

NUR EINE SCHRITTWEISE ERHÖHUNG DES RENTENALTERS KANN DIE NACHHALTIGKEIT DER SCHWEIZER ALTERSVORSORGE SICHERN¹

EIN ANALYTISCHES PLÄDOYER, SICH VOM FIXEN RENTENALTER 65 ZU VERABSCHIEDEN

Aymo Brunetti

Departement Volkswirtschaftslehre, Universität Bern

Diskussionspapier, Februar 2019

Die Finanzierung der Schweizer Altersvorsorge ist bereits heute in gehöriger Schiefele und die Situation wird sich in den kommenden Jahren noch deutlich verschlechtern. Zentrale Ursache für diese Entwicklung ist, dass in dem System etwas Entscheidendes dynamisch ist, nämlich die Lebenserwartung und etwas Anderes, - ebenso Entscheidendes - starr, nämlich das Rentenalter. Dadurch muss sich die Finanzierungssituation mit jedem zusätzlich gewonnenen Monat an durchschnittlicher Lebenserwartung verschlechtern, weil mehr ausgezahlt, aber nicht mehr einbezahlt wird. Diese Dynamik wird in den nächsten 10 Jahren noch dadurch verschärft, dass die geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer pensioniert werden. Die natürliche Lösung des Problems ist, dass man das starre Element dynamisiert. Und das heisst, dass das Rentenalter proportional mit der Erhöhung der Lebenserwartung ansteigen muss. So logisch das vom System her ist, so wenig wurde diese Lösung bisher in der Reformdiskussion überhaupt nur ernsthaft erwogen. Das vorliegende Papier erläutert, warum es höchste Zeit ist, dies zu ändern. Will man die Nachhaltigkeit der Altersvorsorge sichern, ist eine schrittweise Erhöhung des Rentenalters bei weitem der zielführendste Ansatz. Es wird gezeigt, warum oft gehörte Gegenargumente nicht stichhaltig sind und es wird dabei insbesondere detailliert erläutert, dass die Befürchtung, es werde nicht genügend Arbeitsplätze für die über-65-Jährigen haben, jeder empirischen und konzeptionellen Grundlage entbehrt.

¹ Für sehr hilfreiche Kommentare danke ich Dave Burgherr, David Gerber, Vera Kupper und Dani Steffen. Zudem danke ich Vera Kupper für die Rohdaten zur 2. Säule und Dave Burgherr für die Unterstützung bei den Grafiken.

Aufbau

Einleitung	3
I. Gewaltige Herausforderungen für die Finanzierung der Altersvorsorge	4
1. Die demographische Herausforderung	4
2. Die finanzielle Schieflage der 1. Säule: Bald drohen leere Kassen	7
3. Die finanzielle Schieflage der 2. Säule: Intransparente Umverteilung von Jung zu Alt	9
II. Erhöhung des Rentenalters zentraler Bestandteil jeder Lösung	11
1. Es gibt genau drei politisch beeinflussbare Stellschrauben	11
2. Generelle Erhöhung des Rentenalters als effektivste Option	14
III. Fehlende Arbeitsplätze sind kein stichhaltiges Gegenargument	16
1. Was sagt die empirische Evidenz?	17
2. Was sagt die ökonomische Logik?	19
3. Die demographische Entwicklung verstärkt das Argument	20
4. Fazit	21
IV. Echte Nachhaltigkeit durch Erhöhung des Rentenalters	21
1. «Rentenalter 65 für immer» ist zunehmend eine internationale Ausnahme	21
2. Schrittweise Rentenalter-Erhözung und Einführung eines (bedingten) Automatismus	23
3. Wie liesse sich ein solches System verfeinern?	24
4. Zur politischen Realisierbarkeit	25
Schlussfolgerungen	25
Literaturverzeichnis	26
Policy Summary	28

Einleitung

Im jährlich erhobenen Schweizer Sorgenbarometer² belegte 2018 das Thema AHV/Altersvorsorge Platz 1. Wie schon im Vorjahr änderte die gute Wirtschaftslage nichts daran, dass in dieser repräsentativen Umfrage die Sorge um die Finanzierung der Altersvorsorge obenaus schwang. Noch bemerkenswerter ist aber, dass im 2018 ebenfalls erhobenen Jugendbarometer³ diese Sorge mit noch deutlicherem Vorsprung Platz 1 belegte. 53% der befragten 16- bis 25-jährigen sahen dies als grosse Sorge an; mit 29% folgt das Thema AusländerInnen/Zuwanderung mit grossem Abstand auf Platz 2. Wenn junge Menschen, deren Pensionierung erst in einem knappen halben Jahrhundert erfolgen wird, dieses Thema so beschäftigt, dann wird klar, dass mit der Schweizer Altersvorsorge etwas nicht stimmt. Völlig zu Recht wird hier die Nachhaltigkeit der Finanzierung der Altersvorsorge hinterfragt.

In diesem Beitrag wird das Grundproblem der fehlenden Nachhaltigkeit erörtert und daraus abgeleitet, dass nur generelle Anpassungen des Rentenalters nach oben die Ursache des Problems wirklich angehen können. Dies steht im Gegensatz zur offiziellen Schweizer Politik, die sich bisher standhaft weigert, generelle Erhöhungen des Rentenalters als Sanierungsstrategie für die Altersvorsorge auch nur in Betracht zu ziehen.⁴ Alle offiziellen Reformvorschläge der letzten Jahrzehnte bauten deshalb auf die beiden anderen möglichen Ansätze – höhere Beiträge oder tiefere Leistungen, wobei Beitragserhöhungen ganz klar dominierten. Im Wesentlichen bestand die Strategie darin, vor allem bei den Erwerbstätigen zusätzliches Geld für die Altersvorsorge zu organisieren.⁵ Mit einer solchen Strategie wird die ohnehin schon starke Umverteilung von Jung zu Alt noch akzentuiert, was langsam aber sicher droht, den Generationenvertrag in Frage zu stellen.

Das Rentenalter zu erhöhen, ist ohne Zweifel der logische Ansatzpunkt, um dem säkularen und ungebrochenen Anstieg der Lebenserwartung zu begegnen. Beharren wir weiterhin auf Rentenalter 65, steigt mit jedem zusätzlichen Lebensjahr für jede Person die zusätzlich zu finanzierende Freizeit um ein Jahr an; die Abgaben zugunsten der Altersvorsorge müssten also laufend ansteigen. Ein immer grösserer Teil des gesellschaftlichen Wohlstands würde dafür aufgewendet, die Freizeit im Rentenalter zu finanzieren. Das kann keine sinnvolle Strategie sein. Wesentlich natürlicher als die heutige Extremlösung wäre es, die zusätzlich gewonnenen Lebensjahre aufzuteilen in einen Teil zusätzliche Arbeit (und damit mehr Einkommen) und einen Teil zusätzliche Freizeit; und genau das ist die Grundidee einer schrittweisen Erhöhung des Rentenalters.

² Credit Suisse (2018a)

³ Credit Suisse (2018b)

⁴ Die einzige Form, in der das Rentenalter thematisiert wird, ist bei der Anpassung des Frauenrentenalters von 64 auf 65 Jahren. So sinnvoll und gerechtfertigt dieser Schritt ist, so wenig hat er mit einer generellen Anpassung des Rentenalters an die steigende Lebenserwartung zu tun. Erst diese würde die Altersvorsorge wirklich nachhaltig entlasten. Siehe hierzu Brunetti (2018a).

⁵ In erster Linie über Erhöhungen der Mehrwertsteuer, die sowohl bei der 2004 abgelehnten 11. AHV-Revision als auch bei der 2017 abgelehnten Altersvorsorge 2020 wie auch bei der momentan diskutierten Stabilisierung der AHV («AHV 21») den Löwenanteil der geplanten finanziellen Ausgleichsmassnahmen bildeten. Tiefere Leistungen spielten vor allem in Form der Senkung des Mindestumwandlungssatzes in der zweiten Säule eine Rolle, und zwar sowohl in der 2010 abgelehnten Änderung des BVG als auch in der Altersvorsorge 2020.

Der vorliegende Beitrag ist ein wissenschaftlich abgestütztes Plädoyer dafür, bei jeder zukünftigen Reform der Altersvorsorge die schrittweise Erhöhung des Rentenalters als unverzichtbaren Reformbestandteil zu behandeln, um damit das System wieder nachhaltig ins Gleichgewicht zu bringen.

Das Papier ist wie folgt aufgebaut. Teil I analysiert die demographischen Hintergründe für die finanzielle Schieflage der Altersvorsorge; dabei wird in Erinnerung gerufen, dass das Problem mit der 1. Säule (Alters- und Hinterlassenenversicherung, AHV) und der 2. Säule (Berufliche Vorsorge, BV) die beiden Hauptpfeiler der Schweizer Altersvorsorge gleichermassen betrifft. Teil II erläutert die grundsätzlichen Möglichkeiten, mittels Reformen das Gleichgewicht in der Finanzierung der Altersvorsorge wiederherzustellen, und identifiziert eine generelle Erhöhung des Rentenalters als effektivste Massnahme. Teil III analysiert das in der politischen Diskussion bei weitem am häufigsten aufgebrachte Gegenargument, nämlich die Befürchtung, dass es zu wenig Arbeitsplätze gäbe, um die über-65-Jährigen länger zu beschäftigen. Dabei wird argumentiert, dass die bisherige Erfahrung, die ökonomische Analyse und die demographische Entwicklung dieses Gegenargument unmissverständlich als unzutreffend entlarven. Teil IV positioniert die Schweizer (Nicht-) Diskussion um eine Erhöhung des Rentenalters in einem internationalen Vergleich und skizziert die wichtigsten Eckpfeiler und Varianten einer solchen Reform.

I. Gewaltige Herausforderungen für die Finanzierung der Altersvorsorge

Die Grundlagen der Schweizer Altersvorsorge wurden zu einer Zeit festgelegt, als die Bevölkerungsstruktur und ihre Dynamik völlig anders waren als heute. Die Lebenserwartung lag deutlich tiefer, die Geburtenrate höher und die erwerbstätige Bevölkerung wuchs kontinuierlich stark an. Heute gehen alle diese entscheidenden demographischen Faktoren in die andere Richtung. Die Lebenserwartung ist bereits stark angewachsen und der Trend setzt sich fort, die Geburtenrate ist seit den Babyboomer-Generationen deutlich gesunken, und die erwerbstätige Bevölkerung wächst kaum mehr, während die Anzahl der Rentnerinnen und Rentner in naher Zukunft massiv zunehmen wird.

Bisherige Reformen haben es versäumt, das System an diese neue demographische Konstellation anzupassen. Insbesondere wurde mit dem Rentenalter der Dreh- und Angelpunkt des gesamten Systems nicht grundlegend verändert. Je länger damit zugewartet wird, desto weniger nachhaltig wird dieses System werden und desto stärker muss in Zukunft eingegriffen werden, um sein finanzielles Überleben zu sichern.

Wir wollen in diesem ersten Teil zuerst die grundlegenden demographischen Veränderungen skizzieren, bevor wir auf die Herausforderungen eingehen, die diese Entwicklung für die Finanzierung der beiden zentralen Säulen des Schweizer Systems der Altersvorsorge bedeutet.

1. Die demographische Herausforderung

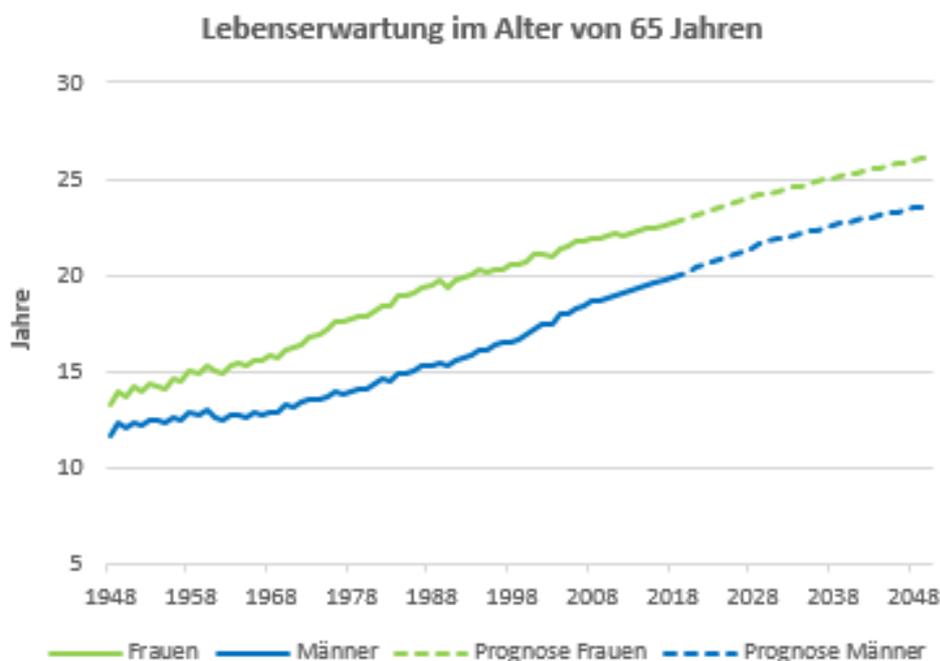
Mit der Einführung der AHV wurde 1948 der Grundstein für die heutige Schweizer Altersvorsorge gelegt. Die damalige demographische Situation lässt sich mit der heutigen kaum mehr vergleichen. Die Bevölkerungsstruktur glich der traditionellen Pyramide mit sehr vielen Jungen und relativ wenig älteren Personen. Diese für die Finanzierung der Altersvorsorge speziell günstige Konstellation wurde noch durch

die Tatsache akzentuiert, dass unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg die Geburtsraten anstiegen und dieser sogenannte Babyboom noch bis zur ersten Hälfte der 1960er-Jahre anhielt.

Inzwischen ist aber bei der Schweizer Bevölkerungsstruktur von einer Pyramide nichts mehr zu erkennen; vielmehr gleicht die Struktur heute – wie das Cosandey (2015) treffend umschreibt – einer Amphore mit relativ wenig Jungen und vielen älteren Erwerbstätigen, die unmittelbar vor der Pensionierung stehen. Diese für die Zukunft der Schweizer Altersvorsorge matchentscheidende Tatsache lässt sich auf die Entwicklung der beiden zentralen Parameter der Bevölkerungsstruktur zurückführen: die Lebenserwartung und die Geburtenrate.

- Die Lebenserwartung ist in den letzten Jahrzehnten stetig und stark angestiegen. Bei Gründung der AHV 1948 lebte ein Rentner nach der Pensionierung im Durchschnitt noch 13 Jahre; 2018 waren es bereits beinahe 22 Jahre, Tendenz weiter steigend. Grafik 1 zeigt die Dynamik samt der offiziellen Prognose.
- Die Geburtenrate hingegen ist in den letzten Jahrzehnten deutlich gesunken. Lag sie in der Nachkriegszeit bis Ende der 1960er-Jahre noch bei über 2, so liegt sie seit Mitte der 1970er-Jahre nur noch bei rund 1.5 Kindern pro Frau. Da eine konstante Bevölkerung durchschnittlich 2.1 Kinder pro Frau erfordert, schrumpft die Schweizer Bevölkerung vor allem wegen der positiven Nettoimmigration noch nicht.⁶

Abb. 1: Säkular steigende Schweizer Lebenserwartung



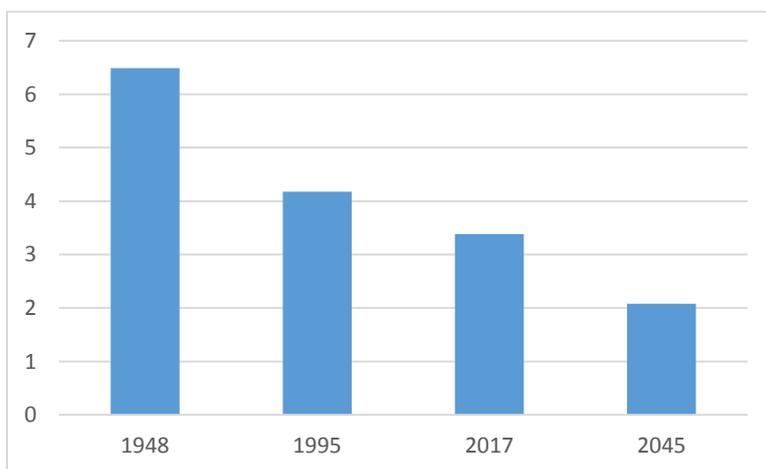
Quelle: Bundesamt für Statistik

⁶ Und weil die älteren Kohorten von Anfang an kleiner waren als z.B. die Baby-Boomer-Generation

Weil das Rentenalter in der gesamten Nachkriegszeit nicht über 65 Jahre hinaus erhöht wurde, verändert dies die Finanzierungssituation für die Altersvorsorge aus verschiedenen Gründen drastisch. Erstens führt die steigende Lebenserwartung dazu, dass die Zeit, in der eine Rente ausgezahlt werden muss, im Durchschnitt laufend anwächst. Zweitens führt der Rückgang der Geburtenquote zu einer Reduktion der Einzahlungen in die Altersvorsorge. Und drittens werden beide Probleme in den kommenden Jahren besonders akzentuiert, weil die Generation der Babyboomer in die Rente geht. Der Bruch in der Geburtenrate Ende der 1960er-Jahre führt also zu einer besonders drastischen Zunahme der Anzahl Rentner, da besonders viele Personen die Schwelle des 65. Altersjahrs überschreiten werden. Gemäss der aktuellsten Prognosen des Bundesamts für Statistik (BFS 2015) wird sich in der Schweiz die Anzahl der über-64-Jährigen von knapp 1.5 Millionen im Jahre 2015 auf 2.2 Millionen im Jahre 2030 erhöhen und bis 2060 auf etwa 3 Millionen verdoppeln; und das bei einer nur sehr moderaten Zunahme der Bevölkerung im Erwerbsalter um höchstens 0.5 Millionen Personen⁷!

Wie stark die Veränderung ist, sieht man an dem Indikator, der in dieser Art von Analyse am häufigsten verwendet wird, nämlich dem Verhältnis zwischen der Anzahl Personen im erwerbsfähigen Alter und der Anzahl Rentenbezüger. Abbildung 2 zeigt hier die langfristige Entwicklung und die Prognose. Waren es 1948 noch mehr als 6 Personen im erwerbsfähigen Alter pro Rentenbezüger, so liegt dieser Wert heute noch bei etwas über 3 und wird gemäss dem Hauptszenario der Bevölkerungsentwicklung des Bundesamtes für Statistik 2045 auf 2 gesunken sein. Jeder Arbeitnehmer wird dann mit seinen Lohnabzügen eine halbe AHV-Rente finanzieren müssen!

Abb. 2: Personen im erwerbsfähigen Alter pro Rentenbezüger



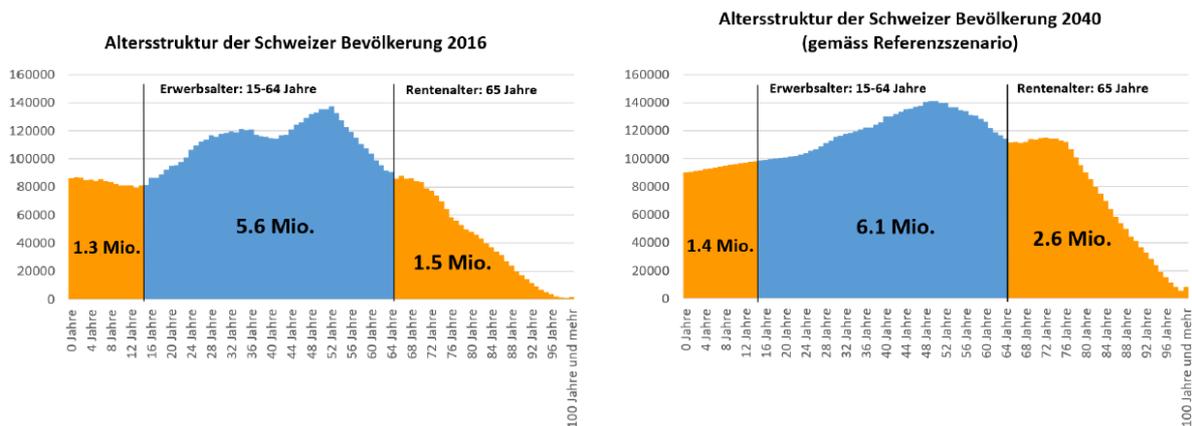
Quelle: Bundesamt für Statistik

Wenn wir auf die Entwicklung in den kommenden Jahrzehnten fokussieren, dann macht Abbildung 3 das Ausmass der Veränderung deutlich. Für die Jahre 2016 und 2040 wird hier die Bevölkerung in drei Kategorien unterteilt: Kinder und Jugendliche, Personen im Erwerbsalter und Rentner. Man sieht deutlich,

⁷ Nur weil bei diesen Prognosen eine konstante positive Nettozuwanderung unterstellt wird, sinkt die Anzahl Erwerbstätiger nicht.

dass gemäss den Bevölkerungsprognosen nur in einer dieser Kategorien eine deutliche Erhöhung stattfinden wird, nämlich bei den Rentnern. Diese Darstellung macht rein optisch deutlich, wie entscheidend das fixe Rentenalter ist für diese völlig asymmetrische Entwicklung der Erwerbstätigen (die um 0.5 Millionen oder 7 % anwachsen) und der Nicht-Erwerbstätigen (die um 1.1 Millionen oder 68 % anwachsen). Und gemäss den eben erwähnten Prognosen des BFS (2015) wird dies noch ausgeprägter, wenn wir die Entwicklung bis 2060 betrachten.

Abb. 3: Veränderung der Bevölkerungsstruktur 2016-2040



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Referenzszenario des Bundesamts für Statistik zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz ab 2015

Wenden wir uns nun der entscheidenden Frage zu, wie sich diese demographischen Tatsachen auf die Finanzierungssituation der 1. und der 2. Säule der Schweizer Altersvorsorge auswirken.

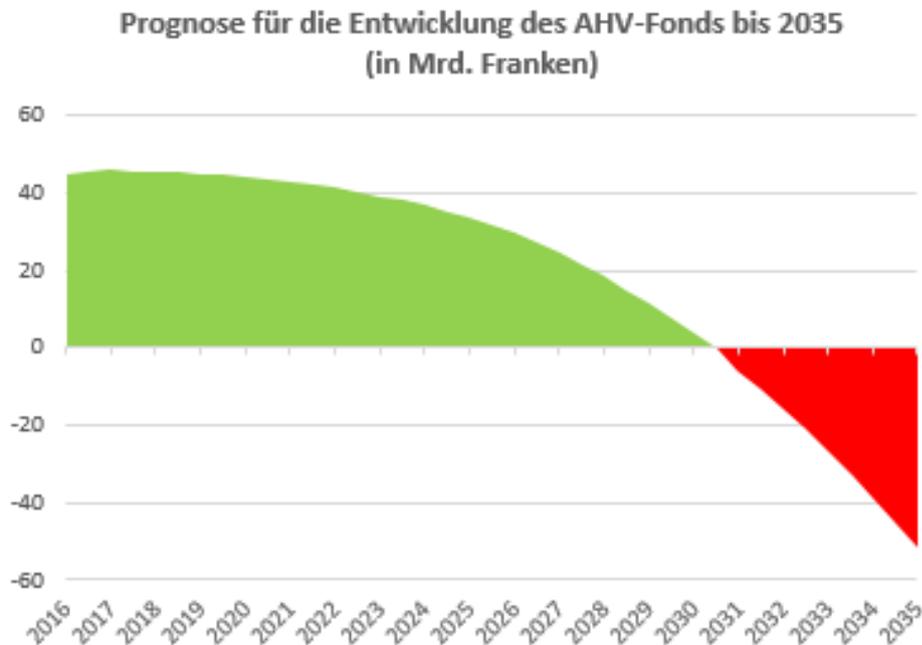
2. Die finanzielle Schieflage der 1. Säule: Bald drohen leere Kassen

Die Finanzierung der AHV, der 1. Säule der Schweizer Altersvorsorge, basiert auf dem Umlageverfahren. Das bedeutet, dass die heutigen Einnahmen direkt verwendet werden, um die heutigen Renten zu bezahlen. Der Löwenanteil dieser Einnahmen stammt aus den obligatorischen Abzügen, die auf den Löhnen aller Arbeitnehmer gemacht werden.⁸ Angesichts dieses Finanzierungsmodells ist es einfach zu verstehen, dass der demographische Wandel die AHV vor grosse Probleme stellt: Während die Zahl der Rentner und damit der Auszahlungen laufend ansteigt, ist das bei den Zahlern nicht der Fall. Und mit der beginnenden Pensionierung der Babyboomer akzentuiert sich dieses Problem laufend. Weil sie in grosser Zahl in Rente gehen, fehlen ihre Beiträge auf der Einnahmeseite und gleichzeitig steigen die Auszahlungen in ebenso grossen Schritten an.

⁸ Zudem werden heute noch knapp 20% der Ausgaben durch den Bund finanziert und die Mehrwertsteuer trägt weitere 6% der Ausgaben.

Wir können das direkt sehen, wenn wir in Abbildung 4 die vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV, 2018) prognostizierte finanzielle Situation des AHV-Fonds betrachten.

Abb. 4: Finanzielle Situation des AHV-Fonds



Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen

Da die AHV in diesem System als reiner Intermediär fungiert, der die Einnahmen an die Rentner weiterleitet, sollte sie zwar eigentlich keine Mittel anhäufen. Um allfällige Schwankungen in den Einnahmen – z.B. wegen schwerer Rezessionen – aufzufangen, hat die AHV aber einen Fonds gebildet, der dadurch finanziert wurde, dass die Einnahmen jahrzehntelang leicht höher waren als die Ausgaben. Das änderte sich 2014, als das sogenannte Umlageergebnis der AHV (laufende Einnahmen minus laufende Ausgaben) erstmals negativ wurde. Und wegen der beschriebenen demographischen Entwicklung wird sich das in naher Zukunft akzentuieren. Unter den gegebenen institutionellen Vorgaben (und hier insbesondere unter der Annahme, dass das Rentenalter bleibt, wo es ist), wird es in Zukunft nur noch negative Umlageergebnisse geben, die den Fonds sukzessive leeren. Gemäss aktueller Prognose dürfte der Fonds im Jahre 2030 aufgebraucht sein. In diesem Jahr wird die AHV gemäss den heutigen Planzahlen 7.5 Milliarden Franken mehr ausgeben als einnehmen. Und in den darauffolgenden Jahren würde sich die Situation nicht verbessern, das heisst, jedes Jahr würden substantielle Defizite geschrieben. Wir sehen in Abbildung 4, wie sich diese Defizite in den Jahren nach 2030 rasch zu einem massiven Fehlbetrag kumulieren. Ohne rechtzeitige Reform könnten die Rentenversprechen also spätestens im dritten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts nicht mehr eingehalten werden.

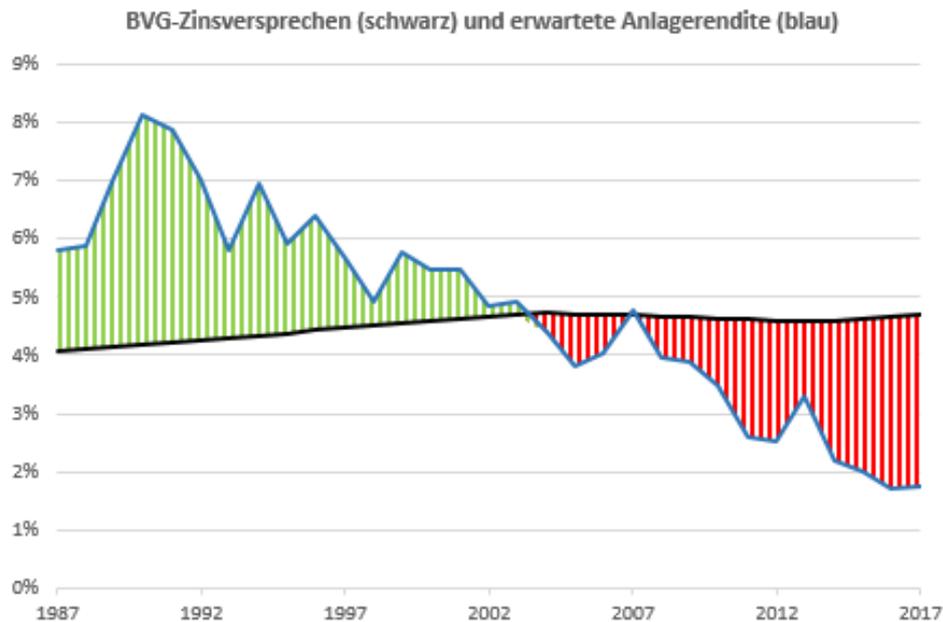
3. Die finanzielle Schieflage der 2. Säule: Intransparente Umverteilung von Jung zu Alt

Die demographische Entwicklung stellt auch die Finanzierung der beruflichen Vorsorge, der 2. Säule des Schweizer Vorsorgesystems, vor grosse Herausforderungen. Diese sind aber nicht so direkt erkennbar wie im Falle der AHV, wo bald einmal die Kassen leer sein werden. Der Grund liegt darin, dass die 2. Säule über das Kapitaldeckungsverfahren funktioniert. Hier finanzieren nicht die laufenden Einnahmen die laufenden Renten, sondern die Einzahlungen werden während des Arbeitslebens für jeden Einzelnen gespart und dann wird seine Rente aus dem angesparten Kapital und den Zinserträgen finanziert. Da jeder Arbeitnehmer über Jahrzehnte Mittel anspart, ist der Fonds einer Pensionskasse immer so gross, dass er sich auch bei Ungleichgewichten nicht einfach über wenige Jahre leert wie der AHV-Fonds. Vielmehr zeigen sich problematische Finanzierungssituationen hier indirekt, indem innerhalb der Pensionskassen übermässig von Jung zu Alt umverteilt wird. Wie läuft das genau ab?

Die zentrale Grösse ist dabei der sogenannte Umwandlungssatz. Dieser legt fest, welcher Prozentsatz des über das Erwerbsleben angesparten Rentenkapitals jedes Jahr als Rente ausgezahlt wird. Die Demographie ist hier entscheidend, weil mit jeder Erhöhung der Lebenserwartung das angesparte Kapital länger reichen muss, weshalb der Umwandlungssatz gesenkt werden (also jedes Jahr weniger ausbezahlt werden) sollte. Das Problem ist allerdings, dass diese Grösse politisch festgelegt wird und jede Senkung eine Reduktion der jährlichen Rente bedeutet. Heute ist der Mindestumwandlungssatz im obligatorischen Teil der 2. Säule bei 6.8% festgelegt, was angesichts der inzwischen stark gestiegenen Lebenserwartung deutlich zu hoch ist; damit die Renten durch das eigene angesparte Kapital im Durchschnitt finanziert werden können, müsste er heute bei rund 5% liegen und in den kommenden Jahren weiter sinken. Die Situation in der 2. Säule wird noch zusätzlich dadurch akzentuiert, dass die Zinsen in jüngerer Vergangenheit deutlich gesunken sind und damit das angesparte Kapital kleinere Erträge erzielt. Das verschärft noch die durch die angestiegene Lebenserwartung entstandene Finanzierungsproblematik.

Die Höhe der laufenden Renten ist also über den Umwandlungssatz festgelegt, womit den Pensionierten implizit ein unveränderliches Zinsversprechen abgegeben wird. Um diese Garantie einhalten zu können, müssen die heute Aktiven die Risiken tragen, die über Demographie (steigende Lebenserwartung) und die Anlage der Vorsorgegelder auf den Finanzmärkten (fallende Zinserträge) entstehen. Die OBERAUFSICHTSKOMMISSION BERUFLICHE VORSORGE hat in OAK (2017) in einer sehr hilfreichen graphischen Analyse aufgezeigt, dass seit Jahren eine starke Umverteilung zugunsten der Rentner besteht. Abbildung 5 ist eine vereinfachte Version dieser Darstellung.

Abb. 5: BVG-Zinsversprechen und erwartete Anlagerendite



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Abbildung 6 aus OAK (2017)

Die schwarze Linie zeigt das Zinsversprechen, das durch den Mindestumwandlungssatz seit Einführung der obligatorischen 2. Säule 1985 abgegeben wird. Obwohl in dieser Periode der Umwandlungssatz von 7.2% auf 6.8% gesunken ist, führte die laufende Erhöhung des Lebensalters zu einem Anstieg dieses jährlichen Zinsversprechens von 4% auf 4.7%. Die blaue Linie zeigt die Finanzierungsseite, also welchen erwarteten Zinsertrag man über nicht übermässig risikoreiche Anlagen erzielen kann.⁹ Die erzielbare Anlagerendite hängt natürlich vom allgemeinen Finanzmarktumfeld ab und hier kommt die Tatsache ins Spiel, dass die Zinsen in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gesunken sind.¹⁰ Die Differenz zwischen diesen beiden Kurven ist ein Mass für die Nachhaltigkeit der 2. Säule; sind wir im grünen Bereich, bildet das System Überschüsse, sind wir im roten Bereich, entstehen Defizite.

Nach der Einführung der 2. Säule waren die Renditen mehr als zwei Jahrzehnte lang höher als die Zinsversprechen, so dass sich diese finanzieren liessen.¹¹ Seit 2003 aber ist die Rendite tiefer als das Zinsversprechen und damit zahlen die Pensionskassen den Rentnern mehr aus, als sie mit vernünftigem Risiko einnehmen können. Das führt Jahr für Jahr zu einer massiven Umverteilung von den aktiv Versicherten hin zu den Rentnern, denn die höhere Verzinsung für die Rentner müssen die

⁹ Konkret rechnet OAK (2017) hier mit der Rendite der sehr risikoarmen 20-jährigen Bundesobligationen als Benchmark und auf diese wird ein Zinszuschlag von 1.5% addiert in der Annahme, dass man mit einem gut diversifizierten Portfolio als Pensionskasse ein bisschen Risiko eingehen kann, um eine höhere als die praktisch risikolose Rendite zu erzielen. Die in der gleichen Zeitspanne tatsächlich realisierten Anlagerenditen weisen einen sehr ähnlichen Verlauf auf.

¹⁰ Für eine kurze Analyse siehe Brunetti (2018b), Kapitel 9.

¹¹ Und es wurden Überschüsse erzielt, die z.B. für Rentenerhöhungen oder Frühpensionierungen verwendet werden konnten.

Pensionskassen mit tieferen Zinszahlungen an die noch im Arbeitsmarkt aktiven Versicherten ausgleichen. Für die Jahre 2014 bis 2017 errechnet OAK (2017) im Durchschnitt eine jährliche Umverteilung von rund 7 Mrd. Franken, was beinahe einem Prozent des gesamten Vorsorgekapitals entspricht.

Insgesamt zeigt dies, dass seit mehr als einem Jahrzehnt die Kombination aus ansteigender Lebenserwartung und zu hohem Umwandlungssatz zu einer nicht-nachhaltigen Situation in der 2. Säule geführt hat. Der Effekt ist zwar nicht so direkt und dramatisch sichtbar wie im Falle des sich rasant leerenden AHV-Fonds, aber das Problem ist das gleiche: Wie die AHV geben auch die Pensionskassen seit Jahren mehr aus, als sie einnehmen, und ohne Korrektur drohen beide Vorsorgesysteme zu implodieren.

II. Erhöhung des Rentenalters zentraler Bestandteil jeder Lösung

Niemand bestreitet ernsthaft, dass angesichts der geschilderten Ungleichgewichte Reformen in der Altersvorsorge dringlich sind. Die Finanzierbarkeit der Leistungsversprechungen der AHV ist schon in wenigen Jahren ernstlich gefährdet, und in der BV kann das versprochene Leistungsniveau schon heute nur durch eine intransparente und nie bewusst demokratisch abgesegnete Umverteilung von den Erwerbstätigen zu den Rentnern gesichert werden.

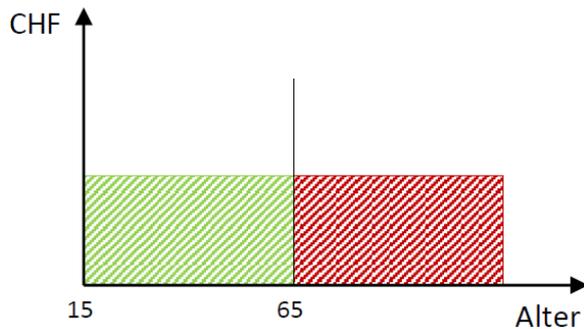
Im Folgenden werden zuerst die Reformansätze konzeptionell beschrieben, bevor sie in einem zweiten Schritt beurteilt werden.

1. Es gibt genau drei politisch beeinflussbare Stellschrauben

Wo können Reformen ansetzen, die das System nachhaltig wieder ins Gleichgewicht bringen? Rein konzeptionell ist die Sache sehr einfach. Es gibt genau drei Stellschrauben, wie mit institutionellen Anpassungen – also im Wesentlichen mit Gesetzesrevisionen – das Problem des strukturellen Defizits angegangen werden kann. Erstens könnte man zusätzliche Finanzierungsquellen erschliessen, zweitens wäre denkbar, die Leistungen an die Rentner zu kürzen, und drittens könnte man das Rentenalter erhöhen, womit sowohl bei der Finanzierung als auch bei den ausgezahlten Leistungen angesetzt würde.

Diesen Grundgedanken werden mit einem ganz einfachen graphischen «Modell» illustriert. Dabei wird das Konzept anhand von Abbildung 6 erläutert, die ein Altersvorsorgesystem darstellt, das finanziell im Gleichgewicht ist:

Abb.6 Altersvorsorge im finanziellen Gleichgewicht

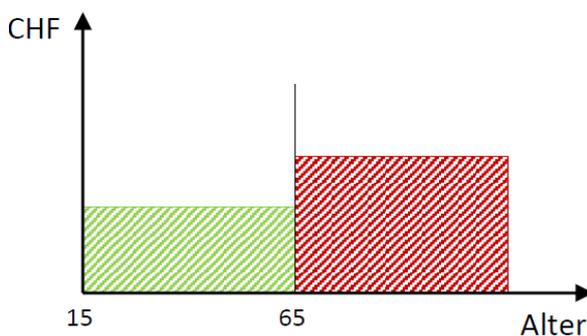


Eigene Darstellung

Die Abbildung stellt vereinfacht die Situation dar, in der die arbeitstätige Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren die Mittel für die Finanzierung in das System der Altersvorsorge einzahlen (grüne Fläche) und die über 65-Jährigen in Form von Renten Mittel aus diesem System beziehen (rote Fläche). In der hier dargestellten Situation ist das System im finanziellen Gleichgewicht, weil die grüne Fläche genau gleich gross ist wie die rote. Das war in etwa die Situation der Altersvorsorge vor dem Einsetzen der in Teil I beschriebenen demographischen Veränderung.

Heute und noch viel ausgeprägter in naher Zukunft befindet sich das System aber in einer Situation, die in Abbildung 7 dargestellt wird:

Abb. 7: Altersvorsorge mit strukturellem Defizit



Eigene Darstellung

Die Kosten der Rentenzahlungen (rote Fläche) sind wesentlich grösser, als was die arbeitstätige Bevölkerung an Finanzierungsmitteln in das System einzahlt (grüne Fläche). Die Analyse in Teil I macht klar, dass sich dieses Ungleichgewicht mit dem kommenden Eintritt der Babyboomer ins Rentenalter

massiv verschärft wird. Wir haben das implizit schon in Abbildung 2 gesehen, die zeigt, wie die Anzahl Rentner bis ins Jahr 2040 viel stärker zunimmt als die erwerbstätige Bevölkerung. Resultat ist ein ständiges Wachstum des in Abbildung 6 dargestellten Ungleichgewichts. Soll der Kollaps des Systems abgewendet werden, muss es reformiert werden. Und hier gibt es, wie oben festgehalten, drei Ansatzpunkte, deren Effekte in den folgenden Abbildungen schematisch erläutert werden.

Bei einer Finanzierungslücke – das heisst, die Ausgaben übersteigen die Einnahmen – gibt es zwei offensichtliche Möglichkeiten. Man kann entweder die Einnahmen erhöhen oder die Ausgaben senken. Abbildungen 8 und 9 illustrieren dies für das einfache Modell.

Abb. 8: Erhöhung der Einnahmen

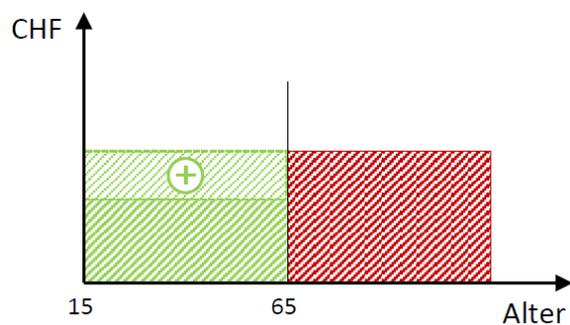
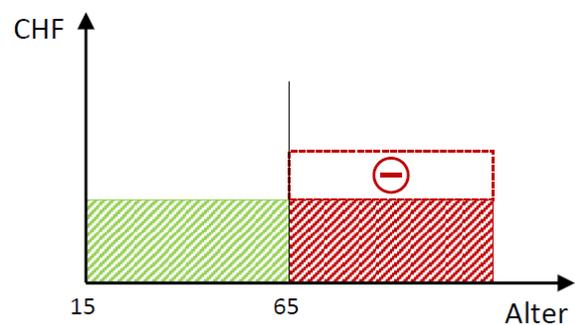


Abb. 9: Reduktion der Ausgaben



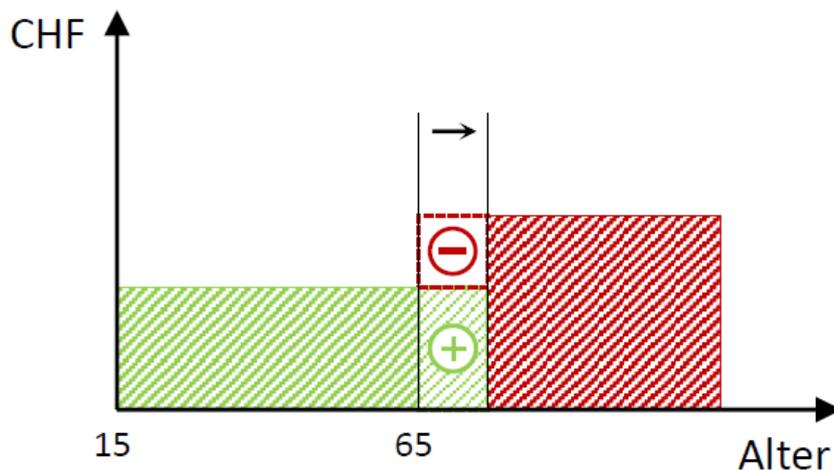
Eigene Darstellungen

Bei der ersten Möglichkeit – dargestellt in Abbildung 8 – wird die zusätzliche Finanzierung gesichert, indem die Lohnabzüge für die Altersvorsorge erhöht werden.¹² Damit steigt in Abbildung 7 die grüne Fläche so lange, bis sie wieder der roten Fläche entspricht. Umgekehrt ist in Abbildung 9 der Fall dargestellt, bei dem die Korrektur auf der Ausgabeseite erfolgt. Die Ausgaben für die Rentenauszahlungen sinken dann so lange, bis die rote Fläche wieder der grünen Fläche entspricht.

Bei der Altersvorsorge gibt es aber noch eine dritte Variante, die automatisch bei der Ausgaben- wie auch bei der Einnahmeseite ansetzt. Wie in Abbildung 10 dargestellt, kann man das Rentenalter erhöhen, womit jeder länger ins System einzahlt und gleichzeitig weniger aus dem System bezieht.

¹² Die hier dargestellte Situation ist insofern eine Vereinfachung, dass sie nur bei einer Erhöhung der Lohnabzüge genau stimmt. Wird die zusätzliche Finanzierung über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer finanziert, so tragen auch die über-65-Jährigen zur Finanzierung bei; das heisst, wir hätten dann auch eine gewisse Reduktion der roten Fläche. Auch in diesem Fall ist aber der Beitrag der unter-65-Jährigen deutlich höher, solange sie die deutliche Mehrheit der erwachsenen Bevölkerung bilden.

Abb. 10: Erhöhung des Rentenalters



Eigene Darstellung

Schematisch sehen wir, dass mit der Erhöhung des Rentenalters sich die Grenze zwischen Erwerbstätigkeit und Pensionierung nach rechts verschiebt. Damit erhöhen sich die Einzahlungen ins System, weil länger Beiträge geleistet werden (die grüne Fläche wächst) und gleichzeitig reduzieren sich die Ausgaben (die rote Fläche sinkt). Wird das Rentenalter – wie in der Abbildung dargestellt – genügend stark erhöht, so ist das System wieder im Gleichgewicht; die Einnahmen entsprechen dann genau wieder den Ausgaben, das heisst die grüne Fläche ist genau gleich gross wie die rote Fläche.

2. Diskussion: Generelle Erhöhung des Rentenalters als effektivste Option

Die relative Gewichtung dieser drei Lösungsansätze steht im Zentrum jeder ehrlichen Debatte über die zukünftige Finanzierung der Altersvorsorge. «Ehrlich» insofern, als dies die einzigen Ansatzpunkte sind, die das System wirklich direkt sichern können. In der Debatte kann man oft beobachten, dass das Problem entweder unter den Tisch gewischt wird (« Wer weiss schon, was die Zukunft bringt? ») oder dass die Hoffnung geäussert wird, zusätzliches Produktivitätswachstum, mehr Immigration oder höhere zukünftige Geburtenraten würden das Problem schon lösen. Abgesehen davon, dass die Politik diese drei Parameter nicht direkt beeinflussen könnte¹³, spricht auch sehr wenig dafür, dass die zukünftige Entwicklung dieser Faktoren Entscheidendes zur Entspannung der Situation beitragen könnte.¹⁴ Anzuerkennen, dass nur Entscheide bei den drei direkt beeinflussbaren Faktoren – Beiträge, Leistungen, Rentenalter – wirksam sein würden, wäre schon einmal ein wichtiger erster Schritt in der Reformdebatte. Es würde bekräftigen,

¹³ In allen drei Fällen kann man höchstens indirekt beeinflussen etwa über eine Öffnung der Grenzen (Immigration), eine Vereinfachung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Geburtenrate) oder eine wachstumsfreundliche Wirtschaftspolitik (Produktivitätswachstum). Indirekt im Sinne, dass man nur die Voraussetzungen verbessert aber nicht direkt die Parameter verändern kann.

¹⁴ Siehe Brunetti (2017) für eine Diskussion.

dass Anpassungen bei diesen Parametern unabdingbar sind, will man keinen finanziellen Kollaps der wichtigsten Sozialwerke riskieren.

Das Problem an den drei Stellschrauben ist, dass sie alle politisch extrem unpopulär sind. Zusätzliche Beiträge haben die negative Konnotation von Steuererhöhungen, Rentenkürzungen stellen «wohlerworbene» Ansprüche in Frage, und ein höheres Rentenalter bedeutet unter anderem eine Lebenszeit mit – im Vergleich zum gesetzlichen Status Quo – mehr Arbeit. Wie unpopulär derartige Massnahmen sind, kann man schon daran sehen, dass in den vergangenen zwei Jahrzehnten alle grösseren AHV- und BV-Reformen gescheitert sind.¹⁵

Wenn man sich die Vorlagen der letzten Jahre ansieht, fällt auf, dass von den drei Ansatzpunkten zusätzliche Finanzierungen (v.a. Erhöhungen der Mehrwertsteuer) den Löwenanteil ausmachten. Über Reduktionen von Rentenleistungen wurde nur in der 2. Säule in Form von Senkungen des Umwandlungssatzes gesprochen, während generelle Erhöhungen des Rentenalters nicht zur Debatte standen; lediglich die Angleichung des Rentenalters der Frauen von 64 auf 65 war hier Teil der Vorschläge. Auch nach der 2017 vom Volk abgelehnten Altersvorsorge 2020 setzt der neuste Vorschlag des Bundesrates für die Reform der AHV («AHV21») vor allem bei der Erhöhung der Einnahmen (Mehrwertsteuer) an. Und auch hier wird in Sachen Erhöhung des Rentenalters lediglich die längst überfällige, einmalige Anpassung des Frauenrentenalters ein weiteres Mal vorgelegt. Für das im Mai 2019 zur Abstimmung gelangende Paket (Steuerreform und AHV-Finanzierung «Staf») gilt nicht einmal das; da geht es ausschliesslich um zusätzliches Geld.

Bleibt die grundsätzliche Strategie der Politik dabei, die Erhöhung des Rentenalters als Tabu zu betrachten, dann muss sie logischerweise bei den anderen beiden Parametern ansetzen. Und hier ist eine echte Ausgabensenkung wohl kaum realistisch. Rentenansprüche gelten als wohlerworbene Rechte, so dass man den heutigen Rentnern sicher keine Kürzungen auferlegen kann. Allenfalls könnte man bei den zukünftigen Neurentnern ansetzen, aber eine solche Ungleichbehandlung wäre vor allem bei der AHV wohl politisch undenkbar und angesichts der Höhe der AHV-Renten sozialpolitisch auch nicht zweckmässig.¹⁶ Am ehesten liesse sich in der BV der Umwandlungssatz für Neurentner reduzieren; aber das würde lediglich die Probleme in der zweiten Säule vermindern. Bleibt also als letzter Ansatzpunkt die zusätzliche Finanzierung. Das würde aber bedeuten, dass die ohnehin schon vorhandene übermässige Belastung der Jüngeren in den kommenden Jahren gewaltig akzentuiert werden müsste. Wird die Zusatzfinanzierung über traditionelle Lohnabzüge gesichert, so sind es ausschliesslich die Erwerbstätigen und damit die Jungen, die bezahlen. Aber auch bei einer Finanzierung über die allgemeine Bundeskasse oder die Mehrwertsteuer würden die Jungen einen überproportionalen Anteil bezahlen. Wenn wir uns die Grössenordnungen der kommenden Finanzierungslücke ansehen, müsste man sich ernsthaft Sorgen machen, ob ein so einseitig zugunsten der Alten veränderter Generationenvertrag von den Jungen noch weiter mitgetragen würde.¹⁷

¹⁵ Für einen Überblick der Reformen seit 1948 siehe Bundesamt für Sozialversicherungen (2018).

¹⁶ Dann würde sich die Belastung einfach in Richtung der Ergänzungsleistungen verschieben.

¹⁷ Kommt dazu, dass die dazu nötigen Steuererhöhungen zu einer deutlichen zusätzlichen Verzerrung von Arbeitsanreizen führen würde, was das Wirtschaftswachstum negativ beeinflussen dürfte.

Angesichts der Herausforderungen und der eben diskutierten Probleme der Alternativen ist es verblüffend, dass – im Gegensatz zu den Reformen in zahlreichen europäischen Ländern, wie wir in Teil IV sehen werden – eine generelle Erhöhung des Rentenalters bei den bundesrätlichen Vorschlägen nach wie vor keine Rolle spielt. Verblüffend ist dies, weil das die offensichtlichste Lösung für die grundlegende Herausforderung ist, dass die Lebenserwartung laufend ansteigt. Wir haben es in Abbildung 10 schematisch gesehen: Mit einer Erhöhung des Rentenalters setzt man automatisch bei der Einnahmen- und der Ausgabenseite gleichzeitig an. Die Gewöhnung an Rentenalter 65 ist so stark, dass einem gar nicht bewusst ist, wie extrem das Verharren bei dieser arbiträren¹⁸ Altersgrenze ist. Man legt damit nämlich fest, dass jedes zusätzliche Lebensjahr, das mit der Erhöhung der Lebenserwartung dazukommt, vollständig als Freizeit konsumiert wird. Der durchschnittliche Schweizer geniesst deshalb heute beinahe 9 zusätzliche Jahre Freizeit im Vergleich zum Einführungsjahr der AHV 1948. Wenn man es sich so überlegt, wird klar, dass das finanziell kaum aufgehen kann; wer finanziert diese jahrelange zusätzliche Freizeit?¹⁹ Wesentlich natürlicher wäre ein Modell, in dem das Rentenalter so angepasst wird, dass das Verhältnis zwischen Arbeitszeit und Freizeit bei steigender Lebenszeit in etwa konstant bleibt.²⁰ Das geht aber nur, wenn man sich von der heiligen Kuh des fixen Rentenalters 65 verabschiedet. Wir werden in Teil IV verschiedene Versionen diskutieren, wie dieser Grundgedanke umgesetzt werden könnte. Zuerst soll aber das bei weitem prominenteste Argument gegen eine Erhöhung des Rentenalters diskutiert werden: dass es nämlich angeblich nicht genug Arbeitsstellen für die über-65-Jährigen gäbe.

III. Fehlende Arbeitsplätze sind kein stichhaltiges Gegenargument

Die bisherigen Ausführungen machen hoffentlich zur Genüge klar, dass konzeptionell kein vernünftiger Grund besteht, eine generelle Erhöhung des Rentenalters von vorneherein aus der Schweizer Reformdiskussion auszuklammern. Es gibt aber ein Argument, das man in dieser Diskussion immer wieder zu hören bekommt, dass nämlich die Arbeitsplätze fehlen würden, um Personen über 65 beschäftigen zu können. So plausibel dies klingen mag, so klar muss gesagt werden: Diese Befürchtung ist wirklich unbegründet. Da das Argument aber so oft verwendet wird, ist es wichtig, zu verstehen, wieso es so falsch ist.

Die Befürchtung beruht auf einer Kombination von zwei ökonomischen Fehlüberlegungen:

Erstens ist das generelle Gefühl weit verbreitet, dass uns langsam aber sicher die Arbeit ausgehen wird. Sei es wegen neuer Technologien wie des Roboterisierens oder sei es wegen ausländischer Konkurrenz, z.B. durch China oder andere Schwellenländer, immer wieder hört man die Befürchtung, dass die dadurch verdrängten Arbeitsplätze nicht durch genügend neue Jobs ersetzt werden könnten.

¹⁸ Sie ist nicht nur arbiträr, sondern auch völlig veraltet. In der Schweiz wurde Rentenalter 65 mit der AHV 1948 eingeführt und in anderen Staaten geht diese Grenze bis ins 19. Jahrhundert zurück.

¹⁹ Wenn man das zu Ende denkt, wird klar, wie unhaltbar das Beharren auf Rentenalter 65 ist. Was nämlich, wenn die Lebenserwartung bei 100 angekommen ist? Sollen dann wirklich 35 Jahre in der Pensionierung verbracht werden? Wenn man das mit der Ausbildungszeit zusammenzählt, wäre bald einmal der Zustand erreicht, wo die Zeit der Erwerbstätigkeit weniger als die Hälfte der Lebenszeit ausmacht...

²⁰ Auch dann steigen die mit Freizeit verbrachten Lebensjahre jedes einzelnen weiter an.

Zweitens wird befürchtet, dass die über-65-Jährigen die Jobs anderer Arbeitskräfte bedrohen oder Arbeitsplätze, die sonst für Junge frei geworden wären, blockieren könnten. Diese Argumentation kennt man z.B. auch von der oft gehörten Befürchtung, inländische Arbeitskräfte wären durch die Immigration bedroht, weil die Ausländer den Inländern die knappen Arbeitsplätze wegnähmen.

Beide Ängste speisen sich aus dem irrigen Gefühl, dass die Menge an Arbeit irgendwie fix vorgegeben oder sogar rückläufig ist; diese Fehlüberlegung ist so weit verbreitet, dass sie sogar einen eigenen Namen hat: «Lump of labour fallacy».

Wir wollen im Folgenden erläutern, wieso die Daten, aber auch die ökonomische Logik diese Befürchtungen widerlegen. Zudem zeigen wir, dass die oben geschilderte demographische Entwicklung klar das Gegenteil befürchten lässt: Wir steuern nicht auf einen Überfluss, sondern eher auf einen Mangel an Arbeitskräften zu.

1. Was sagt die historische Erfahrung?

Die erste der beiden genannten Befürchtung – die vor dem bevorstehenden Ende der Arbeit – ist alles andere als neu. Schon während der Industriellen Revolution argumentierten die Maschinenstürmer, dass die neuen Technologien der Erwerbsarbeit den Boden entziehen würden. Und seit damals ist praktisch bei jeder grossen technologischen Veränderung das bevorstehende Ende der Arbeit ausgerufen worden.

Woher kommt diese generelle und offenbar sehr tiefsitzende Angst vor einer bevorstehenden Verknappung der Arbeit? Ein Grund dafür ist sicher, dass Stellenabbau oft öffentlich wahrgenommen wird, während Stellenaufbau kaum Beachtung findet. Streicht ein Unternehmen in einer bestimmten Region 200 Stellen, dann ist dies eine Nachricht mit regionalem, oft auch nationalem Echo. Der Aufbau neuer Stellen dagegen erfolgt in der Regel verstreut über viele einzelne Unternehmen und über einen längeren Zeitraum; auch deshalb bleibt er medial meist unbeachtet. Dadurch entsteht der Eindruck, viel öfter mit Stellenabbau als mit Stellenaufbau konfrontiert zu sein. Da liegt dann rasch der Schluss nahe, dass neue Technologien insgesamt zu einem Abbau von Arbeitsplätzen führen.

Tatsächlich zeigt aber ein Blick in die Statistik, dass dieser Eindruck täuscht. Die Erwerbstätigkeit geht in der Schweiz strukturell kontinuierlich in die Höhe. Das sieht man schon in den historischen Statistikreihen, die wir für die Anzahl Erwerbstätigen für mehr als ein Jahrhundert haben. Im Jahre 1900 gab es in der Schweiz 1.5 Millionen Erwerbstätige, 1950 waren es 2.3 Millionen und 1990 bereits 3.8 Millionen. Seit Anfang der 1990er-Jahre haben wir detailliertere Daten und die bestätigen eindrücklich, dass diese Entwicklung nicht nur unvermindert weitergegangen ist, sondern dass auch die Erwerbsquote auf hohem Niveau sogar noch weiter ansteigt. Diese Quote erfasst, welcher Teil der Personen im erwerbsfähigen Alter auf dem Arbeitsmarkt aktiv ist. Abbildung 11 zeigt die Entwicklung dieser beiden Datenreihen seit Beginn der 1990er-Jahre. Die Anzahl Erwerbstätige ist bis heute auf über 5 Millionen angewachsen und die Erwerbsquote stieg von im internationalen Vergleich bereits hohen 79% auf eindruckliche 84% an.

Abb. 11: Indikatoren der Erwerbstätigkeit in der Schweiz



Quelle: Brunetti (2017), basierend auf Daten des Bfs.

Diese Daten verdeutlichen unmissverständlich, dass sich die Menge an Arbeit auch in Zeiten starker technologischer Umbrüche und intensiver Globalisierung nicht reduzierte, sondern im Gegenteil laufend und stark erhöhte.²¹ Angesichts dieses langfristigen Trends spricht wenig dafür, dass sich an diesem grundsätzlich stark integrierenden Schweizer Arbeitsmarkt in Zukunft etwas zum Negativen verändern sollte.

Die zweite Befürchtung, dass nämlich über-65-Jährige den Jüngeren Arbeitsplätze wegnehmen könnten, lässt sich aufgrund der eben gezeigten historischen Entwicklung der Beschäftigung ebenfalls leicht entkräften. Die stark wachsende Anzahl Erwerbstätige seit Beginn der 1990er-Jahre hat natürlich auch damit zu tun, dass zusätzliche Arbeitskräfte auf den Schweizer Arbeitsmarkt kamen. Einerseits sind in dieser Periode mehr Frauen im Arbeitsmarkt integriert worden; die Frauenerwerbsquote stieg von 68% im Jahre 1991 auf heute beinahe 80% an. Andererseits ist mit dem 2002 in Kraft getretenen Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU in dieser Periode die Nettoimmigration angestiegen. Gäbe es eine fixe Menge an Arbeit, die auf die Arbeitswilligen verteilt werden müsste, dann hätte beides bei den Schweizer Männern zu einem starken Rückgang der Erwerbstätigkeit führen müssen. Davon kann keine Rede sein. Die zusätzlichen Arbeitskräfte wurden im Schweizer Arbeitsmarkt einfach dadurch integriert, dass die Anzahl Jobs anwuchs. Warum sollte es anders sein, wenn mit einer Erhöhung des Rentenalters statt zusätzlicher Frauen und Ausländer zusätzliche über-65-Jährige auf dem Schweizer Arbeitsmarkt verbleiben werden?²²

²¹ Auch das Arbeitsvolumen insgesamt (in Stunden) ist seit Mitte der 90er-Jahre stark gestiegen.

²² Das Argument ist im Übrigen nicht nur für den Schweizer Arbeitsmarkt relevant. Börsch-Supan (2014) präsentiert eine international vergleichende Analyse, die ebenfalls der Befürchtung entgegenzutreten will, dass ein Aufschieben des Rentenalters die Beschäftigungschancen der Jungen reduzieren könnte. Die Grundaussage ist in einer Abbildung zusammengefasst, bei der auf der horizontalen Achse die Jugendarbeitslosigkeit und auf der vertikalen Achse der Anteil der Älteren abgetragen, die nicht mehr im Arbeitsmarkt integriert sind. Gäbe es tatsächlich eine fixe Anzahl von Arbeitsplätzen, so müsste die Jugendarbeitslosigkeit tiefer sein, je weniger ältere Arbeitnehmer beschäftigt wären, das heisst der Zusammenhang in der Abbildung müsste negativ sein. Tatsächlich ist er aber signifikant positiv. Ältere Beschäftigte drängen die Jungen nicht in die Arbeitslosigkeit.

2. Was sagt die ökonomische Logik?

Die Evidenz aus historischen und international vergleichenden Statistiken ist erdrückend; es gibt aufgrund bisheriger Erfahrungen keinen Hinweis darauf, dass es nicht genügend Arbeitsplätze haben wird, wenn nach einer Erhöhung des Rentenalters ein Teil der über-65-Jährigen auf dem Arbeitsmarkt verbleibt. Vielleicht ist aber auch diese klare statistische Realität nicht für alle überzeugend genug – es könnte ja immer noch sein, dass es diesmal anders ist.

Deshalb ist es wichtig, die ökonomische Begründung für diese statistischen Fakten zu verstehen. Der Grund für die Fehlüberlegung, dass eine Verknappung der Arbeit droht, stammt daher, dass man sich bei oberflächlicher Betrachtung auf die Analyse von Effekten in Einzelsektoren beschränkt. Die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft werden dabei zu wenig berücksichtigt. Nehmen wir das klassische Beispiel der Schreibmaschine, die durch den Computer verdrängt wurde. Analysiert man nur die Situation der Schreibmaschinenproduzenten, dann hat die neue Textverarbeitungs-Technologie in der Tat zu einem bedeutenden Abbau von Arbeitsplätzen geführt. Doch wir müssen auch die Wirkung auf andere Sektoren mitberücksichtigen. In der gesamten Wirtschaft führte der Einsatz von Computern zu einem enormen Produktivitätsgewinn; das ist ja der Grund, warum die neue Technologie überhaupt entwickelt und dann auf breiter Front eingesetzt wurde. Entscheidend ist die Tatsache, dass die verbesserte Produktivität zu zusätzlichem Einkommen führt.²³ Und diese Einkommen können genau drei Gruppen zufließen: (i) den jetzt produktiveren Arbeitskräften in Form von Lohnerhöhungen, (ii) den Eigentümern dieser Unternehmen in Form höherer Gewinne oder (iii) den Konsumenten in Form tieferer Preise. Welche dieser Gruppen wieviel des zusätzlichen Einkommens erhält, ist für den grundlegenden Punkt nicht relevant: Alle drei Gruppen werden nämlich das zusätzliche Einkommen verwenden, um zusätzliche Güter zu kaufen. Und diese Güter wiederum – seien es Waren oder Dienstleistungen – müssen von jemandem produziert werden. Für die Produktion dieser zusätzlichen Güter muss aber zusätzliche Arbeit geleistet werden, und damit steigt die Nachfrage nach Arbeitskräften an. Schliesslich erhöhen die Produktivitätsgewinne also die Beschäftigung in der gesamten Wirtschaft. Wir sehen das aber wie gesagt nur, wenn wir uns nicht auf die Betrachtung der Auswirkungen auf einzelne Branchen beschränken, sondern die gesamtwirtschaftlichen Effekte analysieren.

Der entscheidende Punkt dieser Überlegungen ist, dass die Anzahl Arbeitskräfte nicht fix vorgegeben ist, sondern dass zusätzliches Wachstum – das über Produktivitätsgewinne oder über zusätzlich geleistete Arbeitsstunden entstehen kann – die Beschäftigung erhöht. Das ist der konzeptionelle Grund, warum wir uns keine Gedanken machen müssen, ob die zusätzlich beschäftigten über-65-jährigen genügend Arbeit finden werden.

Die Schweiz etwa kombiniert denn auch eine relativ hohe Erwerbsbeteiligung der Älteren mit einer sehr tiefen Jugendarbeitslosigkeit.

²³ Die Wachstumstheorie zeigt, dass die Verbesserung der Produktivität – mehr Produktion pro eingesetzte Arbeitsstunde – mit Abstand der wichtigste Grund für Wirtschaftswachstum und damit wachsende Einkommen ist.

3. Die demographische Entwicklung verstärkt das Argument

Eigentlich könnte man auf Basis dieser empirischen und analytischen Fakten die Überlegung, ob denn überhaupt genügend Arbeitsstellen vorhanden sein werden, wenn das Rentenalter erhöht wird, als erledigt betrachten. Die Antwort ist eindeutig. Aus Erfahrung weiss ich jedoch, dass auch angesichts dieser Analyse bei vielen doch ein latentes Unbehagen bleibt. Denn viele kennen einen über-55-jährigen Arbeitslosen, der Mühe hat, wieder eine Stelle zu finden, und nehmen das als Zeichen dafür, wie schwer es für Ältere ist, im Arbeitsmarkt integriert zu bleiben. Da hilft oft der Hinweis wenig, dass gerade bei den 55- bis 64-Jährigen in der Schweiz die Arbeitslosenquote besonders tief ist und die Dynamik der Erwerbstätigkeit sehr hoch.²⁴ Aber man kann hier etwas grundsätzlichere Punkte ins Feld führen.

Ein erstes Argument ist, dass die relative wenigen über-55-Jährigen, die ihre Stelle verlieren, gerade deshalb Mühe haben, sich wieder im Arbeitsmarkt zu integrieren, weil sie relativ knapp vor dem offiziellen Pensionsalter stehen. Da lohnt es sich für ein Unternehmen oft nicht, die Investition einer Einstellung und Einarbeitung aufzuwenden, und stattdessen werden Jüngere angestellt. Wird aber das Rentenalter erhöht und fällt damit die starre Grenze 65, dann ändert sich die Situation für das Unternehmen. Bei höherem Rentenalter ist ein 55-Jähriger noch recht weit von der Pension entfernt, und zudem würde es dann hoffentlich auch «normaler», dass man über das offizielle Rentenalter hinaus arbeiten kann – vielleicht auch nur Teilzeit.

Grundlegender und bedeutender ist aber das zweite Argument. Die in Teil I beschriebene demographische Entwicklung wird in den kommenden Jahren zu einer im Verhältnis zur Arbeitsnachfrage deutlichen Verknappung der Arbeitskräfte führen. Die Babyboomer, also die geburtenstarken Jahrgänge, erreichen in naher Zukunft das Rentenalter; in den nächsten 10 Jahren werden in der Schweiz fast 1 Million Menschen pensioniert.²⁵ Wie wir gesehen haben, führt das dazu, dass der Anteil der Erwerbsfähigen an der Gesamtbevölkerung drastisch sinkt. Und das bedeutet, dass die Unternehmen schon bald mit einem echten Arbeitskräftemangel konfrontiert sein dürften. Wenn man jetzt noch berücksichtigt, dass sich die Akzeptanz für Einwanderung deutlich reduziert hat – Stichwort Masseneinwanderungsinitiative – dann wird klar, dass sich dieses Problem noch akzentuieren dürfte. Schon vor diesem Hintergrund ist offensichtlich, wie unwahrscheinlich es ist, dass ein Mangel an Arbeitsplätzen ein ernsthaftes Problem für die Erhöhung des Rentenalters sein sollte. Die demographische Entwicklung spricht vielmehr dafür, dass die Unternehmen bald händeringend nach Arbeitskräften suchen und die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer stark fördern werden.

²⁴ In den sechs Jahren von 2011 bis 2017 stieg die Zahl der Erwerbstätigen über 55 Jahren um sage und schreibe 200'000 Personen an. Und von diesen zusätzlichen Berufstätigen waren 50'000 Personen über 65 Jahre alt! Finanz und Wirtschaft (2018).

²⁵ Siehe UBS (2014)

4. Fazit

Historische Erfahrung, ökonomische Analyse sowie demographische Entwicklung kommen einmütig zum gleichen Resultat: Funktioniert der Arbeitsmarkt – wie es in der Schweiz mit ihren rekordhohen Erwerbsquoten ohne Zweifel der Fall ist – wird die Beschäftigung auch einer grossen Anzahl über-65-Jähriger für den Schweizer Arbeitsmarkt kein Problem sein. Das insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass die heute 65-Jährigen im Durchschnitt wesentlich gesünder und arbeitsfähiger sind als noch vor ein paar Jahrzehnten.

Diese Überlegungen machen glasklar, dass Befürchtungen über fehlende Arbeitsplätze in der Diskussion über die Höhe des Rentenalters keine Berechtigung haben. Das muss nur schon deshalb so deutlich gemacht werden, weil der Verweis auf dieses angebliche Problem oft wie eine allzu einfache Ausrede wirkt, um Anpassungen des Rentenalters aus der Reformdiskussion herauszuhalten. Wer grundlegend gegen eine generelle Erhöhung des Rentenalters antreten will, muss so ehrlich sein, nicht die angeblich fehlenden Arbeitsplätze vorzuschieben. Letztlich geht es wohl oft eher darum, in Zukunft mehr Freizeit zu geniessen und letztlich andere (jüngere!) die finanziellen Konsequenzen tragen zu lassen.

IV. Echte Nachhaltigkeit durch Erhöhung des Rentenalters

Auf Basis der Analyse in diesem Papier ist klar, dass nur eine Anpassung des Rentenalters an die veränderte Demographie wirkliche Nachhaltigkeit in die Schweizer Altersvorsorge bringen kann. In diesem letzten Teil soll zunächst festgehalten werden, dass ein solcher Schritt dem internationalen Normalfall entsprechen würde. Dann werden die wirklich essentiellen Bestandteile einer solchen Reform diskutiert, bevor abschliessend mögliche Varianten angesprochen werden.

1. «Rentenalter 65 für immer» ist zunehmend eine internationale Ausnahme

Nur schon über eine Erhöhung des Rentenalters zu diskutieren, kam in der Schweiz bis vor kurzem einem echten Tabubruch gleich.²⁶ Nur wenige Entscheidungsträger getrauen sich, klare befürwortende Aussagen in diese Richtung zu machen. Und wenn man die bisherigen Vorschläge des Bundesrates für die Reform der Altersvorsorge ansieht, scheint die Landesregierung Rentenalter 65 für die Zukunft als nach wie vor unantastbar zu betrachten.

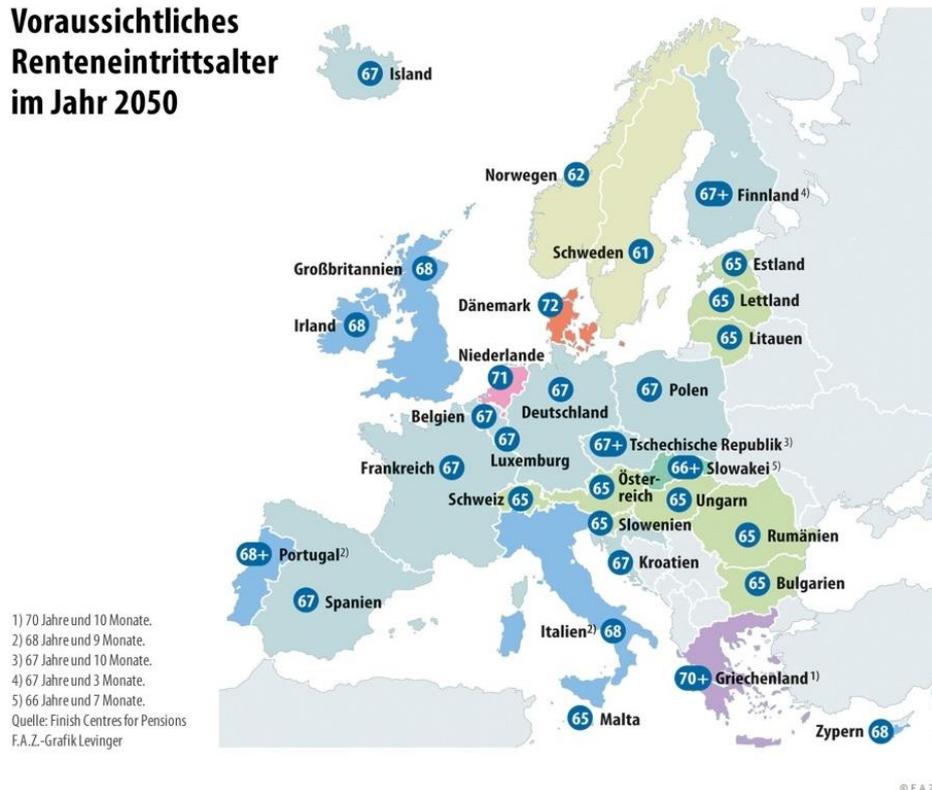
Angesichts dieser Ablehnungsfront könnte man meinen, dass eine Erhöhung des Rentenalters ein unabsehbares Wagnis wäre, mit dem sich unser Land auf weitgehend unerforschtes Territorium begeben würde. Ein Blick ins nahe Ausland zeigt aber, dass davon nicht die Rede sein kann. Alle reichen Industrieländer sind mit ähnlichen demographischen Herausforderungen konfrontiert und der

²⁶ In lebhafter Erinnerung sind hier die Erfahrungen des damaligen Bundesrates Pascal Couchepin, der es 2003 wagte, eine Erhöhung des Rentenalters auf 67 Jahre als denkbare Strategie zur Sanierung der AHV zur Diskussion zu stellen. Die Empörung und beinahe einhellige Ablehnung, die ihm daraufhin in der politischen Schweiz entgegenschlug, macht klar, wie gross das Tabu war.

internationale Vergleich in Abbildung 12 zeigt, dass die Mehrheit schon wesentliche Schritte einer Anpassung des Rentenalters an die demographischen Realitäten gemacht hat.

Abb. 12: Geplantes Rentenalter 2050

Voraussichtliches Renteneintrittsalter im Jahr 2050



Quelle: FAZ (2016); In Norwegen und Schweden gibt es inzwischen kein offizielles Rentenalter mehr; die in der Abbildung angegebenen Werte entsprechen dem frühestmöglichem Altersjahr, ab dem man – mit versicherungsmathematisch korrekter Kürzung (!) – in die Rente gehen kann. Der Referenzwert für eine ungekürzte Rente liegt heute in Schweden bei 65 Jahren und in Norwegen bei 67 Jahren.

Der auf einer Untersuchung des Finnish Center for Pensions (2016) basierende Vergleich der Situation in den Ländern Europas ist instruktiv. Schon heute haben die meisten Länder ein höheres Rentenalter als die Schweiz und praktisch in allen betrachteten Ländern soll das Rentenalter in Zukunft ansteigen (in zwei Drittel der Fälle auf 67 oder höher). Einige Länder planen überdies, das Rentenalter künftig mit der Lebenserwartung zu verknüpfen.

Die Schweiz wird also mit ihrem starren Rentenalter in zunehmendem Masse zum internationalen Sonderfall. Und das ist schon erstaunlich, wenn man berücksichtigt, dass gerade bei der Flexibilität des Arbeitsmarkts die Schweiz im internationalen Vergleich positiv heraussticht. Die Voraussetzungen des hiesigen Arbeitsmarkts wären für eine Anpassung des Rentenalters also geradezu ideal. Kommt noch dazu, dass die Schweiz gemäss Eurostat (2012) unter den betrachteten Ländern bereits im Jahre 2010 die höchste Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren aufwies; der Handlungsbedarf beim Rentenalter wäre also nirgends so gross wie bei uns.

2. Schrittweise Rentenalter-Erhöhung und Einführung eines (bedingten) Automatismus

Jede Reform der Altersvorsorge, die ernsthafte Schritte in Richtung Nachhaltigkeit machen möchte, muss das generelle Rentenalter auf über 65 Jahre erhöhen. Alle Faktoren, die für das zunehmende Ungleichgewicht des Systems verantwortlich sind, würden so gleichzeitig verbessert: Wegen der längeren Erwerbstätigkeit steigen die Einnahmen und mit den dadurch zusätzlich geleisteten Arbeitsstunden das Wirtschaftswachstum, gleichzeitig sinken mit der kürzeren Bezugsdauer die Ausgaben. Deshalb würde mit einem solchen Schritt der Druck nachlassen, unpopuläre Massnahmen wie Steuererhöhungen, höhere Lohnbeiträge oder Reduktionen des Rentenniveaus (z.B. über eine besonders drastische Senkung des Umwandlungssatzes in der 2. Säule) vorzunehmen. Keine andere Massnahme ist nur annähernd so wirkungsvoll für eine nachhaltige Gesundung der Schweizer Altersvorsorge.

Bei der konkreten Umsetzung einer solchen Reform gilt es, eine Variante zu finden, welche die politischen Herausforderungen berücksichtigt. Eine Erhöhung des Rentenalters wird naturgemäss nie populär sein, so dass eine Umsetzungsvariante gewählt werden sollte, deren politische Realisierbarkeit möglichst hoch ist. Und hier sind zwei Aspekte besonders wichtig:

- Erstens sollte die Reform nicht zu abrupt umgesetzt werden.
- Zweitens sollte man es vermeiden, regelmässig neue Reformschritte unternehmen zu müssen.

Das erste Problem spricht dafür, die Erhöhung des Rentenalters schrittweise, verteilt über mehrere Jahre vorzunehmen. Anstatt etwa das Rentenalter in einem Jahr auf 67 Jahre zu erhöhen, sollte es ab einem bestimmten Zeitpunkt für Neurentner jedes Jahr um ein paar wenige Monate erhöht werden, um z.B. innerhalb von 10 Jahren auf das gewünschte neue Niveau zu kommen.

Das zweite Problem spricht dafür, einen Automatismus vorzusehen, mit dem das Rentenalter an die Entwicklung der Lebenserwartung gekoppelt wird. Alle längerfristigen Prognosen sprechen dafür, dass die Lebenserwartung weiterhin steigen dürfte. Anstatt regelmässig neue Reformen der Altersvorsorge anstossen zu müssen, liesse sich mit einer Koppelung des Rentenalters an die Entwicklung der Lebenserwartung dieser Schritt entpolitisieren.²⁷

Die Niederlande haben eine Reform der Altersvorsorge realisiert, die diese beiden Maximen geradezu idealtypisch berücksichtigt (siehe OECD (2017)). Sie sieht vor, das normale Rentenalter von 65 Jahren ab dem Jahr 2017 schrittweise bis 2021 auf 67 Jahre zu erhöhen. Ab diesem Jahr wird das Rentenalter automatisch an die Lebenserwartung angepasst. Die genauen Werte müssten auf die Situation der Schweiz angepasst werden, aber das niederländische Modell demonstriert, wie unser Altersvorsorgesystem schrittweise zu einer nachhaltigen Finanzierung gebracht werden könnte.

Will man der Politik doch eine Möglichkeit geben, die genaue Ausgestaltung der Anpassung zu beeinflussen, wäre ein bedingter Automatismus bei der Anpassung des Systems an die Lebenserwartung denkbar. Sobald z.B. der AHV-Fonds eine gewisse Schwelle unterschreitet, müsste die Politik eine Reform

²⁷ Der deutsche Ökonom Axel Börsch-Supan schlägt für das Ausmass der schrittweisen Anpassung des Rentenalters an die Lebenserwartung eine konkrete, einprägsame Formel vor: «2:1». Die Grundidee dabei ist, das relative Verhältnis zwischen Lebensarbeitszeit und Lebensfreizeit beim heute mehr oder weniger üblichen Verhältnis 2 zu 1 konstant zu halten. Steigt die Lebenserwartung z.B. um 3 Jahre an, so würde das Rentenalter um 2 Jahre erhöht, so dass bei der zusätzlichen Lebenszeit 2 zusätzliche Jahre Arbeit und 1 zusätzliches Jahr Freizeit resultiert. Siehe Börsch-Supan (2017).

vorlegen, mit der über Anpassungen der Einnahmen (Steuererhöhungen) oder Rentenkürzungen die Nachhaltigkeit wiederhergestellt wird; gelingt das nicht, so stiege das Rentenalter automatisch an.²⁸

3. Wie liesse sich ein solches System verfeinern?

Der zentrale Punkt der Reform ist also wie dargelegt die schrittweise, generelle Erhöhung des Rentenalters, idealerweise verbunden mit einem Automatismus für die laufende Anpassung an Veränderungen der Lebenserwartung. Ziel ist eine Altersvorsorge, die in dem Sinne nachhaltig ist, dass sie nicht auf intransparenten Umverteilungen von Jung zu Alt basiert.

Mit diesem Ziel als Massstab liesse sich eine Reform noch durch Elemente anreichern, die in der politischen Diskussion immer wieder angebracht werden; so könnte sich die Realisierbarkeit der Reform allenfalls erhöhen.

Eine denkbare Anreicherung betrifft die Idee der Lebensarbeitszeit. Anstatt ein fixes Rentenalter festzulegen, liesse es sich individualisieren, indem (fix!) festgelegt wird, wie viele Jahre jemand erwerbstätig sein muss, bis er Anspruch auf eine volle Rente hat. Damit liesse sich berücksichtigen, dass Personen mit einem Berufsabschluss oft deutlich früher in den Arbeitsmarkt integriert sind als jemand, der ein Studium absolviert und möglicherweise noch ein Doktorat anhängt. Mit einer solchen Individualisierung liesse sich auch der häufig vorgebrachte Vorbehalt auffangen, dass jemand, der sein Leben lang auf einer Baustelle gearbeitet hat, rein physisch nicht in der Lage ist, deutlich über das 60. Altersjahr hinaus erwerbstätig zu sein. Das betrifft zwar in der Schweiz immer weniger Personen, ist aber doch in der politischen Diskussion häufig ein (zu) einfaches Argument gegen eine generelle Erhöhung des Rentenalters.²⁹

Eine zweite mögliche Ergänzung könnte die oft diskutierte Idee sein, das Rentenalter ab einem bestimmten Mindestalter zu flexibilisieren. Ab z.B. 63 Jahren könnte man in die Rente gehen, wobei – und das ist natürlich absolut zentral – die Rentenleistungen versicherungsmathematisch korrekt gekürzt würden. Entsprechend könnte man auch deutlich über das ordentliche Rentenalter hinaus arbeiten und würde damit zusätzliche Rentenansprüche generieren. Das wird idealerweise kombiniert mit der Möglichkeit, Teilrenten zu beziehen, womit die Altersteilzeit an Attraktivität gewinnen würde.

Entscheidend ist aber bei jedem solchen Ansatz, dass es keine Quersubventionen gibt; dass man also die finanziellen Kosten einer Frühpensionierung voll trägt, aber auch die finanziellen Gewinne des Rentenaufschubs voll zugesprochen erhält. In Schweden funktioniert ein solches Modell bereits seit einigen Jahren.

²⁸ Diese Grundidee eines Interventionsmechanismus, der bei Überschreiten gewisser Schwellenwerten automatisch ein Sanierungsverfahren auslöst, findet sich etwa in Feld und Schaltegger (2012) oder in EDI (2013).

²⁹ Gewisse branchenspezifische Vorkehrungen für Härtefälle liessen sich zudem problemlos in eine derartige Reform integrieren.

4. Zur politischen Realisierbarkeit

Ein offensichtlicher Einwand gegen eine solche Reform ist ihre schwierige politische Realisierbarkeit. Dieses Problem teilt sie aber offensichtlich mit allen in den letzten zwei Jahrzehnten vorgelegten Schweizer Reformvorschlägen; sie sind samt und sonders entweder schon im Parlament oder dann spätestens an der Urne gescheitert. Reformen des Altersvorsorgesystems sind – wie Reformen zum Klimaschutz - grundsätzlich schwierig, weil es darum geht, längerfristige Gefahren mit Massnahmen abzuwenden, die bereits kurzfristig spürbare Kosten haben. Die Verlockung, solche Reformen auf morgen oder besser übermorgen zu verlegen, ist politisch nur zu gut verständlich.

Aus meiner Sicht ist das aber gerade ein Argument dafür, jetzt eine grundlegende Reform vorzulegen, die das Problem wirklich an der Wurzel anpackt und nachhaltig löst. Wenn es schon so schwer ist, eine Reform durchzusetzen, dann sollte man nicht eine Strategie verfolgen, die alle paar Jahre ein weiteres Reformpaket verlangt. Der hier vorgeschlagene Reformansatz wird sicher einige Jahren in Anspruch nehmen, um politisch reif zu sein; im Erfolgsfall fällt dafür dann aber der Zwang weg, quasi sofort wieder mit der nächsten Vorlage kommen zu müssen.

Entscheidend scheint mir zu sein, das Grundproblem möglichst verständlich zu vermitteln und dabei insbesondere klar zu machen, dass auf jeden Fall schwierige Entscheide zu fällen sind, die Konsequenzen aber umso unangenehmer werden, je länger wir warten. Und dabei sollte betont werden, dass die Erhöhung des Rentenalters näher betrachtet bei weitem nicht die unattraktivste Variante ist. Ganz entscheidend ist das «Framing» der grundsätzlichen Möglichkeiten. Fragt man jemanden: «Bist du dafür, länger arbeiten zu müssen», dann wird er oder sie mit Sicherheit mit Nein antworten. Stellt man die Frage aber ehrlich: «Willst Du lieber höhere Steuern und weniger Rente oder willst Du etwas länger arbeiten», dann dürfte die Antwort bei weitem nicht so eindeutig sein.³⁰ Die Hauptaufgabe in der Diskussion um die Altersvorsorge in den kommenden Jahren ist aus meiner Sicht, möglichst vielen klarzumachen, dass nur die zweite Frage relevant ist. Und ergänzt man das dann mit Informationen zu den exzellenten Aussichten älterer Arbeitnehmer auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, dann könnte die stufenweise Erhöhung des Rentenalters durchaus politisch attraktiver werden.

Die Dringlichkeit, eine solche Reform nicht mehr auf die lange Bank zu schieben, wird durch die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Altersstruktur der Wähler noch akzentuiert. Warten wir zu lange, sind die Rentnerinnen und Rentner zusammen mit denjenigen, die knapp vor der Pensionierung stehen, bald einmal in der Mehrheit. Und dann wird eine solche Reform, die Umverteilungen zulasten der Jungen reduzieren möchte, immer schwieriger und der Generationenkonflikt entsprechend noch akzentuierter.

Schlussfolgerungen

Die Altersvorsorge muss mit einer – grundsätzlich natürlich extrem positiv zu beurteilenden - säkularen Herausforderung fertigwerden: Die Lebenserwartung steigt seit Jahrzehnten an und es ist kein Ende dieser Entwicklung abzusehen. Und das stellt die beiden Grundpfeiler der Schweizer Altersvorsorge

³⁰ Siehe hierzu auch das Interview mit Jerome Cosandey in Finanz und Wirtschaft (2018).

gleichermaßen unter ständig zunehmenden Reformdruck. Sowohl die über das Umlageverfahren finanzierte AHV als auch die auf dem Kapitaldeckungsverfahren basierende BV sind wegen dieser säkularen Veränderung in wachsendem finanziellen Ungleichgewicht. Will man die Nachhaltigkeit des Systems wiederherstellen, dann muss man bei beiden Altersvorsorgewerken gleichzeitig ansetzen.

Die Quintessenz des vorliegenden Beitrages ist, dass nur mit einer Massnahme – nämlich mit schrittweisen Erhöhungen des generellen Rentenalters – die Probleme bei beiden Sozialwerken gleichzeitig wirklich nachhaltig angegangen werden können. Dies aus dem einfachen Grund, dass eine solche Reform bei der grundsätzlichen Ursache der finanziellen Probleme ansetzt, dass wir nämlich wegen der steigenden Lebenserwartung bei fixem Rentenalter immer mehr Rentenjahre finanzieren müssen. Für die AHV bringt die Massnahme finanzielle Erleichterungen über tiefere Kosten (weil weniger Rentenjahre zu finanzieren sind) und über höhere Einnahmen (weil länger gearbeitet und damit eingezahlt wird). Aber auch für die berufliche Vorsorge bringt sie aus dem gleichen Grund Erleichterungen sowohl von der Einnahmen- als auch von der Ausgabenseite. Vor allem wäre hier eine deutlich weniger drastische Rentenkürzung über die Reduktion des Umwandlungssatzes nötig, um die unhaltbare Umverteilung von Jung zu Alt zu brechen.

Wir sollten das Unvermeidliche nicht mehr weiter hinauszögern, sondern die Anpassung des Rentenalters zum Kernpunkt der nächsten Reform der Altersvorsorge machen. Vor allem aber sollte darauf verzichtet werden, viel politisches Kapital in Massnahmen zu investieren, welche die Umverteilung noch akzentuieren und erst noch eine Linderung der finanziellen Probleme nur für wenige Jahre versprechen. In diese Kategorie fallen leider alle momentan politisch behandelten Vorstösse. Der AHV-Steuer-Deal ebenso wie die AHV 21 oder z.B. auch die vor kurzem lancierten Ideen, einen Teil der Entwicklungshilfegelder in die AHV oder einen Teil der Nationalbankgewinne in die 2. Säule zu schleusen.

Diese Überlegungen, aber auch der internationale Vergleich zeigen: Die demographische Entwicklung wird eine Erhöhung des Rentenalters früher oder später unabdingbar machen. Besser, wir erhöhen es möglichst bald und dafür in kleinen Schritten. Denn je später die Anpassung vorgenommen wird, desto drastischer und stärker zu Ungunsten der jungen und künftigen Generationen wird sie ausfallen. Wir haben hier nur noch ein Zeitfenster von ein paar wenigen Jahren, bevor die Pensionierungswelle der Babyboomer das System an seine Belastungsgrenzen bringt.

Literaturverzeichnis

Avenir Jeunesse (2018): *Heute, nicht morgen: Ideen für eine fortschrittliche Altersvorsorge*, Zürich: Avenir Suisse.

Börsch-Supan, Axel (2014): Note on the Myth that Older Workers Delaying Retirement Creates Unemployment for the Young, Munich Center for the Economics of Aging Discussion Paper 24-2014.

Börsch-Supan, Axel (2017): *Stellungnahme zur Bundestagsanhörung am 23. 1. 2017 (Rentenpolitik)*, http://mea.mpisoc.mpg.de/fileadmin/files/pressemitteilungen/Stellungnahme_zur_Oeffentlichen_Anhoerung_23012017.pdf

Brunetti, Aymo (2017): *Volkswirtschaftslehre: Eine Einführung für die Schweiz*, Bern: hep Verlag AG.

- Brunetti, Aymo (2018a): *Die Angleichung des Frauenrentenalters ist nur ein Nebenschauplatz*, NZZ http://staff.vwi.unibe.ch/brunetti/downloads/20180324_NZZ_DieAngleichungdesFrauenrentenaltersistnureinNebenschauplatz.pdf
- Brunetti, Aymo (2018b): *Ausnahmestand – Das turbulente Jahrzehnt nach der Grossen Finanzkrise*, Bern: hep-Verlag AG
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2018): Chronologie: Bisherige Revision der schweizerischen Altersvorsorge, <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/ahv/reformen-revisionen/ahv-projekte-archiv.html>
- Bundesamt für Statistik (2015): *Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015-2045*, Neuenburg: Eidg. Departement des Inneren.
- Cosandey, Jerome (2015): *Umbau statt Abbau: Pensionierungswelle der Baby Boomer als Herausforderung*, <https://www.avenir-suisse.ch/umbau-statt-abbau/>
- Credit Suisse (2018a): Credit Suisse Sorgenbarometer, <https://www.credit-suisse.com/careers/de/articles/media-releases/credit-suisse-worry-barometer-2018--retirement-provision-is-the--201812.html>
- Credit Suisse (2018b): Credit Suisse Jugendbarometer, <https://www.credit-suisse.com/media/assets/corporate/docs/about-us/responsibility/youth-barometer/youth-barometer-2018-bulletin-de.pdf>
- EDI (2013): *Einführung eines Interventionsmechanismus für die AHV sowie Neuordnung des Bundesbeitrags an die AHV*, Bern: Bericht des Eidgenössischen Departements des Inneren.
- Eurostat (2012): *Gesunde Lebensjahre und Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren in europäischen Ländern nach Geschlecht im Jahre 2010*, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/223237/umfrage/gesunde-lebensjahre-und-lebenserwartung-im-alter-von-65-jahren-in-europa/>
- FAZ (2016): *So lange arbeiten Angestellte in anderen Ländern*; <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/was-wird-aus-der-rente/debatte-um-erhoehung-des-gesetzlichen-rentenalters-14399453.html>
- Feld, Lars und Christoph Schaltegger (2012): *Soziale Sicherheit sichern – Plädoyer für eine Schuldenbremse*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Finanz und Wirtschaft (2018): *Wir müssen die Entscheide heute treffen*, Interview mit Jerome Cosandey: <https://www.avenir-suisse.ch/wir-muessen-die-entscheide-heute-treffen/>
- Finnish Center for Pensions (2016): *Retirement Ages in Member States*, <https://www.etk.fi/en/the-pension-system/international-comparison/retirement-ages/>
- Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK) (2017): *Bericht finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen 2017*, Bern: OAK.
- OECD (2017): *Pensions at a Glance 2017: How does the Netherlands compare?*, <https://www.oecd.org/netherlands/PAG2017-NLD.pdf>
- UBS (2014): *Lasten in die Zukunft verschoben: Altersvorsorge und Schweizer Generationenbilanz*, Zürich: UBS.

Policy Summary

In den meisten Politikbereichen ist die Nachhaltigkeit inzwischen eine unbestrittene Richtschnur zur Beurteilung der Qualität von Reformen: Kommende Generationen sollen durch heutige Handlungen nicht benachteiligt werden. Interessanterweise spielt diese Maxime in den bisherigen Reformvorschlägen der Schweizer Altersvorsorge kaum eine oder nur eine untergeordnete Rolle. Vielen ist nicht bewusst, dass die beiden Hauptpfeiler der Altersvorsorge schon heute nicht mehr nachhaltig finanziert sind. Seit 2014 hat die 1. Säule (AHV) jedes Jahr mehr Ausgaben als Einnahmen, und schon seit mehr als zehn Jahren werden in der 2. Säule (BV) jedes Jahr substantielle Gelder von den Erwerbstätigen zu den Rentnern umverteilt, um die versprochenen Renten zu finanzieren. Noch besorgniserregender ist der Blick in die Zukunft: Ohne Anpassungen werden diese finanziellen Ungleichgewichte massiv ausgedehnt; der AHV-Fonds etwa wird Ende der 2020er-Jahre leer sein.

Dass die Systeme heute überhaupt noch aufrecht erhalten werden können liegt daran, dass die Schweizer Altersvorsorge zu einem sich laufend akzentuierenden Umverteilungssystem von Jung zu Alt mutiert ist. Und das, ohne dass diese Umverteilung geplant oder beabsichtigt gewesen wäre oder dass sie je bewusst demokratisch abgesehnet worden wäre. Mit jedem Jahr, in dem das Rentenalter unverändert bleibt, verstärkt sich diese Umverteilung. Und die vom Bundesrat vorgeschlagene Sanierungsstrategie primär über zusätzliche Abgaben verschlimmert die Situation; sie ist einseitig so konzipiert, dass die Transfers von Jung zu Alt sich noch einmal vergrössern. Diese Bevorteilung der Älteren zu korrigieren, sollte eigentlich unbestritten die zentrale Priorität jeder grundsätzlichen Reform der Altersvorsorge sein. Einerseits aus Gründen der Fairness, andererseits aber auch, weil eine Akzentuierung dieser Umverteilung den Generationenvertrag ernstlich bedrohen könnte. Obwohl für die Jungen die Pensionierung noch weit in der Zukunft liegt, betrachten sie gemäss einer aktuellen Umfrage die Finanzierbarkeit der Altersvorsorge als grösste zukünftige Herausforderung.

Ist man sich der Umverteilung einmal bewusst und akzeptiert man, dass Rentenkürzungen gegen Treu und Glauben verstossen, dann ist klar, dass jede zukünftige Reform der Altersvorsorge Erhöhungen des Rentenalters beinhalten muss. Es gibt für die baldige Mehrheit der Älteren schlicht kein plausibles Argument, warum sie von den Jungen derart stark subventioniert werden sollten. Ein Punkt wird aber dennoch sehr häufig angeführt. Die Sorge nämlich, dass es zu wenige Arbeitsplätze für Senioren haben könnte. Mit diesem Argument lässt sich in der Diskussion trefflich abblocken: «Wir wären ja an sich schon dafür, aber es wird zu wenig Arbeitsplätze haben, wenn wir das Rentenalter erhöhen». So effektiv diese Argumentation in der politischen Diskussion ist, so wenig fundiert ist sie aus Sicht der historischen Erfahrung und aus Sicht der ökonomischen Theorie. Und es kommt noch dazu, dass die demographische Entwicklung ohnehin zu einer solchen Verknappung von Arbeitskräften führen wird, dass die Unternehmen in zunehmendem Masse auf ältere Arbeitnehmer angewiesen sein werden.

Dieses Policy-Papier dokumentiert die mangelnde Nachhaltigkeit in der Schweizer Altersvorsorge und stellt klar, warum die Furcht vor zu wenigen Arbeitsplätzen für Senioren unbegründet ist. Die Schlussfolgerung aus diesen Überlegungen ist, dass jeder weitere Versuch, die Altersvorsorge ohne eine – idealerweise schrittweise - Anpassung des Rentenalters zu sanieren, zunehmend in Konflikt mit grundsätzlichen Nachhaltigkeits- und Fairnessgeboten gerät.