

ALTERSVORSORGE

Die Lasten gerecht auf die Generationen verteilen

Es ist höchste Zeit, den jahrzehntelangen Reformstau in der Altersvorsorge zu überwinden. Gefragt sind nachhaltige, politisch realisierbare Lösungsansätze. Von Aymo Brunetti und Heinz Zimmermann

Die steigende Lebenserwartung und ein jahrzehntelanger Reformstau haben die Schweizer Altersvorsorge in eine gewaltige finanzielle Schieflage gebracht. Nur durch milliarden schwere jährliche Umverteilungen von Jung zu Alt konnte bis jetzt ein finanzieller Kollaps abgewendet werden. Dies widerspricht dem verfassungsmässigen Auftrag einer nachhaltigen finanzierten Altersvorsorge und gefährdet zunehmend den Generationenvertrag. Es ist eines der grössten Politikversagen in unserem Lande, dass bis jetzt noch keine nachhaltige Lösung für dieses Problem umgesetzt wurde. Dies wiegt umso schwerer, als – anders als bei ähnlich fundamentalen Herausforderungen wie in der Europa- oder der Klimapolitik – wir das Problem mit zielführenden innenpolitischen Reformen alleine lösen können.

Vor diesem Hintergrund ist die vor kurzem eingereichte Renteninitiative, die eine schrittweise Anpassung des Rentenalters an die Lebenserwartung vorsieht, eine einmalige Chance. Sie ist aus unserer Sicht die zentrale Reform, um eine generationengerechte Altersvorsorge zu realisieren. Wegen absehbarer Widerstände, die eine zeitnahe Umsetzung gefährden, schlagen wir hier jedoch Anpassungen vor, die den Kerngedanken beibehalten, unserer Ansicht nach aber die politischen Realisierungschancen erhöhen. Diese Überlegungen könnten in einen allfälligen Gegenvorschlag des Parlaments einfließen. In der 2. Säule empfehlen wir zudem die Einführung gewisser Automatismen und eine minimale Flexibilisierung der Renten. Rasch realisierbare steuerliche Erleichterungen für die Altersarbeit sollten die Hauptreformen politisch erleichtern und komplettieren deshalb ein aus unserer Sicht zielführendes Reformpaket.

Massive Umverteilung von Jung zu Alt

Vielen ist nicht bewusst, dass die beiden Hauptpfeiler der Schweizer Alters-

vorsorge schon heute bei weitem nicht mehr nachhaltig finanziert sind. Seit 2014 hat die 1. Säule (AHV) praktisch jedes Jahr mehr Ausgaben als Einnahmen, und schon seit langem fließen in der 2. Säule (BVG) jedes Jahr substanzielle Gelder von den Erwerbstätigen zu den Rentnern, 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 in den 2030er Jahren leer sein. Dass die Systeme heute über-

Die natürliche Lösung ist, dass das Rentenalter proportional mit der Erhöhung der Lebenserwartung ansteigen muss.

haupt 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 abgesegnet worden wäre. Mit jedem Jahr, in dem nichts unternommen wird, verstärkt sich diese Umverteilung.

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 ernsthaft bedrohen könnte.

Zentrale Ursache für diese bedrohliche finanzielle Entwicklung ist, dass im heutigen System etwas Entscheidendes dynamisch ist, nämlich die Lebenserwartung, und etwas anderes, ebenso Entscheidendes, nämlich das Rentenalter, hingegen starr bleibt. 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 laufend dadurch verschärft, dass auch in den kommenden knapp zehn Jahren noch geburtenstarke Jahrgänge der Babyboomer pensioniert werden.

Genau drei politische Stellschrauben

Wie liesse sich diese Schieflage grundsätzlich korrigieren? Einerseits wird die Finanzierungssituation der Altersvorsorge von für die Politik kaum zielgerichteten beeinflussbaren Faktoren bestimmt, insbesondere von der Geburtenrate, der Immigration und dem Wirtschaftswachstum. So hilfreich eine Verbesserung bei diesen Faktoren aus Sicht der Finanzierungssituation der Altersvorsorge wäre, so wenig lassen sie sich durch die Politik mit konkreten Massnahmen direkt verändern. Andererseits gibt es aber drei Faktoren, die ganz unmittelbar durch politische Entscheidungen getrieben werden: das Rentenalter, die Höhe der Rentenansprüche und die Finanzierung aus Abgaben. Das Rentenalter beeinflusst dabei sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben der Altersvorsorge, während die Rentenansprüche nur die Ausgaben und die Abgaben (Steuern) nur die Einnahmen betreffen.

Baut man nach dem Prinzip Hoffnung darauf, dass sich die exogenen Faktoren verbessern – etwa, dass das

zukünftige Produktivitätswachstum höher ist – so ist das kein verantwortungsbewusstes Agieren gegen die zunehmende finanzielle Schieflage der Altersvorsorge. Effektive Reformen der Altersvorsorge müssen vielmehr aktiv die drei politisch steuerbaren Faktoren verändern. Die natürliche Lösung des Problems wäre dabei, dass man das starre Element in diesem System dynamisiert. Und das heisst, dass das Rentenalter proportional mit der Erhöhung der Lebenserwartung ansteigen muss.

Hauptreform: Lebensarbeitszeit erhöhen

Das zentrale Element unseres Reformvorschlages setzt bei der Volksinitiative «Für eine sichere und nachhaltige Altersvorsorge (Renteninitiative)» an, die im Juli 2021 mit rund 145 000 Unterschriften eingereicht wurde. Die Initiative sieht vor, das Rentenalter für beide Geschlechter zunächst schrittweise auf 66 Jahre zu erhöhen und danach an die Lebenserwartung zu koppeln. Eine Umsetzung dieses Vorhabens würde die Nachhaltigkeitsprobleme der Schweizer Altersvorsorge mit einem Schlag substantiell reduzieren.

Angesichts der bisherigen politischen Diskussion könnte es allerdings gut sein, dass sich einer zeitnahen Umsetzung dieses Vorhabens politisch grosse Hürden in den Weg stellen. Da das Tempo einer solchen Reform essenziell ist, schlagen wir vor, das Modell der Initiative leicht zu ergänzen, um möglichen Vorbehalten entgegenzutreten. Drei Anpassungen setzen das Grundanliegen um, könnten aber einzeln oder kombiniert helfen, gewisse politische Widerstände abzumildern und eine Verwirklichung zu beschleunigen:

■ **Erstens** der Einbau eines Default-Ansatzes: Die Politik erhält explizit die Möglichkeit, Erhöhungen des Rentenalters zu reduzieren oder zu vermeiden, wenn sie innerhalb einer vorgegebenen Frist eine alternative Reform realisiert (über Beitragserhöhungen oder Rentenkürzungen), welche die Finanzsituation der Altersvorsorge verbessert. Gelingt das nicht, steigt das Rentenalter. Die Idee dieses Ansatzes ist es, vom «Vollautomatismus» der Initiative wegzukommen, gleichzeitig aber zu garantieren, dass Reformen nicht – wie in den letzten Jahrzehnten – beliebig verschoben werden können. Die Politik erhält während einer vorgegebenen, relativ kurzen Zeit einen gewissen Handlungsspielraum, indem sie eine gemäss der Initiative anstehende Erhöhung des Rentenalters durch entsprechende Anpassungen bei den anderen Stellschrauben (Beitragserhöhungen und Rentenkürzungen) verhindern kann.

Parallel dazu stehen derartige alternative Reformen immer unter der Prämisse, dass bei einem Scheitern nicht nichts getan wird, sondern automatisch das Rentenalter nach der vereinbarten Formel steigt. Die Finanzierung der Altersvorsorge passt sich so an die steigende Lebenserwartung in jedem Fall an, aber der Default-Ansatz gibt eine gewisse Flexibilität, auf welche Art und Weise dies geschieht.

■ **Zweitens** der Einbau eines einfachen Lebensarbeitszeitelementes: Wer zum Beispiel nach der Ausbildung Stand

heute 44 Jahre voll gearbeitet hat und mindestens 64 Jahre alt ist, kann ohne Einbussen in Pension; auch diese Anzahl Erwerbsjahre wird mit der gleichen Frequenz und im gleichen Ausmass wie das normale Rentenalter an die Lebenserwartung angepasst. Die Idee dieser Ergänzung ist es, mit einem administrativ bewältigbaren Aufwand mehr Rücksicht auf individuelle Berufskarrieren zu legen, als dies bei einem starren, für alle geltenden Rentenalter der Fall wäre. Damit sollen einem politisch machtvollen Gegenargument zur Erhöhung des Rentenalters die Spitzen genommen werden. Mit dem Beispiel von Bauarbeitern wird nämlich oft argumentiert, dass in gewissen Berufen eine Erhöhung des Rentenalters physisch nicht zumutbar sei. Da dieses Argument bei Tätigkeiten relevant ist, in denen die Personen schon früh ins Berufsleben eintreten, kann ein Lebensarbeitszeitmodell hier helfen. Wer mit einem 80- bis 100-Prozent-Pensum eine gewisse, festgelegte Anzahl von Jahren ohne Unterbruch in die Altersvorsorge eingezahlt hat, der kann – wenn er oder sie das möchte – schon etwas vor dem ordentlichen Rentenalter pensioniert werden. Für alle anderen, also die grosse Mehrheit der Bevölkerung, bliebe das reguläre Pensionsalter bindend.

Das ist administrativ deutlich einfacher als ein voll ausgebautes Lebensarbeitszeitmodell, da man nicht für jede Person das individuelle Rentenalter ausrechnen muss. Vielmehr gibt es eine Option (aber keine Verpflichtung), mit dem Nachweis einer bestimmten Zahl von geleisteten Erwerbsjahren sich ohne Einbussen frühzeitig pensionieren zu lassen.

■ **Heftiger politischer Widerstand** könnte auch wegen der Angleichung des Rentenalters der Frauen an das der Männer entstehen. Sollte sich die Reform deswegen deutlich zu verzögern drohen, könnte drittens erwogen werden, auf diese Angleichung zu verzichten und vom Bestehenden ausgehend das Rentenalter für beide Geschlechter in gleichen Schritten zu erhöhen. Ein solcher Ansatz wäre vor den Hintergrund der höheren Lebenserwartung der Frauen materiell kaum gerechtfertigt, könnte aber zumindest zu Beginn im Interesse einer rascheren Realisierbarkeit erwogen werden. Diese Ergänzung wäre vor allem dann zu überlegen, wenn die Angleichung des Rentenalters in der 11. AHV-Reform scheitern sollte.

Eine Umsetzung der Initiative mit oder ohne die skizzierten Anpassungen wirkt nicht nur bei der 1. Säule, sondern bringt ebenso bei der 2. Säule eine substanzielle Entspannung der Finanzierungssituation. In der 3. Säule bliebe mehr Zeit, die privaten Ersparnisse zu öffnen. Auch in diesem Modell sollte zudem vorgesehen sein, dass man sich einige Jahre früher oder später pensionieren lassen kann, sofern bei dieser individuellen Flexibilisierung die Rentenversicherungsmathematisch korrekt angepasst werden.

Zusätzliche Reform für die 2. Säule

In der 2. Säule entstehen massive, unbeabsichtigte Umverteilungen, weil wegen der politischen Festlegung der zentralen technischen Parameter notwendige Anpassungen nur zögerlich und viel zu spät

Die Autoren



Aymo Brunetti

(Jahrgang 1963) ist seit 2012 ordentlicher Professor am Departement Volkswirtschaftslehre der Universität Bern. Zudem ist er ebenda geschäftsführender Direktor des Volkswirtschaftlichen Instituts. Zuvor arbeitete er in verschiedenen Funktionen beim Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), zuletzt als Leiter der Direktion für Wirtschaftspolitik. Auch seit seinem Wechsel an die Universität Bern ist er weiterhin in der wirtschaftspolitischen Beratung tätig, insbesondere im Bereich der Finanzmarktregulierung, wo er in den vergangenen Jahren verschiedene Expertengruppen des Bundes präsidierte.



Heinz Zimmermann

(Jahrgang 1958) ist seit 2001 Professor für Finanzmarkttheorie an der Universität Basel und seit 1999 Gastdozent an der Universität Bern. Davor hatte er eine Professur an der Universität St. Gallen (HSG) und war Gründungsdirektor des Schweizerischen Instituts für Banken und Finanzen. Sein Forschungsinteresse gilt der empirischen Finanzmarkt-forschung und derivativen Finanzinstrumenten. Seit über zwei Jahrzehnten ist er im Editorial Board des «Journal of Derivatives». Er ist Ehrenmitglied der Schweizerischen Gesellschaft für Finanzmarkt-forschung und hat Mandate im Finanzdienstleistungssektor.

Sounding Board

Folgende sechs Sparringspartner aus der Praxis sowie Persönlichkeiten aus Wissenschaft oder Zivilgesellschaft haben die Fachautoren thematisch und inhaltlich herausgefordert sowie unterstützt:

- Patrick Eugster, Ökonom, Winterthur
- Dr. Alexandra Janssen, Unternehmerin und CEO von Ecofin Portfolio Solutions, Zürich
- Dr. Vera Kupper Staub, Ökonomin, Zürich
- Franziska Tschudi, Unternehmerin und CEO, Rapperswil
- Salomè Vogt, Politikwissenschaftlerin, Zürich
- Dr. Veronica Weisser, Ökonomin und Vorsorgeexpertin, Pfäffikon SZ