

## Steuerungsmechanismen in der AHV

Obschon bei der AHV aufgrund demografischer Veränderungen in absehbarer Zeit ein finanzieller Handlungsbedarf besteht, sind bisherige Reformvorschläge gescheitert. Aus diesem Grund wurden Möglichkeiten und Wirkungen von Steuerungsmechanismen untersucht, die angemessen auf den absehbaren Handlungsbedarf reagieren können und die Reformblockade durch eine Entpolitisierung der Massnahmen zu überwinden vermögen. Im Auftrag des BSV wurden drei verschiedene Modelle entwickelt und bewertet.<sup>1</sup>



**Lars P. Feld**  
Albert-Ludwig-Universität Freiburg  
i. Br./Walter-Eucken-Institut



**Christoph A. Schaltegger**  
Universität Luzern /  
IFF Universität St.Gallen

In der Vergangenheit sind AHV-Reformen unter anderem deshalb gescheitert, weil eine unmittelbare Notwendigkeit verneint wurde. Daneben wurden auch die Wirksamkeit und die Lastenverteilung der vorgeschlagenen Massnahmen kritisiert. Es stellt sich deshalb die Frage, ob es geeignete institutionelle Steuerungsmechanismen gibt, die einerseits adäquat auf den Handlungsbedarf reagieren können und andererseits dazu geeignet sind, die Re-

### Entwicklung der drei Modelle

Zur Konstruktion der drei Modelle wurden jene Steuerungsparameter verwendet, welche die AHV-Finzen massgeblich beeinflussen (Höhe der Renten, gesetzliches Rentenalter, Lohnbeiträge und Mehrwertsteuer). Eine Erhöhung der Bundesbeiträge würde demgegenüber lediglich die Zusatzlast auf den Bundeshaushalt abwälzen. Weil die Lebenserwartung der über 65-Jährigen seit Einführung der AHV um fast sieben (Männer) bzw. acht (Frauen) Jahre gestiegen, das gesetzliche Rentenalter dagegen nie erhöht worden ist, wird das gesetzliche Rentenalter in zwei Modellen mit einbezogen. Daneben wurden die Modelle jeweils so konstruiert, dass Mehreinnahmen und Minderausgaben je etwa zur Hälfte zur Verbesserung der finanziellen Situation der AHV beitragen und die Aufteilung der Zusatzlast auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen möglichst ausgewogen ausfällt. Weitere verworfene Varianten, welche die heutigen AHV-Leistungen und das Drei-Säulen-System der Altersvorsorge beibehielten, werden im Bericht ausführlich diskutiert.

formblockade durch eine Entpolitisierung der Massnahmen zu überwinden. In einigen Ländern enthalten die Rentensysteme bereits heute einen Steuerungsmechanismus in der Altersvorsorge, der darauf ausgerichtet ist, das finanzielle Gleichgewicht langfristig zu sichern.

### Drei konkrete Modelle von Steuerungsmechanismen

Im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen haben wir die Möglichkeiten und Wirkungen von Steuerungsmechanismen in der AHV untersucht. Es wurden drei verschiedene Modelle entwickelt und bewertet.

Zwei Modelle sind als sogenannte «Autopiloten» konzipiert, die beim Erreichen bestimmter Schwellenwerte automatisch gesetzlich definierte Massnahmen auslösen. Der Autopilot soll unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung die langfristige Finanzierung der AHV sicherstellen, ohne dass ein Eingreifen der Politik erforderlich ist. Das dritte Modell ist als «Navigationshilfe» konstruiert worden. Analog zu den beiden anderen Modellen werden im Voraus gesetzliche

<sup>1</sup> Feld, Lars; Schaltegger, Christoph; Pfeil, Christian; Weder, Martin (2012), «Steuerungsmechanismen in der AHV»; BSV-Forschungsbericht Nr. 7/12 [www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lnr=07/12#pubdb](http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lnr=07/12#pubdb)

Schwellenwerte und konkrete Massnahmen definiert. Diese werden jedoch nur dann ausgelöst, wenn sich der Gesetzgeber nicht rechtzeitig auf wirksame Anpassungen einigen kann.

**Modell I:** Das erste Modell stellt die Finanzierung der AHV über höhere Lohnbeiträge und eine Anhebung des Rentenalters sicher. Sobald das Umlageergebnis der AHV negativ wird, löst der Autopilot auf Anfang des nächsten Jahres Anpassungen aus. Die Lohnbeiträge werden in Zehntelprozenten und das Rentenalter in Monatsschritten so stark erhöht, dass die Finanzierungslücke vollständig geschlossen wird. Falls der Fondsbestand unter 50 Prozent der Jahresausgaben der AHV sinkt, werden Rentenalter und Lohnbeiträge so angepasst, dass der Fondsbestand wieder die kritische Schwelle von 50 Prozent erreicht. Gemäss Finanzperspektiven des BSV würden die Lohnbeiträge im mittleren Szenario bis 2030 von heute 8,4 auf 9,5 Prozent des Bruttolohnes ansteigen. Das ordentliche Rentenalter würde um 1,7 Jahre angehoben.

**Modell II:** Analog zum ersten Modell löst der Autopilot auch im zweiten Modell bei negativen Umlageergebnissen automatisch Anpassungen auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite der AHV aus. Auf der Beitragsseite wird die Mehrwertsteuer in Zehntelprozenten angehoben, während auf der Ausgabenseite die Renten so stark gekürzt werden, dass die Finanzierungslücke vollständig geschlossen wird. Der Autopilot ist so ausgestaltet, dass höhere Einnahmen und tiefere Ausgaben möglichst zu gleichen Teilen zur finanziellen Stabilisierung beitragen. Fällt der Fondsbestand unter 50 Prozent, werden die Renten und die Mehrwertsteuer so angepasst, dass die Schwelle von 50 Prozent im folgenden Jahr wieder erreicht wird. Gemäss Modell II würde die Mehrwertsteuer im mittleren Szenario bis 2030 um 1,1 Prozentpunkte ansteigen, die Renten würden real um 3,1 Prozent gekürzt.

**Modell III:** Das dritte Modell ist als «Navigationshilfe» konzipiert. Während bei einem Autopiloten bei Unterschreiten gesetzlich definierter Schwellenwerte automa-

tische Veränderungen auf der Leistungs- und Finanzierungsseite in Kraft treten, verbleiben gesetzliche Anpassungen bei der Navigationshilfe zumindest in einer ersten Phase dem politischen Prozess. Der Steuerungsmechanismus sieht ein Vorgehen in drei Stufen vor. Im mittleren Szenario würde unter der Annahme, dass die Politik untätig bleibt, das gesetzliche Rentenalter bis 2030 um 1,9 Jahre angehoben, die Mehrwertsteuer würde um einen Prozentpunkt erhöht.

- In einem ersten Schritt erhält der Bundesrat den gesetzlichen Auftrag, innert Jahresfrist eine Vorlage zuhanden des Parlamentes auszuarbeiten, sobald der Fondsbestand der AHV unter 70 Prozent einer Jahresausgabe fällt. Die Vorschläge für Reformen müssen dabei vom finanziellen Umfang her mindestens dem negativen Umlageergebnis entsprechen. Mit den Massnahmen soll die Finanzierungslücke der AHV kurzfristig geschlossen werden.
- Droht der Fondsbestand im folgenden Jahr unter die Schwelle von 50 Prozent zu sinken, so wird auf Anfang des nächsten Jahres das Rentenalter in Monatsschritten und die Mehrwertsteuer in Zehntelprozenten so stark erhöht, dass das Umlageergebnis nicht mehr negativ ist.
- Liegt der Fondsbestand am Ende des Jahres unter 50 Prozent einer Jahresausgabe, so werden die Mehrwertsteuer und das Rentenalter in den gleichen Schritten so stark erhöht, dass die Finanzierungslücke geschlossen ist und der Fondsbestand wieder den Stand von 50 Prozent erreicht.

## Evaluation der drei Modelle

Weil bereits die vom Parlament abgelehnte 11. AHV-Revision einen Steuerungsmechanismus enthielt, wird diese Reform in die Evaluation der drei Modelle miteinbezogen. Der Steuerungsmechanismus sah vor, dass der Stand des AHV-Fonds bei 70 Prozent der Jahresausgaben

## Evaluation der drei Steuerungsmechanismen im Vergleich zur 11. AHV-Revision

T1

	11. AHV	Modell I	Modell II	Modell III
Notwendigkeit	++	++	++	++
Wirksamkeit	+	++	++	+
Ausgewogenheit der Lastenverteilung	–	=	–	+
Rechtliche Aspekte	–	+	–	=
Organisatorische Aspekte	=	=	–	+

++ vollständig erfüllt, + grösstenteils erfüllt, = bedingt erfüllt, – teilweise nicht erfüllt, – – nicht erfüllt

festgesetzt werden sollte. Bei einem Fondsstand von unter 70 Prozent wäre die Rentenanpassung gemäss Mischindex hinausgeschoben worden. Die Renten sollten erst angepasst werden, wenn die aufgelaufene Teuerung mehr als 4 Prozent beträgt. Bei unter 45 Prozent der Jahresausgaben wären Rentenanpassungen ganz ausgesetzt und die AHV-Beiträge um 5 Prozent erhöht worden.

Die Evaluation der Steuerungsmechanismen erfolgt anhand von fünf Kriterien. Die verwendeten Kriterien orientieren sich an den aus der Literatur der politischen Ökonomie bekannten Bestimmungsfaktoren erfolgreicher

Reformen. Hinsichtlich der Einführung eines Steuerungsmechanismus in der AHV soll dies helfen, Anhaltspunkte für die Akzeptanz einer umfassenden Reform zu gewinnen. Die Lösung des Problems, auf das sich der Steuerungsmechanismus bezieht, muss als notwendig angesehen werden (Notwendigkeit). Der Mechanismus muss ausserdem das Ziel stabiler Finanzen in der AHV erreichen (Wirksamkeit). Daneben sollten die mit der Reform verbundenen Anpassungslasten möglichst ausgewogen verteilt sein. Zuletzt müssen auch rechtliche und organisatorische Aspekte berücksichtigt werden. Die vorangehende Tabelle **T1** zeigt die Ergebnisse der Evaluation. Auf eine Gewichtung der Kriterien wurde verzichtet, weil eine solche mindestens bis zu einem gewissen Punkt subjektiver Natur ist und daher der Politik überlassen werden muss. Im Folgenden werden deshalb lediglich die wichtigsten Vor- und Nachteile der drei Steuerungsmechanismen zusammengefasst.

Bezüglich finanzieller Notwendigkeit und Wirksamkeit schneiden alle drei berechneten Modelle gut ab. Die vollständige Erfüllung des Kriteriums der finanziellen Notwendigkeit bedeutet gleichzeitig, dass die Steuerungsmechanismen moderat ausgestaltet sind und erst mit zeitlicher Verzögerung auf finanzielle Ungleichgewichte reagieren. Das hat zur Folge, dass die Verantwortung für eine gesunde finanzielle Verfassung der AHV in allen Modellen bis zum Eintreten grösserer Fehlbeträge bei Bundesrat und Parlament bleibt. Die Wirksamkeit ist in den Modellen I und II grösser als in Modell III, weil gesetzliche Automatismen früher greifen und die Finanzierungslücke vollständig schliessen. Modell III ist hingegen ähnlich ausgestaltet wie die 11. AHV-Revision. In einer ersten Stufe erhalten Bundesrat und Parlament lediglich den Auftrag, die Finanzierungslücke zu schliessen.

Das Kriterium der Ausgewogenheit der Lastenverteilung wird von der 11. AHV-Revision sowie von den beiden ersten Modellen nur bedingt erfüllt. Bei der 11. AHV-Revision sind lediglich die Rentnerinnen und Rentner betroffen, die vorgesehenen Massnahmen beziehen sich ausserdem nur auf die Ausgaben der AHV. Mehreinnahmen sind nicht vorgesehen. Bei den Modellen I und II ist die finanzielle Ausgewogenheit sichergestellt: Mehreinnahmen und Minderausgaben gleichen sich ungefähr

aus. Die Verteilung der Zusatzlast ist allerdings ungleich verteilt. In Modell I wird mit der Erhöhung des Rentenalters und der Anhebung der Lohnbeiträge vor allem die erwerbstätige Bevölkerung zusätzlich belastet. In Modell II sind die Rentner durch die Kürzung der Renten und die Anhebung der Mehrwertsteuer stärker betroffen als die Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Die Kombination von höherer Mehrwertsteuer und höherem Rentenalter in Modell III schneidet deshalb bezüglich Ausgewogenheit der Lastenverteilung am besten ab, während Modell II angesichts der Eigenschaft der AHV als Grundsicherung etwas ungünstiger einzuschätzen ist als Modell I.

Aus rechtlicher Sicht bedingen Reformen der Altersvorsorge per Definition zumindest eine Änderung der entsprechenden Gesetze und Verordnungen. Je nach Modell ist sogar der entsprechende Verfassungsartikel und damit verbunden eine Zustimmung der Mehrheit der Stimmbevölkerung erforderlich. Verfassungsrechtlich problematisch sind die Bestimmungen der 11. AHV-Revision und von Modell II bezüglich Rentenkürzung. Das in der Bundesverfassung verankerte Ziel der Existenzsicherung kann bei Personen mit Minimalrente gefährdet sein. Ausserdem müssen die Renten mindestens der Preisentwicklung angepasst werden. Unter rein rechtlichen Aspekten schneidet Modell I daher am besten ab. Dieser Steuerungsmechanismus sieht lediglich eine Erhöhung des Rentenalters und der Lohnbeiträge vor, was innerhalb einer ordentlichen Gesetzesrevision vollzogen werden kann. Modell III erfordert hingegen aufgrund der Anhebung der Mehrwertsteuer eine Verfassungsänderung.

Organisatorische Koordinationsprobleme können sich mit Ausnahme des dritten Modells in allen Steuerungsmechanismen ergeben. Diese betreffen vor allem die Abstimmung mit der IV. Daneben wirken sich die vorgesehenen Reformen auf die Ergänzungsleistungen, die Arbeitslosenversicherung und die berufliche Vorsorge aus. Durch die Anhebung des Rentenalters findet eine Lastenverschiebung auf die IV und die ALV statt. Ältere Leistungsbezüger verbleiben bei einer Anhebung des Rentenalters länger in der IV und der ALV. Die Anpassungen der Renten können zudem zu Zusatzbelastungen bei den Ergänzungsleistungen führen. Die Mehrbelastung für Bund und Kantone aufgrund von höheren Ergänzungsleistungen hängt jedoch ebenfalls davon ab, wie sich die Leistungen der beruflichen Vorsorge entwickeln. Aufgrund der Rentenkürzungen und den jährlichen Anpassungen an die Lohn- und Preisentwicklung hätte Modell II die bedeutendsten organisatorischen Veränderungen zur Folge. AHV- und IV-Renten würden dadurch vollständig voneinander entkoppelt. Im Sinne einer Verstetigung der allenfalls notwendigen Anpassungen werden auch im Modell I die Renten jedes Jahr an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst, in Modell III wird die heutige Praxis (Anpassung in der Regel alle zwei Jahre)

beibehalten. Mit Modell I und II werden AHV- und IV-Renten somit nicht mehr gleichzeitig angepasst, in Modell III schon. Im dritten Modell erfolgt die Anpassung der AHV-Renten weiterhin synchron mit den IV-Renten, wodurch Koordinationsprobleme mit der IV vermieden werden.

### **Steuerungsmechanismen haben Vorteile gegenüber kurzfristigen Reformen**

Die vorgeschlagenen Steuerungsmechanismen sind moderat ausgestaltet und schaffen keine vorzeitigen finanziellen Polster, sondern kompensieren die finanziellen Ungleichgewichte erst mit einer zeitlichen Verzögerung. Die Steuerungsmechanismen bergen damit kein Prognoserisiko. Das dritte Modell schneidet insgesamt am besten ab, weil es der Politik nicht nur mehr Spielraum bietet, sondern auch bezüglich Lastenverteilung und organisatorischen Aspekten vergleichsweise gut abschneidet. Daneben wären selbstverständlich weitere Steuerungsmechanismen denkbar, die sich stärker an Modellen im

Ausland orientieren und beispielsweise die Lebenserwartung oder die Anzahl der Beitragsjahre miteinbeziehen. Gegenüber punktuellen Reformen haben Steuerungsmechanismen den Vorteil, dass sie frühzeitiges Handeln gewährleisten, langfristig ausgerichtet sind und unmittelbar zu geringeren Zusatzlasten führen. Steuerungsmechanismen würden deshalb einen adäquaten institutionellen Rahmen für die langfristige Finanzierung der AHV bieten.

---

Lars P. Feld, Professor Dr., Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i.Br. und Direktor des Walter-Eucken-Instituts.  
E-Mail: [Feld@eucken.de](mailto:Feld@eucken.de)

---

Christoph A. Schaltegger, Professor Dr., Ordinarius für Politische Ökonomie an der Universität Luzern und Direktor am Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht IFF der Universität St.Gallen.  
E-Mail: [christoph.schaltegger@unilu.ch](mailto:christoph.schaltegger@unilu.ch)