die Fiskalbilanz wäre ohne Reformen auch für die Schweizer negativ, nicht nur für die Ausländerinnen und Ausländer (vgl. NZZ Online vom 13. Juni 2013, <http://www.nzz.ch/aktuell/wirtschaft/wirtschaftsnachrichten/was-einwanderer-bringen-1.18098028>).

5. *Welche wissenschaftlichen Studien untermauern die veröffentlichte Aussage des Volkswirtschaftsdirektors, dass «die AHV von der Zuwanderung profitiere»? Und weshalb soll die hier zitierte Studie «Fiskalbilanz der Neuen Immigration in die Schweiz» entsprechend falsche Schlussfolgerungen enthalten?*

Die Tatsache, dass die AHV von der Zuwanderung profitiert, wird untermauert durch die Darstellung des Umlageergebnisses der AHV mit und ohne Einbezug der Zuwanderung. Die Angabe entstammt den Informationen des BSV, welche bereits im erläuternden Bericht Reform der Altersvorsorge 2020 vom 20. November 2013 enthalten sind. Diese Darstellung macht deutlich, dass das Umlagerungsergebnis nur dank der Zuwanderung seit dem Jahr 2000 im positiven Bereich ist. Die Studie über die Fiskalbilanz äussert sich nicht über den gleichen Sachverhalt, sondern stellt, im Gegensatz zur Darstellung des BSV, eine Prognose für die Zukunft auf. Dies ist, wie bereits unter Ziffer 4 beschrieben, heikel, weil zahlreiche Annahmen getroffen werden müssen, welche zumindest teilweise nicht zutreffen werden. Zudem umfasst die Fiskalbilanz auch andere Bereiche als die Sozialversicherungen, weshalb diesbezüglich keine sicheren Angaben gemacht werden können.

Zum Ganzen verweisen wir auf das [Faktenblatt des BSV](#) «Auswirkungen der Personenfreizügigkeit EU / EFTA auf Sozialversicherungen und Sozialhilfe». Vor kurzem hat das Staatssekretariat für Wirtschaft den zehnten Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und der EU veröffentlicht <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=53729>. Diesem Bericht kann entnommen werden, dass die 1. Säule durch die Zuwanderung aus den EU/EFTA-Staaten profitiert hat und weiterhin profitiert (Seite 83 ff.).

2. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 19. August 2014

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart