

BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

Steuerungsmechanismen in der AHV

Forschungsbericht Nr. 7/12



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédérale des assurances sociales OFAS

Das Bundesamt für Sozialversicherungen veröffentlicht in seiner Reihe "Beiträge zur Sozialen Sicherheit" konzeptionelle Arbeiten sowie Forschungs- und Evaluationsergebnisse zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Folgerungen und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherungen wieder.

Autoren: Lars P. Feld, Christian Pfeil
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Christoph A. Schaltegger, Martin Weder
Universität Luzern
Kultur- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
Frohburgstrasse 3
CH – 6002 Luzern
Tel. +41 (0) 41 229 50 00
E-mail: Christoph.Schaltegger@unilu.ch
Internet: <http://www.unilu.ch/>

Auskünfte: Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20 / CH-3003 Bern

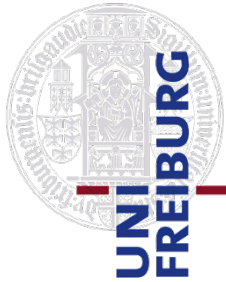
Jacqueline Kucera
Tel. +41 (0) 31 322 28 01
E-mail: Jacqueline.Kucera@bsv.admin.ch
Jean-François Rudaz
Tel. +41 (0) 31 322 87 63
E-mail: Jean-Francois.Rudaz@bsv.admin.ch

ISSN: 1663-4660

Copyright: Bundesamt für Sozialversicherungen, CH-3003 Bern
Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung –
unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares
an das Bundesamt für Sozialversicherungen gestattet.

Vertrieb: BBL, Vertrieb Publikationen, CH - 3003 Bern
<http://www.bundespublikationen.admin.ch>

Bestellnummer: 318.010.7/12d



Steuerungsmechanismen in der AHV

im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen

BSV-Nr. A11_03

Schlussbericht

Prof. Dr. Lars P. Feld, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger, Universität Luzern

Christian Pfeil, Dipl.-Vw., Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Martin Weder, M.A. HSG, Universität Luzern

9. Mai 2012

Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen

In der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) sind sowohl die Beiträge der Versicherten als auch die Ansprüche der Leistungsbezüger gesetzlich verankert. Daraus ergibt sich jedoch keine Gewähr, dass die Erträge der Versicherung ihre Ausgaben tatsächlich decken. Das AHV-Gesetz hält lediglich fest, dass der Stand des Ausgleichsfonds in der Regel nicht unter den Betrag einer Jahresausgabe sinken darf. Konkret sind jedoch keine Massnahmen für den Fall vorgesehen, dass diese Grenze tatsächlich unterschritten wird. Aufgrund der aktuellen Projektionen des BSV muss man sich um die Finanzierung der AHV bis gegen 2020 noch keine grossen Sorgen machen (externe Schockereignisse vorbehalten). Ab dann öffnet sich aber demographiebedingt die Finanzierungslücke und erreicht bis 2030 einen Betrag von 5 bis 10 Milliarden Franken pro Jahr.

Im Auftrag des Bundesrates wurden mehrere Forschungsprojekte lanciert, um Grundlagen zur Vorbereitung der nächsten Reform der Altersvorsorge zu schaffen. Ziel der vorliegenden Studie war es, Möglichkeiten und Wirkungen von Steuerungsmechanismen in der AHV auszuleuchten und mögliche, für die AHV taugliche Modelle zur nachhaltigen Sicherung der Finanzierung vorzuschlagen.

Die AHV wird im Umlageverfahren finanziert. Das heisst, die heutigen Erwerbstätigen finanzieren die Renten der heutigen Rentnerinnen und Rentner. Ein solches Umlagesystem steht in einer Gesellschaft mit sinkender Geburtenzahl und steigender Lebenserwartung generell vor grossen Herausforderungen. Wenn die Zahl der Beitragsleistenden im Verhältnis zur wachsenden Zahl der Rentner abnimmt, wird ein finanzielles Ungleichgewicht immer wahrscheinlicher. Im Jahr 2010 kamen noch 3.6 Erwerbstätige auf eine rentenbeziehende Person, im Jahr 2050 werden es laut der Studie nur noch 1.9 Erwerbstätige sein. Zudem steigt die Lebenserwartung der 65-Jährigen weiterhin kontinuierlich an; seit 1948 hat sie bei den Männern um fast sieben Jahre auf 19.2 und bei den Frauen um mehr als acht Jahre auf 22.2 Jahre zugenommen. Die politischen Parteien und das Volk haben sich in den letzten Jahren wiederholt für den Erhalt des Status Quo ausgesprochen¹. Um die verfassungsmässig garantierten Leistungen langfristig gewährleisten zu können und zugleich ein Absinken des Fondsstandes in der AHV zu vermeiden, müssen rechtzeitig Massnahmen für die Zukunft getroffen werden. Ohne Anpassung der Finanzierung dürfte die Liquidität der AHV bereits etwa 2025 einen kritischen Stand erreichen.

Im Rahmen dieser Studie präsentieren die Experten drei mögliche Steuerungsmechanismen für die AHV. Die Modelle sehen konkrete Massnahmen vor, um die Leistungen der AHV sowie die nachhaltige Stabilität dieses Vorsorgewerkes langfristig zu sichern. Die vorgeschlagenen Steuerungsmechanismen basieren auf drei Pfeilern: der Grundregel (Zielgrösse, z.B. Fondsstand), der Steuerungsregel (Schwellenwert zur Aktivierung der Regel) und dem Sanktionsmechanismus (konkrete Massnahmen). Durch Koppelung verschiedener Parameter an die ökonomischen und demografischen Veränderungen kann so zum Beispiel die Rentenhöhe und/oder das Rentenalter angepasst werden. Steuerungsmechanismen können automatische („Autopilot“) oder massgeschneiderte Lösungen („Navigationshilfe“) zur Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts in der AHV bieten.

Zwei der vorgeschlagenen Steuerungsmechanismen sind „**selbstregulierende Autopiloten**“, die nach ihrer Inkraftsetzung kein Eingreifen der Politik mehr erfordern. Das erste Modell sieht vor, dass bei einem zu tiefen Fondsstand einerseits das Rentenalter kontinuierlich angehoben und andererseits der Lohnbeitragssatz erhöht wird, um das finanzielle Gleichgewicht der AHV zu sichern. Das zweite Modell würde die Finanzierungslücke mit einer Reduktion der Rentenhöhe kombiniert mit einer Erhöhung der Mehrwertsteuerprozent für die AHV schliessen. Beim dritten Modell handelt es sich um eine „**institutionalisierte Navigationshilfe**“, die ein Vorgehen in drei Stufen vor-

¹ Drei Volksinitiativen zur Senkung des Rentenalters wurden abgelehnt (2000, 2008); die Anhebung des Rentenalters der Frauen auf 65 wurde im Rahmen der 11. AHV-Revision ebenfalls abgelehnt (Volk: 2004; Parlament: 2010).

sieht. Sobald der Fondsstand der AHV unter 70 Prozent einer Jahresausgabe fällt, muss der Bundesrat innert Jahresfrist eine Vorlage zuhanden des Parlamentes ausarbeiten, wie die Finanzierungslücke beseitigt werden soll. Sinkt der Fondsstand im nächsten Jahr dennoch unter 50 Prozent, wird auf Anfang des folgenden Jahres das Rentenalter in Monatsschritten und die Mehrwertsteuer in Zehntelprozenten soweit erhöht, dass ein ausgeglichenes Umlageergebnis resultieren sollte. Verharrt der Fondsstand am Ende dieses Jahres dennoch weiter unter 50 Prozent einer Jahresausgabe, werden sowohl die Mehrwertsteuer wie auch das Rentenalter angehoben, bis die Finanzierungslücke geschlossen ist und der Fondsstand wieder 50 Prozent erreicht.

Die „Navigationshilfe“ funktioniert somit ähnlich wie die bereits eingeführte Schuldenbremse für den Bundeshaushalt, indem die gesetzlichen Anpassungen in einer ersten Phase dem politischen Prozess überlassen werden. Die „Navigationshilfe“ legt zwar fest, wann Anpassungen stattfinden müssen, nicht aber wie. So ist nach Auffassung der Autoren einer der grossen Vorteile dieses Steuerungsmechanismus, dass ein rechtzeitiges Handeln ermöglicht wird, die Verantwortung für Reformen in einer ersten Phase jedoch vollständig Bundesrat und Parlament überlassen wird. Erst in einer allfälligen zweiten Phase käme es zu einer automatischen Anpassung. Dabei wäre die Ausgewogenheit der Lastenverteilung durch die Kombination von Mehrwertsteuererhöhung und höherem Rentenalter in diesem Modell besonders ausgeprägt.

Ein wichtiges Fazit dieser Studie ist, dass alle präsentierten Modelle grundsätzlich geeignet sind, das finanzielle Gleichgewicht der AHV zu gewährleisten. Mögliche Nachteile von Steuerungsmechanismen (starre Regeln, eingeschränkter Handlungsspielraum des Parlaments) sind bei der „Navigationshilfe“ kaum auszumachen. Interessant ist insbesondere auch der Ansatz, wonach die vorgeschlagenen Modelle relativ fein – rechtzeitig, aber nur so viel wie nötig – reagieren würden. Im Interesse einer für die Bevölkerung berechenbaren Alterssicherung stellt dies eine besonders bedenkenswerte Wirkung dar.

Ob eine entsprechende Steuerungsregelung zur nachhaltigen Sicherung der Finanzierung der AHV verankert werden soll, ist eine politische Entscheidung, die im Rahmen der nächsten Reform der Altersvorsorge fallen soll. Die Studie zeigt mögliche konkrete Modelle auf, die als Konstruktionshilfe dienen können. Allerdings wäre im Rahmen einer Konkretisierung auch der Koordination mit dem System der IV noch besondere Beachtung zu schenken, da heute die Höhe der IV-Renten an jene der AHV-Renten gekoppelt ist, und eine Anpassung des AHV-Rentenalters direkte finanzielle Auswirkungen auf die Invalidenversicherung hätte.

Martin Kaiser-Ferrari, Stellvertretender Direktor
Leiter Geschäftsfeld Alters- und Hinterlassenenvorsorge

Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales

Dans l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), tant les cotisations des assurés que les prestations auxquelles ils ont droit sont inscrites dans la loi. Cela ne donne pas pour autant la garantie que les recettes de l'assurance couvrent effectivement ses dépenses. La loi sur l'AVS dit simplement que le Fonds de compensation ne doit pas, en règle générale, tomber au-dessous du montant des dépenses annuelles. Mais aucune mesure concrète n'est prévue pour le cas où le niveau du Fonds passerait au-dessous de ce seuil. Sur la base des projections actuelles de l'OFAS, il n'y a pas de gros soucis à se faire pour le financement de l'AVS jusque vers 2020 (sauf en cas de graves événements extérieurs). Mais ensuite s'ouvre une lacune de financement, due aux facteurs démographiques, qui atteindrait en 2030 un montant de 5 à 10 milliards de francs par an.

Plusieurs projets de recherche ont donc été lancés sur mandat du Conseil fédéral pour fournir les bases de la préparation de la prochaine réforme de la prévoyance vieillesse. La présente étude avait pour but de mettre en lumière les mécanismes possibles de pilotage de l'AVS et leurs effets, et de proposer des modèles susceptibles de garantir le financement à long terme de l'assurance.

L'AVS est financée par répartition, ce qui veut dire que les rentes des retraités d'aujourd'hui sont financées par les cotisations des actifs d'aujourd'hui. Dans une société dans laquelle la natalité est en baisse et l'espérance de vie augmente, un tel système est confronté de manière générale à un défi considérable. Si le nombre des cotisants diminue par rapport à celui des retraités, la probabilité d'un déséquilibre financier devient toujours plus grande. S'il y avait encore 3,6 actifs pour un retraité en 2010, il ne devrait plus y en avoir que 1,9 en 2050, selon l'étude. De plus, l'espérance de vie à 65 ans ne cesse d'augmenter ; depuis 1948, elle a progressé de près de sept ans pour les hommes et de plus de huit ans pour les femmes, pour se situer actuellement à 19,2 ans et 22,2 ans respectivement. Tant les partis que le peuple se sont prononcés à plusieurs reprises, ces dernières années, pour un maintien du statu quo². Mais pour assurer à long terme les prestations garanties par la Constitution tout en évitant que le Fonds de l'AVS descende en dessous du seuil légal, il est indispensable de prendre des mesures à temps. Si l'on n'adapte pas le financement de l'assurance, les liquidités de l'AVS risquent d'atteindre un état critique vers 2025 déjà.

Dans le cadre de la présente étude, les experts présentent trois mécanismes de pilotage possibles pour l'AVS. Ces modèles prévoient des mesures concrètes pour garantir à long terme les prestations de l'AVS et la stabilité de l'assurance. Les mécanismes de pilotage proposés s'appuient sur trois éléments clés : la règle de base (valeur-cible, par ex. niveau du Fonds), la règle de pilotage (valeur-seuil pour l'activation de la règle) et le mécanisme de sanction (mesures concrètes). En associant différents paramètres aux changements d'ordre économique et démographique, on peut par ex. adapter ainsi le montant des rentes ou l'âge de la retraite. Les mécanismes de pilotage peuvent offrir des solutions automatiques (« pilote automatique ») ou taillées sur mesure (« aide à la navigation ») pour maintenir l'équilibre financier de l'AVS.

Deux des mécanismes proposés sont des « **pilotes automatiques autorégulateurs** » ne nécessitant plus aucune intervention au niveau politique après leur entrée en vigueur. Le premier modèle prévoit que, si le niveau de Fonds est trop bas, l'âge de la retraite est relevé de manière continue et le taux de cotisation, relevé de manière à garantir l'équilibre financier de l'AVS. Le deuxième modèle comblerait la lacune de financement en combinant une réduction du montant des rentes avec un relèvement de la TVA en faveur de l'AVS. Quant au troisième modèle, il consiste en une « **aide à la navigation institutionnalisée** » fonctionnant en trois étapes. Il prévoit que, dès que le niveau du Fonds AVS tombe au-dessous de 70 % des dépenses annuelles, le Conseil fédéral doit présenter au Parle-

² Trois initiatives populaires proposant un abaissement de l'âge de la retraite ont été rejetées (2000, 2008) ; le relèvement de l'âge de la retraite des femmes à 65 ans prévu dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS a également été rejeté (par le peuple en 2004, par le Parlement en 2010).

ment dans un délai d'un an un projet en vue de combler la lacune de financement. Si, l'année suivante, le niveau du Fonds tombe au-dessous de 50 %, l'âge de la retraite sera relevé par étapes mensuelles dès le début de l'année qui suit, et la TVA relevée par dixièmes de point jusqu'à l'obtention d'un résultat de répartition équilibré. Si, à la fin de l'année, le niveau du Fonds reste inférieur à 50 % des dépenses annuelles, la TVA et l'âge de la retraite seront relevés jusqu'à ce que la lacune de financement soit comblée et que le niveau du Fonds atteigne 50 %.

L'« aide à la navigation » fonctionne donc de manière analogue au frein à l'endettement déjà introduit pour les finances fédérales, les modifications de la loi étant laissées dans un premier temps au processus politique. L'« aide à la navigation » dit à quel moment les adaptations doivent intervenir, mais non de quelle manière. Ainsi, de l'avis des auteurs, l'un des grands avantages de ce mécanisme de pilotage est qu'il permet d'agir à temps, mais que, dans une première phase, la responsabilité des réformes est entièrement laissée au Conseil fédéral et au Parlement. Une adaptation automatique n'interviendrait que dans une éventuelle deuxième phase. Dans ce modèle, la répartition des charges serait particulièrement équilibrée, grâce à la combinaison d'une hausse de la TVA et d'un relèvement de l'âge de la retraite.

L'étude aboutit à une conclusion importante : les modèles présentés sont tous les trois appropriés pour garantir l'équilibre financier de l'AVS. Et l'« aide à la navigation » ne présente pratiquement aucun des inconvénients possibles d'un mécanisme de pilotage (rigidité des règles, manque de marge de manœuvre pour le Parlement). L'approche adoptée est aussi très intéressante en ceci que les modèles proposés réagiraient de manière relativement fine : à temps, mais pas plus que nécessaire. C'est là un effet à prendre tout particulièrement en considération dans l'optique d'une prévoyance vieillesse prévisible pour la population.

Quant à savoir si des règles de pilotage garantissant à long terme le financement de l'AVS doivent être ancrées dans la loi, c'est là une décision politique qui doit être prise dans le cadre de la prochaine réforme de la prévoyance vieillesse. L'étude montre des modèles concrets qui pourront servir d'aide. Au moment de la concrétisation, il faudra toutefois veiller aussi tout particulièrement à la coordination avec le système de l'AI, car aujourd'hui le montant des rentes AI est déterminé par celui des rentes AVS, et une adaptation de l'âge de la retraite AVS aurait des répercussions financières directes sur l'assurance-invalidité.

Martin Kaiser-Ferrari, directeur suppléant
Chef du domaine Prévoyance vieillesse et survivants

Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Nell'ambito dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS) sono fissati per legge sia i contributi degli assicurati che i diritti dei beneficiari delle prestazioni. Tuttavia, ciò non garantisce che le entrate dell'assicurazione coprano effettivamente le uscite. La legge sull'AVS stabilisce solamente che, in linea di massima, il livello del Fondo di compensazione non deve scendere al di sotto dell'importo delle uscite di un anno. Concretamente, però, non sono previste misure nel caso in cui ciò avvenga. In base alle proiezioni attuali dell'UFAS, il finanziamento dell'AVS non dovrebbe porre problemi significativi fino al 2020 circa (salvo shock esterni). Da allora, tuttavia, a causa dell'evoluzione demografica si registreranno deficit di finanziamento che raggiungeranno un importo annuo tra i 5 e i 10 milioni di franchi entro il 2030.

Su mandato del Consiglio federale è stato lanciato il presente progetto di ricerca, volto a creare le basi per la preparazione della prossima riforma della previdenza per la vecchiaia. Lo studio intendeva analizzare possibili meccanismi di regolazione nell'AVS e i loro effetti e proporre alcuni modelli atti a garantire la sostenibilità finanziaria dell'assicurazione.

L'AVS è finanziata secondo il principio di ripartizione. Ciò significa che le persone attualmente attive finanziano le rendite dei beneficiari attuali. In una società con un tasso di natalità in calo e una speranza di vita in crescita, un tale sistema si trova inevitabilmente confrontato a grandi sfide. Con la diminuzione del numero degli assicurati che versano i contributi in rapporto al crescente numero dei beneficiari di rendite, l'eventualità di uno squilibrio finanziario si fa sempre più concreta. Nel 2010 per ogni beneficiario di rendita si registravano 3,6 occupati; secondo lo studio, nel 2050 questi saranno solo 1,9. Inoltre, la speranza di vita dei sessantacinquenni continua ad aumentare: dal 1948 ha segnato un incremento di quasi sette anni per gli uomini, attestandosi a 19,2 anni, e di oltre otto anni per le donne (speranza di vita di 22,2 anni). Negli ultimi anni i partiti politici e il Popolo si sono ripetutamente espressi a favore del mantenimento dello *statu quo*³. Per poter garantire a lungo termine le prestazioni previste dalla Costituzione e, al contempo, evitare un calo del livello del Fondo dell'AVS, occorre adottare tempestivamente misure per il futuro. In mancanza di un adeguamento del finanziamento, le liquidità dell'AVS dovrebbero raggiungere un livello critico già intorno al 2025.

Nel presente studio gli esperti presentano tre possibili meccanismi di regolazione per l'AVS. I modelli prevedono misure concrete per garantire a lungo termine le prestazioni dell'AVS e la sostenibilità di questa assicurazione sociale. I meccanismi di regolazione proposti si basano su tre principi cardine: la regola di base (obiettivo, p. es. stato del fondo), la regola di innesco (valore soglia per l'attivazione della regola) e la regola di sanzionamento (misure concrete). Collegando diversi parametri all'evoluzione economica e demografica è così possibile, ad esempio, adeguare l'importo delle rendite e/o l'età di pensionamento. Per mantenere l'equilibrio finanziario dell'AVS, i meccanismi di regolazione possono prospettare soluzioni automatiche («pilota automatico») o su misura («navigatore»).

Due dei meccanismi proposti sono «**piloti automatici autoregolanti**», che non richiedono alcun intervento politico. Se il Fondo raggiunge un livello troppo basso, il primo modello prevede che un innalzamento costante dell'età di pensionamento e un aumento dei contributi salariali al fine di garantire l'equilibrio finanziario dell'AVS. Il secondo modello colmerebbe il deficit di finanziamento combinando una riduzione dell'importo delle rendite con un incremento dell'aliquota IVA. Il terzo modello è un «**navigatore istituzionalizzato**» che prevede una procedura articolata in tre fasi. Non appena il livello del Fondo dell'AVS scende al di sotto del 70 per cento delle uscite annue, il Consi-

³ Sono state respinte tre iniziative popolari sulla riduzione dell'età di pensionamento (2000, 2008) e ci si è opposti anche all'innalzamento dell'età di pensionamento delle donne a 65 anni nell'ambito dell'11a revisione dell'AVS (Popolo: 2004; Parlamento: 2010).

glio federale deve sottoporre al Parlamento entro un anno un progetto per far fronte al deficit di finanziamento. Se però l'anno seguente il livello del Fondo scende al di sotto del 50 per cento, all'inizio dell'anno successivo l'età di pensionamento viene aumentata di tanti mesi e l'IVA di tanti decimi di percento quanto sono necessari per riportare in pareggio il risultato di ripartizione. Se alla fine dell'anno il livello del Fondo resta comunque al di sotto del 50 per cento delle uscite annue, sia l'IVA che l'età di pensionamento sono aumentate fino a colmare il deficit di finanziamento e ristabilire il livello del Fondo al 50 per cento.

Il «navigatore» funziona quindi analogamente al freno all'indebitamento già introdotto per il bilancio federale, che in una prima fase lascia alla politica la competenza di procedere ad adeguamenti legali. Il navigatore stabilisce infatti il momento in cui gli adeguamenti devono essere effettuati, ma non il modo. Per gli autori, quindi, uno dei maggiori vantaggi di questo meccanismo di regolazione è che consente un intervento tempestivo, ma in una prima fase lascia interamente al Consiglio federale e al Parlamento la competenza delle riforme. Solo in un'eventuale seconda fase si innescano adeguamenti automatici. Combinando aumento dell'IVA e innalzamento dell'età di pensionamento questo modello sarebbe particolarmente equo nella ripartizione degli oneri.

Il presente studio giunge all'importante conclusione che tutti i modelli illustrati sono sostanzialmente idonei a garantire l'equilibrio finanziario dell'AVS. Nel caso del «navigatore» non si constatano nemmeno i possibili svantaggi dei meccanismi di regolazione automatici, quali la rigidità delle regole o la limitazione del margine di manovra del Parlamento. Un dato particolarmente interessante è che i modelli proposti reagirebbero in modo relativamente mirato (tempestivamente, ma solo nella misura del necessario). Questo aspetto è particolarmente degno di considerazione soprattutto per garantire alla popolazione una previdenza per la vecchiaia prevedibile.

L'opportunità di introdurre meccanismi di regolazione per garantire il finanziamento sostenibile dell'AVS andrà valutata a livello politica e dovrà essere discussa nell'ambito della prossima riforma della previdenza per la vecchiaia. Lo studio illustra modelli concreti che possono fungere da base per ulteriori sviluppi. Tuttavia, se si deciderà di intervenire in tal senso, si dovrà badare in particolare al coordinamento con il sistema dell'assicurazione invalidità, poiché attualmente l'importo delle rendite AI è vincolato a quello delle rendite AVS e un adeguamento dell'età di pensionamento AVS avrebbe ripercussioni finanziarie dirette sull'assicurazione invalidità.

Martin Kaiser-Ferrari, direttore supplente
Responsabile Ambito Previdenza vecchiaia e superstiti

Foreword of the Federal Social Insurance Office

In old-age and survivors' insurance (AHV) both the contributions of the insured and the claims of the beneficiaries are enshrined in law. However, this does not result in a guarantee that the earnings amassed by the insurance will actually cover its expenses. The AHV law merely states that the level of the equalization fund may not as a rule drop below the amount of its yearly expense. In concrete terms, however, there are no measures for the eventuality that the fund level actually drops below the expense amount. On the basis of present FSIO projections there is no need to worry greatly about the financing of the AHV until around 2020 (barring external shock events). But from that point a demographically caused financing gap will begin to open, reaching an annual volume of CHF 5 to 10 million by 2030.

The Swiss Federal Council launched this research project to create a foundation for preparing the next revision of the pensions system. The aim of the present study was to highlight possibilities and effects of control mechanisms in the AHV and to suggest possible, feasible models for securing its financing over the long term.

The AHV is financed on a pay-as-you-go basis; i.e., today's working population funds the pensions of today's pensioners. In societies with sinking birth rates and rising life expectancies, pay-as-you-go schemes are generally confronted with great challenges. When the number of people actively making contributions declines in proportion to the growing number of pensioners, a financial imbalance becomes more and more likely. In 2010 there were 3.6 working people for every person who drew a pension, but in 2050 that figure will decline to 1.9. In addition, the life expectancy of 65-year-olds continues to rise; since 1948 it has grown by nearly seven years to 19.2 years for men and by more than eight years to 22.2 years for women. Political parties and the people have spoken out repeatedly in recent years in favour of maintaining the status quo⁴. In order to ensure the constitutionally guaranteed benefits over the long term and, at the same time, to avoid a drop in the level of the AHV fund, measures for the future must be defined in good time. Without adjustments to its funding, the AHV's liquidity will reach a critical state as early as around 2025.

As part of this study the experts present three possible control mechanisms for the AHV. The models envision concrete measures to secure both the benefits provided by the AHV and the pension scheme's long-term stability. The proposed control mechanisms are based on three pillars: the basic rule (the target value, e.g. the level of the fund), the control rule (the threshold for activating the rule) and the mechanism of sanctions (concrete measures). By linking different parameters to economic and demographic changes, it is possible to adjust, for example, the amount of the pension payments and/or the pension age. Control mechanisms can offer either automatic ("autopilot") or customized solutions ("navigational aids") for maintaining financial equilibrium in the AHV.

Two of the proposed control mechanisms are "**self-regulating autopilot**" mechanisms that require no political intervention. The first of them envisions that when the fund level is too low, the statutory pension age will be continually raised and the wage contribution percentage increased in order to secure the AHV's financial equilibrium. The second model would close the financing gap for the AHV with a reduction in the amount of pension payments combined with an increase in the percentage of the value-added tax (VAT). A third model represents an "**institutionalized navigational aid**" which envisions a three-stage process. As soon as the level of the AHV fund drops below 70% of its yearly expense, the Federal Council has one year to elaborate a proposal for Parliament stating how the financing gap is to be closed. If the level of the fund nonetheless sinks below 50% the following year, at the beginning of the year after that the statutory pension age will rise in steps of one

⁴ Three people's initiatives for lowering the statutory pension age were rejected (2000, 2008); an increase to 65 in the pension age of women proposed as part of the 11th AHV revision was likewise rejected (people: 2004; Parliament: 2010).

month and VAT will be increased in tenths of a percent, as much as is necessary to obtain a balanced pay-as-you-go result. Should the fund level at the end of that year nonetheless continue to stagnate at under 50% of the yearly expense, both the VAT and the statutory pension age will be increased until the financing gap is closed and the level of the fund reaches 50% once again.

This navigational aid thus functions similarly to the "debt brake" already introduced for the federal budget by leaving it to the political process in the first stage to make any legal adjustments. It determines when an adjustment has to be made, but not how. In the authors' opinion, one of the great advantages of this control mechanism is that it enables prompt action but leaves responsibility for reforms in the first stage completely up to the Federal Council and Parliament. An automatic adjustment would only take place if the second stage became necessary. In the process, the equitable distribution of the burden is particularly pronounced in this model through the combination of a VAT increase and an increase in the statutory pension age.

An important conclusion of the study is that all the models presented are fundamentally suitable for securing the financial equilibrium of the AHV. Possible disadvantages of control mechanisms (rigid rules, restricted scope of action for Parliament) are scarcely evident with the navigational aid. Particularly interesting is also the idea that the proposed models would react relatively sensitively – that is, promptly, but only as much as necessary. In the interests of a pension scheme that is reliable and predictable for the population, this effect deserves special consideration.

Whether a corresponding control rule for securing the financing of the AHV over the long term should be put in place is a political decision that should be made within the scope of the next revision of the pensions system. The study presents possible concrete models that can serve as aids to constructing a solution. However, when concretizing such a solution the coordination with the IV system would need to be specially considered, since the amount of the IV pension is tied to that of the AHV pension and an adjustment to the AHV pension age would have direct financial consequences for the invalidity insurance scheme.

Martin Kaiser-Ferrari, Deputy Director
Head of Old Age and Survivors Pension Planning

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	I
Abbildung und Tabellenverzeichnis.....	III
Begleitung des Projekts.....	V
Zusammenfassung.....	VII
Résumé.....	XV
Riassunto.....	XXIII
Summary.....	XXXI
1. Einleitung.....	1
1.1 Hintergrund der Studie.....	1
1.2 Ziel der Studie.....	2
1.3 Vorgehen.....	4
2. Handlungsbedarf.....	5
3. Möglichkeiten und Grenzen von Steuerungsmechanismen in der AHV.....	15
3.1 Theoretische Überlegungen zu Steuerungsmechanismen.....	15
3.1.1 Die Sinnhaftigkeit von Steuerungsmechanismen.....	15
3.1.2 Begriffsklärung.....	16
3.1.3 Klassifikation der AHV.....	16
3.2 Empirische Erfahrungen zur Wirkung von Steuerungsmechanismen.....	17
3.2.1 Beispiele aus dem Ausland.....	17
3.3 Vorschläge für die AHV in der Diskussion.....	33
3.3.1 Die 11. AHV-Revision.....	33
3.3.2 Studie Bonoli et al. (2008).....	35
3.3.3 Einnahmenorientierter Steuerungsmechanismus.....	37
3.3.4 Indexierung des Rentenalters an die Lebenserwartung (Avenir Suisse).....	38
3.3.5 Stufenweise Erhöhung des Rentenalters (SGV).....	39
3.3.6 Fiskalregel mit ausgabenseitigen Sofortmassnahmen (SAV, economiesuisse).....	40
3.3.7 Der Interventionsmechanismus der IV als Vorbild für die AHV?.....	41
3.3.8 Übersicht: Vorschläge für die AHV in der Diskussion.....	44
3.4 Folgerungen für die Schweiz.....	45
4. Berechnung von verschiedenen Modellen für die AHV.....	51
4.1 Kriterien für die Beurteilung eines Steuerungsmechanismus.....	51
4.1.1 Notwendigkeit.....	51
4.1.2 Wirksamkeit.....	52
4.1.3 Ausgewogenheit der Anpassungslasten.....	52
4.1.4 Rechtliche Aspekte.....	54
4.1.5 Organisatorische Aspekte.....	55
4.2 Mögliche Steuerungsparameter.....	56
4.2.1 Rentenalter.....	56
4.2.2 Anpassung der Renten an die Lohn- und Preisentwicklung.....	56
4.2.3 Anpassung des Leistungskatalogs.....	57
4.2.4 Erhöhung bestehender Finanzierungsquellen.....	58
4.2.5 Erschliessung neuer Finanzierungsquellen.....	59
4.3 Modell I: Autopilot mit höherem Rentenalter und höheren Lohnbeiträgen.....	59
4.3.1 Inhalt und Funktionsweise des Modells.....	59
4.3.2 Begründung.....	66
4.4 Modell II: Autopilot – Rentenanpassung und Mehrwertsteuererhöhung.....	69
4.4.1 Inhalt und Funktionsweise des Modells.....	69
4.4.2 Begründung.....	74

4.5	Alternativer Steuerungsmechanismus	77
4.5.1	Inhalt und Funktionsweise des Modells	77
4.5.2	Begründung	82
5.	Evaluation der verschiedenen Modelle.....	85
5.1	Evaluation Modell I: Höheres Rentenalter und höhere Lohnbeiträge	85
5.1.1	Notwendigkeit	85
5.1.2	Wirksamkeit	85
5.1.3	Ausgewogenheit der Lastenverteilung	85
5.1.4	Rechtliche Aspekte.....	86
5.1.5	Organisatorische Aspekte	86
5.2	Evaluation Modell II: Rentenanpassung und Mehrwertsteuererhöhung	87
5.2.1	Notwendigkeit	87
5.2.2	Wirksamkeit	87
5.2.3	Ausgewogenheit der Lastenverteilung	87
5.2.4	Rechtliche Aspekte.....	88
5.2.5	Organisatorische Aspekte.....	88
5.3	Evaluation Modell III: Alternativer Steuerungsmechanismus	89
5.3.1	Notwendigkeit	89
5.3.2	Wirksamkeit	90
5.3.3	Ausgewogenheit der Lastenverteilung	90
5.3.4	Rechtliche Aspekte.....	91
5.3.5	Organisatorische Aspekte.....	92
5.4	Synthese der drei Modelle	92
6	Schlussfolgerungen.....	97
7	Quellenverzeichnis	101
8	Anhang I: Sensitivitätsanalyse.....	105
8.1	Eckwerte der Sensitivitätsanalyse	105
8.2	Sensitivitätsanalyse zu Modell I: Höheres Rentenalter, höhere Lohnbeiträge	106
8.3	Sensitivitätsanalyse zu Modell II: Rentenanpassung, Mehrwertsteuererhöhung	108
9	Anhang II: Internationale Vergleiche	111
9.1	Zunahme der Ausgaben für Renten bis 2030	111
9.2	Erwerbsquoten im internationalen Vergleich.....	112
9.3	Überblick der Rentensysteme.....	114
9.4	Zusammenfassung der OECD-Studie von D'Addio und Whitehouse (2012).....	121

Abbildungsverzeichnis

Grafik 1: Entwicklung des Altersquotienten in Prozent (1950-2060)	5
Grafik 2: Entwicklung der Lebenserwartung der 65-Jährigen in Jahren (1950-2060).....	6
Grafik 3: Jährliche Einnahmen und Ausgaben der AHV in Prozent des BIP (1948-2010)	7
Grafik 4: Umlageergebnis der AHV in Millionen Franken bis 2030	8
Grafik 5: Kapitalkonto der AHV abzüglich Schulden der IV in Milliarden Franken bis 2030.....	9
Grafik 6: Einfluss der Zuwanderung auf das Umlageergebnis der AHV seit 1990	12
Grafik 7: Finanzen der Invalidenversicherung (1990-2011)	42
Grafik 8: Schematische Darstellung der Funktionsweise des Modells I.....	61
Grafik 9: Entwicklung der Lohnbeiträge in Prozent des Bruttolohnes bis 2030 – Modell I.....	63
Grafik 10: Entwicklung des gesetzlichen Rentenalters der Männer bis 2030 – Modell I.....	64
Grafik 11: Kapitalkonto der AHV in Prozent einer Jahresausgabe.....	65
Grafik 12: Kapitalkonto der AHV in Milliarden Franken bis 2030	65
Grafik 13: Lebenserwartung der 65-Jährigen in Jahren (2010-2030)	67
Grafik 14: Schematische Darstellung der Funktionsweise des Modells II.....	70
Grafik 15: Entwicklung der realen Renten bis 2030, indexiert (2018 = 100) – Modell II.....	72
Grafik 16: Entwicklung des Mehrwertsteuersatzes bis 2030 – Modell II	73
Grafik 17: Kapitalkonto der AHV in Prozent einer Jahresausgabe.....	74
Grafik 18: Kapitalkonto der AHV in Milliarden Franken bis 2030	74
Grafik 19: Schematische Darstellung der Funktionsweise des Modells III	78
Grafik 20: : Entwicklung des gesetzlichen Rentenalters bis 2030 – Modell III.....	80
Grafik 21: Entwicklung des Mehrwertsteuersatzes bis 2030 – Modell III.....	80
Grafik 22: Kapitalkonto der AHV in Prozent einer Jahresausgabe.....	81
Grafik 23: Kapitalkonto der AHV in Milliarden Franken bis 2030	82
Grafik 24: Entwicklung der Lebenserwartung der 65-jährigen Männer bis 2030.....	106
Grafik 25: Entwicklung der Lebenserwartung der 65-jährigen Frauen bis 2030	106
Grafik 26: Öffentliche Ausgaben für die Altersvorsorge in Prozent des BIP (2010-2030)	111
Grafik 27: Erwerbsquote der 15- bis 64-Jährigen (2010).....	112
Grafik 28: Erwerbsquote der über 65-Jährigen Männer (2010)	113
Grafik 29: Erwerbsquote der über 65-Jährigen Frauen (2010)	113

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Finanzierungslücke der AHV bis 2030 in den drei Szenarien	10
Tabelle 2: Anpassungsmechanismen im Überblick	33
Tabelle 3: Aktuelle Vorschläge für die nachhaltige Finanzierung der AHV	44
Tabelle 4: Heutige Finanzierungsquellen der AHV (2010)	58
Tabelle 5: Inhalt und Funktionsweise des Modells I.....	62
Tabelle 6: Umfang der durch den Autopiloten ausgelösten Massnahmen	63
Tabelle 7: Inhalt und Funktionsweise des Modells II	71
Tabelle 8: Umfang der durch den Autopiloten ausgelösten Massnahmen	72
Tabelle 9: Notwendige Anpassung der Rentensumme in Prozent	76
Tabelle 10: Inhalt und Funktionsweise des Modells III	79
Tabelle 11: Umfang der durch die Navigationshilfe ausgelösten Massnahmen	79
Tabelle 12: Übersicht der drei Steuerungsmechanismen	93
Tabelle 13: Evaluation der drei Steuerungsmechanismen.....	93
Tabelle 14: Entwicklung der Lohnbeiträge in Prozent des Bruttolohnes bis 2030	107
Tabelle 15: Entwicklung des gesetzlichen Rentenalters bis 2030.....	108
Tabelle 16: Entwicklung der realen Renten bis 2030 (indexiert, 2018 = 100).....	108
Tabelle 17: Entwicklung des Mehrwertsteuersatzes bis 2030.....	109

Begleitung des Projekts

Begleitgruppe der Bundesverwaltung

Eva Matter, Eidgenössische Finanzverwaltung EFV

Mario Christoffel, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Patrick Cudré-Mauroux, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Werner Gredig, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Roland Heiling, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Fürsprecher Martin Kaiser-Ferrari, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Jacqueline Kucera, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Dr. Sabina Littmann, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Jean-François Rudaz, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Kurt Schlupe, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Rechtliche Begleitung

Prof. Dr. iur. Bernhard Rütsc, Universität Luzern

Zusammenfassung

Umlagesysteme vor demografischen Herausforderungen: In einem umlagefinanzierten Rentensystem werden die laufenden Renten direkt von den Beitragszahlern geleistet. Wenn die Zahl der Beitragsleistenden relativ sinkt und/oder die Zahl der Empfänger relativ steigt, kommt es zu einem finanziellen Ungleichgewicht. Die Alterung der Bevölkerung, der sich viele westliche Industrieländer gegenüber sehen, erzeugt diesen Effekt. Dies gilt ebenso für die Schweiz.

Rasch wachsender Handlungsbedarf bei der AHV: Das Umlageergebnis der AHV dürfte gegen 2020 deutlich negativ werden. Die vom Ausgleichsfonds der AHV erwirtschafteten Kapitalerträge werden nicht gross genug sein, um die Defizite aus der Versicherungstätigkeit zu kompensieren. In der Folge wird das Betriebsergebnis der AHV negativ und die Mittel des AHV-Fonds werden laufend abnehmen. Das negative Umlageergebnis in der AHV wird ohne Gegenmassnahmen unabhängig vom gewählten Szenario innert weniger Jahre auf mehrere Milliarden Schweizer Franken pro Jahr anwachsen. Im mittleren Szenario dürfte die Liquidität der AHV bis etwa 2025 auf unter 50 Prozent der laufenden Ausgaben sinken. Im tiefen Szenario sind die Mittel bis 2025 sogar vollständig aufgebraucht. Je nach Wanderungssaldo und Lohnwachstum wird das Kapital der AHV früher oder später aufgebraucht sein. Aufgrund der starken Zunahme der Anzahl der Rentnerinnen und Rentner wird die AHV in jedem Fall vor grosse finanzielle Herausforderungen gestellt. Die heutigen gesetzlich verankerten Leistungen der AHV lassen sich ohne Gegenmassnahmen auf Dauer nicht mehr finanzieren. Es besteht ein ausgewiesener Handlungsbedarf.

Steuerungsmechanismen als institutioneller Rahmen für Reformen bei der AHV: Bisherige Reformschritte sind allerdings gescheitert. Die Gründe dafür sind vielfältig. Dabei spielte eine Rolle, dass die unmittelbare Notwendigkeit der Reform angezweifelt, die Wirksamkeit der Massnahmen kritisiert und die Unausgewogenheit der Lastenverteilung bemängelt wurden. Es stellt sich die Frage, ob es geeignete institutionelle Steuerungsmechanismen gibt, die einerseits adäquat auf den Handlungsbedarf reagieren können und andererseits dazu geeignet sind, die Reformblockade durch eine Entpolitisierung der Massnahmen zu überwinden. In einigen Ländern enthalten die Rentensysteme bereits heute einen Steuerungsmechanismus in der Alters- und Hinterlassenenvorsorge, der darauf ausgerichtet ist, das finanzielle Gleichgewicht langfristig zu sichern. Durch eine mehr oder weniger automatische Koppelung verschiedener Parameter an die ökonomischen und demografischen Veränderungen kann zum Beispiel die Rentenhöhe und/oder das Rentenalter angepasst werden.

Drei konkrete Modelle von Steuerungsmechanismen: Das Ziel der Studie besteht darin, die Möglichkeiten und Wirkungen eines Steuerungsmechanismus in der AHV auszuleuchten. Es werden die Anforderungen an mögliche Mechanismen für die AHV diskutiert und drei konkrete Modelle erarbeitet:

- Modell I: Autopilot Rentenalter und Lohnbeiträge
- Modell II: Autopilot Rentenhöhe und MWST
- Modell III: Navigationshilfe

Dabei werden die zur Steuerung eingesetzten Parameter erläutert, ihre Vor- und Nachteile analysiert und diskutiert. Die vorgeschlagenen Modelle werden hinsichtlich ihrer Eignung, das finanzielle Gleichgewicht der AHV zu garantieren, ihrer rechtlichen, politischen und organisatorischen Umsetzbarkeit und der zu erwartenden Auswirkungen dargestellt, berechnet und beurteilt. Der Zeithorizont der Berechnungen reicht bis ins Jahr 2030.

Architektur von Steuerungsmechanismen basiert auf drei Pfeilern: Grundregel, Steuerungsregel und Sanktionsmechanismus: Die Steuerung einer langfristig tragfähigen Finanzierung kann über drei politisch definierte Grössen erfolgen:

- **Grundregel:** Welches Ziel wird mit der entsprechenden Fiskalregel angestrebt? Es geht um die langfristige Finanzierung des Versicherungszwecks. Im Vordergrund steht hier die Frage der Sicherung einer definierten Rentenleistung.
- **Trigger oder Steuerungsregel:** Welches Kriterium/ welcher Schwellenwert zeigt an, dass der Pfad der finanziellen Nachhaltigkeit verlassen wurde?
- **Sanktionsregel:** Welche Sofortmassnahmen sollten ergriffen werden, wenn der Schwellenwert überschritten wurde? Welche Korrekturen können automatisch eingeleitet werden, um einerseits die Finanzierung kurzfristig zu gewährleisten und andererseits kein Präjudiz für langfristige Korrekturmassnahmen zu schaffen?

Grundsätzliche Eignung der berechneten Modelle gewährleistet: Verglichen mit der vom Parlament abgelehnten 11. AHV-Revision schneiden alle drei Modelle bezüglich finanzieller Notwendigkeit und Wirksamkeit gut ab. Das vollständige Erfüllen des Kriteriums der finanziellen Notwendigkeit bedeutet gleichzeitig, dass die Steuerungsmechanismen moderat ausgestaltet sind und erst mit einer zeitlichen Verzögerung auf finanzielle Ungleichgewichte reagieren. Negative Umlageergebnisse, obwohl anhand der Finanzperspektiven des BSV und der demografischen Entwicklung absehbar, werden von den Modellen nicht antizipiert. 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.

Steuerung der AHV durch selbstregulierende Automatismen: Die Modelle I und II sind als Autopiloten konzipiert. Damit ist ein gesetzlicher Automatismus gemeint, der bei bestimmten Schwellenwerten vorgängig gesetzlich definierte Massnahmen auslöst. Der Autopilot soll abhängig von der wirtschaftlichen oder demografischen Entwicklung die langfristige Finanzierung der AHV sicherstellen, ohne dass ein Eingreifen der Politik erforderlich ist. Sollte die Wirtschafts- und Lohnentwicklung besser sein als unterstellt, dürfte das Umlageergebnis positiv werden. In diesem Fall wird der gesetzliche Automatismus ausgesetzt.

Modell I steuert über Lohnbeiträge und Rentenalter. Im hohen Szenario werden bis ins Jahr 2020 gar keine gesetzlichen Änderungen ausgelöst, bis ins Jahr 2025 steigt das Rentenalter lediglich um drei Monate, während die Lohnbeiträge von 8,4 Prozent auf 8,6 Prozent angehoben werden. Im tiefen Szenario müssen aufgrund der hohen negativen Umlageergebnisse hingegen bereits bis 2020 bedeutende Änderungen (Erhöhung des Rentenalters um neun Monate, Erhöhung der Beiträge um 0,4 Prozentpunkte) ausgelöst werden. Der Autopilot ist so ausgestaltet, dass sich Minderausgaben und Mehreinnahmen in etwa die Waage halten.

Modell II steuert über die Mehrwertsteuer und die Rentenhöhe. Je nach Szenario wird die Mehrwertsteuer bis ins Jahr 2030 um 0,6 bis 2 Prozentpunkte erhöht. Die Renten verändern sich gegenüber dem Jahr 2010 real um -9,2 bis +3,5 Prozent.

Steuerung der AHV durch institutionalisierte Navigationshilfen: Modell III ist eine Alternative zum Autopiloten und funktioniert als Navigationshilfe. Während bei einem Autopiloten bei Unterschreiten gesetzlich definierter Schwellenwerte automatische Veränderungen auf der Leistungs- und Finanzierungsseite in Kraft treten, verbleiben gesetzliche Anpassungen bei der Navigationshilfe zumindest in einer ersten Phase dem politischen Prozess. Die Systematik einer Navigationshilfe ist somit sehr ähnlich der bereits bestehenden Schuldenbremse für den Bundeshaushalt, indem der Steuerungsmechanismus lediglich sagt, wann Anpassungen stattfinden müssen, aber nicht wie. Der Steuerungsmechanismus sieht ein Vorgehen in drei Stufen vor.

- 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 zum aktuellen Zeitpunkt entsprechen. Mit den Massnahmen soll die Finanzierungslücke der AHV somit zumindest kurzfristig geschlossen werden.

- Fällt der Fondsbestand gemäss den aktuellen Perspektiven des Bundesamtes für Sozialversicherungen im folgenden Jahr unter die Schwelle von 50 Prozent, 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.

Weil das Modell III im Gegensatz zu den beiden anderen Steuerungsmechanismen die Verantwortung für Reformen in einer ersten Stufe vollständig Bundesrat und Parlament überlässt und erst später bei einer drohenden Unterschreitung des Fondsbestandes von 50 Prozent automatische Massnahmen auslöst, steigen das gesetzliche Rentenalter sowie der Mehrwertsteuersatz später, dafür aber stärker an als in den Modellen I und II. Bis 2030 ist je nach Szenario eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,6 bis 1,6 Prozentpunkte erforderlich, während das Rentenalter um 1,1 bis 2,8 Jahre angehoben wird. Verglichen mit den beiden anderen Modellen bewirken die gesetzlichen Automatismen eine ausgewogenere Zusammensetzung von einnahmen- und ausgabenseitigen Massnahmen. Der Anteil der Beitragserhöhungen liegt in allen drei Szenarien nahe bei 50 Prozent der zu tragenden Anpassungslast.

Für einen umfassenden und abschliessenden Vergleich der drei Steuerungsmechanismen ist eine Gewichtung der verschiedenen Anforderungskriterien erforderlich. Eine solche Gewichtung ist jedoch mindestens bis zu einem gewissen Grad subjektiver Natur und muss daher den politischen Entscheidungsträgern überlassen werden. In den untenstehenden Tabellen sollen lediglich die wichtigsten Vor- und Nachteile der drei Steuerungsmechanismen zusammengefasst werden.

Übersicht der drei Steuerungsmechanismen im Vergleich zur 11. AHV-Revision:

	11. AHV	Modell I	Modell II	Modell III
Finanzierungsseite				
Mehrwertsteuer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Lohnbeiträge	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Weitere Finanzierungsquellen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erhöhung Rentenalter	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Leistungsseite				
Aussetzen Mischindex	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anpassung der Rentenhöhe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anpassung des Leistungskatalogs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erhöhung Rentenalter	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Die Übersichtstabelle fasst die Finanzierungs- und Leistungskomponenten der 11. AHV-Revision im Vergleich zu den drei berechneten Modellen zusammen und dient damit als Grundlage für die Evaluation in der untenstehenden Tabelle.

Verglichen mit der vom Parlament abgelehnten 11. AHV-Revision schneiden alle drei Modelle bezüglich finanzieller Notwendigkeit und Wirksamkeit gut ab. Das heisst, die Steuerungsmechanismen sind moderat ausgestaltet und schaffen keine vorzeitigen finanziellen Polster, sondern kompensieren die finanziellen Ungleichgewichte erst mit einer zeitlichen Verzögerung. Negative Umlageergebnisse, wenngleich aufgrund der Finanzperspektiven des BSV und der demografischen Entwicklung absehbar, werden von den Modellen nicht antizipiert. Die Steuerungsmechanismen bergen damit kein Prognoserisiko. 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. Danach im Falle einer politischen Blockade greift aber ein gesetzlicher Automatismus, um die Finanzierung der Renten langfristig zu gewährleisten.

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. Bei der 11. AHV-Revision ist eine Rentenanpassung nur bei einer Teuerung von mehr als 4 Prozent vorgesehen, wenn der Stand des Fonds unter 70 Prozent einer Jahresausgabe fällt. Die Rentenanpassung wird vollständig ausgesetzt, wenn der Stand des AHV-Fonds unter 45 Prozent fällt. Diese Massnahmen der 11. AHV-Revision entlasten die AHV-Rechnung nicht wesentlich. Ein zeitlicher Aufschub der Rentenanpassung bedeutet zudem, dass die AHV damit zum Zeitpunkt der Anpassung noch stärker belastet wird, als wenn die Berücksichtigung der Lohn- und Preisentwicklung in kürzeren Abständen erfolgen würde. Die finanzielle Situation der AHV erscheint daher kurzfristig besser als sie tatsächlich ist. Ein vollständiges Aussetzen der Rentenanpassung führt ebenfalls nicht zu einer bedeutenden Verbesserung der AHV-Rechnung. Es wird lediglich verhindert, dass die Finanzierungslücke weniger stark ansteigt. Ist das Umlageergebnis hingegen bereits negativ, wird der Handlungsbedarf auch ohne Rentenanpassung aufgrund der demografischen Entwicklung (stetig wachsende Zahl der Rentnerinnen und Rentner und Zunahme der Lebenserwartung) weiter zunehmen.

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 halten sich ungefähr die Waage. Die Verteilung der Zusatzlast ist allerdings ungleich verteilt. In Modell I wird mit der Erhöhung des Rentenalters und der Anhebung der Lohnbeiträge ausschliesslich die heute aktive Bevölkerung (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) zusätzlich belastet. In Modell II sind die Rentner durch die Kürzung der Renten und die Anhebung der Mehrwertsteuer stärker betroffen als alle anderen Personenkreise.

Wegen der Kombination von höherer Mehrwertsteuer und höherem Rentenalter schneidet Modell III bezüglich dem Kriterium der Ausgewogenheit am besten ab, während Modell II ungünstiger einzuschätzen ist als Modell I, weil das Ziel der AHV – die Sicherung eines Existenzeinkommens – nicht im gleichen Ausmass gewährleistet werden kann.

Unter rein rechtlichen Aspekten schneidet Modell I am besten ab. Dieser Steuerungsmechanismus sieht lediglich Anpassungen beim Rentenalter und bei den Lohnbeiträgen vor, was innerhalb einer ordentlichen Gesetzesrevision vollzogen werden kann. Modell III erfordert hingegen aufgrund der Anhebung der Mehrwertsteuer ebenfalls eine Verfassungsänderung. Modell II kann wegen der Senkung der realen Renten mit dem verfassungsmässigen Ziel der Existenzsicherung in Konflikt geraten. Die Beurteilung der rechtlichen und organisatorischen Aspekte gestaltet sich vergleichsweise schwierig. Reformen der Altersvorsorge bedingen per Definition zumindest eine Änderung der Gesetze und Verordnungen. Abhängig von Ziel und Inhalt ist in einigen Modellen zudem eine Änderung der entsprechenden 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 der Renten. Das vollständige Aussetzen der Rentenanpassung in der 11. AHV-Revision, wenn der Fonds unter 45 Prozent einer Jahresausgabe fällt, führt aufgrund der laufenden Teuerung zu einer realen Abnahme der Renten. In Modell II werden die Renten direkt gekürzt. Das Ausmass der realen Kürzung hängt neben der finanziellen Verfassung der AHV auch von der Lohn- und Preisentwicklung ab, weil die Renten weiterhin jedes Jahr gemäss Mischindex angepasst werden. Das in der Verfassung verankerte Ziel der Existenzsicherung (Art. 112 Abs. 2 lit. b BV) kann deshalb bei Personen mit Minimalrente gefährdet sein. Gemäss Verfassung (Art. 112 Abs. 2 lit. d BV) müssen die Renten zudem mindestens der Preisentwicklung angepasst werden.

Modell III verursacht den geringsten organisatorischen Anpassungsaufwand. Die Implementierung von Steuerungsmechanismen verursacht Koordinationsaufwand. Dieser betrifft vor allem die

Abstimmung mit der IV. Bis heute sind IV- und AHV-Renten aneinander gekoppelt und werden synchron an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst. Die Modelle I und II sehen demgegenüber eine jährliche Anpassung vor, um grössere Ausgabensprünge bei der AHV zu vermeiden und für eine Verstetigung der automatischen Anpassungen (Rentenalter und Lohnbeiträge in Modell I, Höhe der Renten und Mehrwertsteuer in Modell II) zu sorgen. Andererseits ist bzw. war mit der IV-Revision 6b und der Neuauflage 11. AHV-Revision ohnehin ein Aussetzen des Mischindex vorgesehen. Die Frage der vollständigen Entkoppelung von AHV und IV stellt sich somit weiterhin, obwohl die IV seit Anfang 2011 über einen eigenen Fonds verfügt. 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 (11. AHV-Revision, Modell II) können je nach Zeitpunkt und Ausmass zu Zusatzbelastungen bei den Ergänzungsleistungen führen. Die Mehrbelastung für die Ergänzungsleistungen und damit für Bund und Kantone hängt jedoch davon ab, wie sich die Leistungen der beruflichen Vorsorge entwickeln. Je nach Situation der zweiten Säule kann die Zusatzbelastung für die Ergänzungsleistungen noch grösser sein oder diese im Idealfall vollständig kompensieren. Im dritten Modell ändert sich hingegen nichts am Anpassungsmechanismus oder an den AHV-Leistungen. Der organisatorische Aufwand dürfte entsprechend kleiner sein.

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

	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

Résumé

Les systèmes de répartition face au défi démographique : dans un système de rentes financé par répartition, les rentes en cours sont financées directement par les cotisants. Si le nombre de cotisants baisse ou celui de bénéficiaires de rente augmente, il se crée un déséquilibre financier. Cet effet est produit par le vieillissement de la population que l'on observe dans de nombreux pays industriels occidentaux, et notamment en Suisse.

L'urgence de prendre des mesures dans l'AVS augmente rapidement : le résultat de répartition de l'AVS risque de devenir nettement négatif à partir de 2020 environ. Les produits du capital du Fonds de compensation de l'AVS ne suffiront pas à compenser les déficits de l'activité d'assurance. Par voie de conséquence, le résultat d'exploitation de l'AVS sera négatif et le niveau du Fonds AVS ne cessera de baisser. Si l'on ne prend pas de mesures pour y remédier, le résultat de répartition négatif de l'AVS atteindra rapidement plusieurs milliards de francs par an, quel que soit le scénario considéré. Dans le scénario moyen, le niveau des liquidités de l'AVS baisserait d'ici 2025 au-dessous de 50 % des dépenses courantes. Dans le scénario bas, l'AVS serait même à court de liquidités en 2025. Suivant le solde migratoire et la progression des salaires, le capital de l'AVS sera, tôt ou tard, épuisé. Dans tous les cas, la forte augmentation du nombre de retraités mettra l'AVS en grande difficulté financière. Si l'on ne prend pas de mesures pour y remédier, il ne sera pas possible de financer durablement les prestations inscrites dans la loi. La nécessité d'agir dans l'AVS ne fait donc aucun doute.

Les mécanismes de pilotage, cadre institutionnel pour les réformes de l'AVS : les tentatives de réforme ont cependant échoué jusqu'ici. Les raisons en sont multiples. Elles tiennent entre autres à ce que beaucoup doutaient de la nécessité immédiate d'une réforme ou de l'efficacité des mesures prévues, ou critiquaient l'inégalité de la répartition des charges. La question se pose de savoir s'il existe des mécanismes de pilotage institutionnels permettant, d'une part, de réagir de façon adéquate à la nécessité de prendre des mesures et susceptibles, d'autre part, d'échapper au blocage des réformes grâce à une dépolitisation des mesures. Quelques pays connaissent déjà dans leur système de prévoyance vieillesse et survivants un mécanisme de pilotage visant à assurer à long terme l'équilibre financier de l'assurance. Le lien plus ou moins automatique établi entre différents paramètres et l'évolution économique et démographique permet par exemple d'adapter le montant de la rente et/ou l'âge de la retraite.

Trois modèles concrets : l'étude a pour but de mettre en lumière les mécanismes possibles de pilotage de l'AVS et leurs effets. Elle discute les exigences auxquelles doivent répondre ces mécanismes et propose trois modèles concrets :

- Modèle I : pilote automatique via l'âge de la retraite et les cotisations paritaires
- Modèle II : pilote automatique via le montant des rentes et la TVA
- Modèle III : aide à la navigation

L'étude explique les paramètres utilisés pour le pilotage et en analyse et discute les avantages et les inconvénients. Elle présente, calcule et évalue ensuite les modèles proposés sous l'angle de leur capacité à garantir l'équilibre financier de l'AVS, des possibilités juridiques, politiques et organisationnelles de leur mise en œuvre et des effets que l'on peut en attendre. Les calculs vont jusqu'en 2030.

Les mécanismes de pilotage sont construits sur trois piliers : règle de base, règle de pilotage et mécanisme de sanction. Ces trois valeurs, définies au niveau politique, permettent de piloter un financement stable à long terme.

- **Règle de base :** Quel est l'objectif poursuivi au moyen de la règle fiscale définie ? Il s'agit de financer à long terme le but de l'assurance. La question principale est ici de garantir une prestation de rente définie.
- **Déclencheur ou règle de pilotage :** Quel est le critère ou la valeur-seuil qui indique que l'on a quitté la voie de la durabilité financière ?
- **Règle de sanction :** Quelles mesures immédiates doivent être prises dès que l'on tombe au-dessous de la valeur-seuil ? Quelles corrections peuvent être lancées automatiquement pour assurer le financement à court terme tout en évitant de créer un précédent pour les mesures de correction à long terme ?

Les modèles calculés sont tous appropriés : comparés à la 11^e révision de l'AVS, que le Parlement a rejetée, les trois modèles se présentent mieux en termes de nécessité financière et d'efficacité. La pleine satisfaction du critère de nécessité financière signifie aussi que les mécanismes de pilotage sont conçus de façon modérée et ne réagissent aux déséquilibres financiers qu'après un certain temps. Ils n'anticipent pas les résultats de répartition négatifs, bien que ceux-ci soient prévisibles aussi bien d'après les perspectives financières calculées par l'OFAS qu'en raison de l'évolution démographique. Autrement dit, dans les trois modèles, le Conseil fédéral et le Parlement gardent la responsabilité de la santé financière de l'AVS jusqu'au moment où les déficits deviennent trop importants.

Pilotage de l'AVS par un mécanisme d'autorégulation automatique : les modèles I et II sont conçus comme un pilote automatique. On entend par là un mécanisme, défini par la loi, qui déclenche automatiquement des mesures, elles aussi définies par la loi, lorsqu'on passe au-dessous de valeurs-seuils déterminées. Le pilote automatique garantit le financement à long terme de l'AVS en relation avec l'évolution économique et démographique sans qu'il soit nécessaire d'intervenir au niveau politique. Si l'évolution de l'économie et des salaires est meilleure que prévu, le résultat de répartition devrait être positif. Dans ce cas, le mécanisme automatique est suspendu.

Le modèle I agit par le biais des cotisations paritaires et de l'âge de la retraite. Dans le scénario haut, aucune modification de la loi n'intervient jusqu'en 2020 ; à l'horizon 2025, l'âge de la retraite n'est relevé que de trois mois et les cotisations paritaires passent de 8,4 à 8,6 %. Dans le scénario bas, par contre, les résultats de répartition, fortement négatifs, produisent des modifications importantes à l'horizon 2020 déjà (relèvement de l'âge de la retraite de neuf mois et des cotisations paritaires de 0,4 point). Le pilote automatique est ainsi conçu que la réduction des dépenses et les recettes supplémentaires sont à peu près équivalentes.

Le modèle II agit par le biais de la TVA et du montant des rentes. Suivant le scénario, le relèvement de la TVA peut être de 0,6 à 2 points jusqu'en 2030, et la variation du montant réel des rentes par rapport à 2010 va de -9,2 à +3,5 %.

Pilotage de l'AVS par une aide à la navigation institutionnalisée : le modèle III est une alternative au pilote automatique et fonctionne comme une aide à la navigation. Au lieu que des modifications interviennent automatiquement du côté des prestations et du financement lorsqu'on tombe au-dessous des valeurs-seuils définies dans la loi, les modifications légales demeurent du ressort du processus politique, du moins dans une première phase. L'aide à la navigation fonctionne donc de manière analogue au frein à l'endettement qui existe déjà pour les finances fédérales : le mécanisme de pilotage dit simplement à quel moment des modifications doivent intervenir, mais non de quelle manière. L'aide à la navigation prévoit une démarche en trois étapes :

- Dans une première étape, le Conseil fédéral reçoit le mandat légal de présenter un projet au Parlement, dans un délai d'un an, dès que le niveau du Fonds AVS tombe au-dessous de 70 % des dépenses annuelles. Les propositions de réforme doivent prévoir un volume financier au moins équivalent au résultat de répartition négatif constaté à ce moment-là. Les mesures choisies doivent ainsi combler la lacune de financement de l'AVS au moins à court terme.
- Si, selon les perspectives financières calculées par l'OFAS, le niveau du Fonds menace de descendre au-dessous du seuil de 50 % au cours de l'année suivante, l'âge de la retraite sera relevé

par étapes mensuelles dès le début de cette année-là, et la TVA relevée par dixièmes de point jusqu'à l'obtention d'un résultat de répartition nul ou positif

- Si, à la fin de l'année, le niveau du Fonds tombe au-dessous de 50 % des dépenses annuelles, la TVA et l'âge de la retraite seront relevés simultanément, par étapes successives, jusqu'à ce que la lacune de financement soit comblée et que le niveau du Fonds atteigne 50 %.

Etant donné que le modèle III, à la différence des deux autres, laisse entièrement, dans une première étape, la responsabilité des réformes au Conseil fédéral et au Parlement et ne déclenche automatiquement des mesures qu'au moment où le niveau du Fonds menace de tomber au-dessous de 50 %, l'âge légal de la retraite et le taux de TVA sont relevés plus tard, mais aussi davantage que dans les modèles I et II. Jusqu'en 2030, suivant les scénarios, le relèvement de la TVA doit être de 0,6 à 1,6 point, et celui de l'âge de la retraite, de 1,1 à 2,8 ans. Comparé aux deux autres modèles, les mécanismes automatiques du modèle III produisent un meilleur équilibre entre les mesures prises côté recettes et celles prises côté dépenses. Dans les trois scénarios, la part de l'adaptation passant par une hausse des cotisations est proche de 50 %.

Pour comparer les trois mécanismes de pilotage de façon complète et définitive, il faudrait pondérer les différentes exigences à remplir. Mais comme cette pondération est, du moins jusqu'à un certain point, de nature subjective, elle doit être laissée aux décideurs politiques. Les tableaux ci-dessous récapitulent les principaux avantages et inconvénients des trois modèles.

Vue d'ensemble des trois mécanismes de pilotage en comparaison avec la 11^e révision de l'AVS :

	11 ^e révision	Modèle I	Modèle II	Modèle III
Côté financement				
TVA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Cotisations paritaires	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autres sources de financement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Relèvement de l'âge de la retraite	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Côté prestations				
Suspension de l'indice mixte	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Adaptation du montant des rentes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Adaptation du catalogue de prestations	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Relèvement de l'âge de la retraite	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Ce tableau regroupe les composantes de la 11^e révision de l'AVS tant du côté du financement que des prestations, en comparaison avec les trois modèles pour lesquels les calculs ont été faits, et sert donc de base à l'évaluation présentée dans le tableau ci-dessous.

Comparés à la 11^e révision de l'AVS, les trois modèles se présentent mieux en termes de nécessité financière et d'efficacité. Autrement dit, les mécanismes de pilotage sont conçus sur une base modérée et ne créent pas un « matelas » financier avant l'heure, mais ne compensent les déséquilibres financiers qu'avec un certain retard. Les trois modèles n'anticipent pas les résultats de répartition négatifs, bien que ceux-ci soient prévisibles aussi bien d'après les perspectives financières calculées par l'OFAS qu'en raison de l'évolution démographique. De ce fait, ils ne présentent pas de risques liés aux prévisions. Il s'ensuit que le Conseil fédéral et le Parlement gardent la responsabilité de la santé financière de l'AVS jusqu'au moment où les déficits deviennent trop importants. Mais ensuite, en cas de blocage politique, un mécanisme légal se déclenche automatiquement pour garantir à long terme le financement des rentes.

Les modèles I et II ont une plus grande efficacité que le modèle III, car le mécanisme automatique intervient plus tôt et la lacune de financement est entièrement comblée. Le modèle III, en revanche, a une conception analogue à celle de la 11^e révision de l'AVS : dans un premier temps, le Conseil fédéral et le Parlement reçoivent simplement le mandat de combler la lacune de financement. Dans la 11^e révision, une adaptation des rentes n'était prévue qu'à partir d'un renchérissement de plus de 4 %, si le niveau du Fonds tombait au-dessous du niveau de 70 % des dépenses annuelles. L'adaptation des rentes était suspendue si le niveau du Fonds tombait au-dessous de 45 %. Ces mesures n'auraient pas déchargé beaucoup les comptes de l'AVS. L'ajournement de l'adaptation des rentes signifiait en outre que l'AVS aurait subi une charge plus lourde encore, au moment de l'adaptation, que si l'évolution des salaires et des prix avait été prise en compte à intervalles plus brefs. Ainsi, la situation financière aurait paru, à courte échéance, meilleure qu'elle ne l'aurait été effectivement. Une suspension complète de l'adaptation des rentes n'aurait pas non plus produit une amélioration significative des comptes de l'AVS. Elle aurait simplement empêché la lacune de financement d'augmenter plus vite encore. Mais si le résultat de répartition est déjà négatif, la nécessité de prendre des mesures augmente, même sans adaptation des rentes, en raison de l'évolution démographique (augmentation constante du nombre de retraités et augmentation de l'espérance de vie).

Les deux premiers modèles, non plus que la 11^e révision de l'AVS, ne satisfont pas vraiment le critère de l'équilibre de la répartition des charges. Avec la 11^e révision, les retraités auraient été les seuls à être touchés ; de plus, les mesures prévues ne portaient que sur les dépenses de

l'assurance. Le projet ne prévoyait pas de recettes supplémentaires. Avec les modèles I et II, l'équilibre financier est obtenu : la réduction des dépenses et les recettes supplémentaires sont à peu près équivalentes. Mais la charge supplémentaire est inégalement répartie : dans le modèle I, le relèvement de l'âge de la retraite et la hausse des cotisations paritaires font que seule la population aujourd'hui active (salariés et employeurs) subit une plus lourde charge ; dans le modèle II, les retraités sont plus lourdement touchés que toutes les autres catégories de personnes par la réduction des rentes et le relèvement de la TVA.

En combinant hausse de la TVA et relèvement de l'âge de la retraite, le modèle III est celui qui répond le mieux à l'exigence d'équité, alors que le modèle II doit être jugé légèrement moins approprié que le modèle I en raison de la particularité de l'AVS, assurance destinée à couvrir les besoins fondamentaux.

Sous l'angle purement juridique, le modèle I est celui qui se présente le mieux. Ce mécanisme de pilotage prévoit d'adapter uniquement l'âge de la retraite et les cotisations paritaires, ce qui peut se faire dans le cadre d'une révision de loi ordinaire. Le modèle III, par contre, exige aussi une modification de la Constitution en raison du relèvement de la TVA. Le modèle II risque, lui, d'entrer en conflit avec l'objectif constitutionnel de la garantie des besoins vitaux à cause de la baisse du montant réel des rentes. Il est relativement difficile d'évaluer les effets de ces modèles sous l'angle du droit et de l'organisation. Les réformes de la prévoyance vieillesse impliquent par définition à tout le moins une modification des lois et des ordonnances. Suivant l'objectif et le contenu du modèle, la réforme peut aussi nécessiter une modification de l'article constitutionnel pertinent, ce qui requiert l'accord de la majorité de la population votante. Les dispositions de la 11^e révision et celles du modèle II concernant les rentes sont problématiques sous l'angle du droit constitutionnel. La suspension complète de l'adaptation des rentes prévue par la 11^e révision au cas où le niveau du Fonds tomberait au-dessous de 45 % des dépenses annuelles aboutirait à une réduction des rentes en termes réels en raison du renchérissement. Dans le modèle II, les rentes sont réduites directement. L'ampleur de la réduction réelle dépend de la situation financière de l'AVS, mais aussi de l'évolution des salaires et des prix, car les rentes continuent d'être adaptées chaque année sur la base de l'indice mixte. De ce fait, l'objectif de garantie des besoins vitaux inscrit dans la Constitution (art. 112, al. 2, let. b, Cst.) risque d'être compromis pour les personnes ne percevant que la rente minimale. Aux termes de la Constitution (art. 112, al. 2, let. d, Cst.), les rentes doivent en outre être adaptées au moins à l'évolution des prix.

Le modèle III est celui qui exige le moins d'adaptations sur le plan de l'organisation. La mise en œuvre de mécanismes de pilotage implique des travaux de coordination, notamment pour assurer

l'harmonisation avec l'AI. Jusqu'à présent, les rentes de l'AI ont été déterminées par celles de l'AVS, et les unes et les autres sont adaptées simultanément à l'évolution des salaires et des prix. En revanche, les modèles I et II prévoient une adaptation annuelle pour éviter de trop grands bonds des dépenses dans l'AVS et pour stabiliser les adaptations automatiques (âge de la retraite et cotisations paritaires dans le modèle I, montant des rentes et TVA dans le modèle II). D'un autre côté, la révision 6b de l'AI, ainsi que la dernière version de la 11^e révision de l'AVS, prévoit ou prévoyait une suspension de l'adaptation selon l'indice mixte. Ainsi, la question de la séparation complète de l'AVS et de l'AI continue de se poser, bien que l'AI dispose depuis le début de 2011 de son propre fonds de compensation. En outre, les réformes prévues ont des répercussions sur les prestations complémentaires (PC), sur l'assurance-chômage (AC) et sur la prévoyance professionnelle. Le relèvement de l'âge de la retraite produit un transfert de charges vers l'AI et l'AC : en effet, les allocataires resteront dans ce cas plus longtemps tributaires de l'AI et de l'AC. Les adaptations des rentes (11^e révision de l'AVS, modèle II) peuvent provoquer, suivant le moment où elles interviennent et leur ampleur, des charges supplémentaires pour les PC, et donc pour la Confédération et les cantons. Ces charges supplémentaires dépendent cependant de la manière dont les prestations de la prévoyance professionnelle évolueront. Suivant la situation du 2^e pilier, elles pourront être plus grandes encore ou au contraire, dans l'idéal, entièrement compensées. Dans le modèle III, en revanche, rien ne change pour le mécanisme d'adaptation ni pour les prestations de l'AVS. De ce fait, les travaux nécessaires sur le plan de l'organisation devraient être moindres.

Evaluation des trois mécanismes de pilotage en comparaison avec la 11^e révision de l'AVS :

	11^e révision	Modèle I	Modèle II	Modèle III
Nécessité	++	++	++	++
Efficacité	+	++	++	+
Equilibre de la répartition des charges	-	=	-	+
Aspects juridiques	-	+	-	=
Aspects organisationnels	=	=	-	+

++ exigence entièrement satisfaite ; + satisfaite en grande partie, = satisfaite à certaines conditions, - satisfaite en partie seulement, -- non satisfaite

Riassunto

I sistemi a ripartizione e le future sfide demografiche. In un sistema pensionistico finanziato secondo il principio di ripartizione, le rendite correnti sono coperte direttamente dagli assicurati che versano i contributi. Se il numero di questi ultimi diminuisce e/o il numero dei beneficiari aumenta in termini relativi, si crea uno squilibrio finanziario. L'invecchiamento demografico, cui si trovano confrontati molti Paesi industrializzati occidentali e anche la Svizzera, produce questo effetto.

Sempre più urgente un intervento nell'AVS. Il risultato di ripartizione dell'AVS dovrebbe diventare nettamente negativo intorno al 2020. Gli utili da investimento del Fondo di compensazione dell'AVS non saranno allora sufficienti a compensare il deficit dell'attività assicurativa. Di conseguenza, il risultato d'esercizio dell'AVS diventerà negativo e le liquidità del Fondo AVS diminuiranno progressivamente. Senza provvedimenti adeguati, il risultato di ripartizione dell'AVS arriverà in pochi anni a registrare un deficit annuo di diversi miliardi di franchi svizzeri, a prescindere dallo scenario scelto. Nello scenario medio la liquidità dell'AVS dovrebbe scendere al di sotto del 50 per cento delle spese correnti entro il 2025 circa. Nello scenario basso i fondi sarebbero completamente esauriti già prima del 2025. Il capitale dell'AVS si esaurirebbe più o meno rapidamente a seconda dell'andamento del saldo migratorio e della crescita dei salari. In ogni caso, visto il forte aumento del numero di beneficiari di rendite, l'AVS si troverà confrontata a sfide finanziarie importanti. Le prestazioni dell'assicurazione previste dalla legislazione vigente non potranno più essere finanziate a lungo termine se non verranno adottate misure adeguate. La necessità di agire è quindi evidente.

Meccanismi di regolazione quali quadro istituzionale per le riforme dell'AVS. Le riforme proposte finora sono state respinte. Tra i motivi di questo rifiuto vanno menzionati in particolare i dubbi sull'urgenza della riforma e le critiche espresse riguardo all'efficacia delle misure e all'equità della ripartizione degli oneri. Si pone quindi la domanda se esistano meccanismi di regolazione istituzionali in grado, da un lato, di soddisfare opportunamente la necessità di intervento e, dall'altro, di sbloccare la situazione di stallo delle riforme depoliticizzando le misure. In alcuni Paesi i sistemi pensionistici dispongono già di un meccanismo di regolazione nell'ambito della previdenza per la vecchiaia e i superstiti volto a garantire l'equilibrio finanziario a lungo termine. L'importo delle rendite e/o l'età di pensionamento possono essere adeguate, ad esempio, instaurando un vincolo più o meno automatico tra diversi parametri, da una parte, e l'evoluzione economica e demografica, dall'altra.

Tre modelli concreti di meccanismi di regolazione. Lo studio si propone studiare i possibili meccanismi di regolazione nell'AVS e i loro effetti. A tal fine sono stati analizzati i requisiti di tali meccanismi e proposti tre modelli concreti:

- modello I: pilota automatico per l'età di pensionamento e i contributi salariali;
- modello II: pilota automatico per l'importo delle rendite e l'IVA;
- modello III: navigatore.

Lo studio illustra i parametri impiegati e ne analizza i vantaggi e gli svantaggi. I tre modelli, con i relativi calcoli, sono presentati e valutati sotto il profilo della loro idoneità a garantire l'equilibrio finanziario dell'AVS, della loro applicabilità giuridica, politica e organizzativa e delle ripercussioni attese. L'orizzonte temporale considerato per le stime si estende fino al 2030.

I tre principi cardine dei meccanismi di regolazione: regola di base, regola d'innescò e regola di sanzionamento. La gestione di un finanziamento sostenibile a lungo termine necessita della definizione a livello politico di tre parametri:

- **Regola di base:** quale scopo si persegue con la regola fiscale in esame? Si tratta di garantire a lungo termine il finanziamento dello scopo dell'assicurazione, ovvero, nel caso in esame, il finanziamento di una determinata prestazione pensionistica.
- **Trigger o regola d'innescò:** quale criterio o valore soglia indica che ci si sta scostando dalla via della sostenibilità finanziaria?
- **Regola di sanzionamento:** quali misure immediate dovrebbero essere adottate in caso di superamento del valore soglia? Quali correttivi automatici a breve termine possono garantire il finanziamento nell'immediato senza pregiudicare l'adozione di correttivi a lungo termine?

Appurata la sostanziale idoneità dei modelli esaminati. A confronto con l'11^a revisione dell'AVS respinta dal Parlamento, tutti e tre i modelli danno buoni risultati in termini di necessità finanziaria e di efficacia. I meccanismi di regolazione rispettano pienamente il criterio della necessità finanziaria, poiché sono moderati e reagiscono agli squilibri finanziari solo a posteriori. Sebbene i risultati di ripartizione negativi siano prevedibili in base alle proiezioni dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e all'evoluzione demografica, i modelli non sono intesi a prevenirli. Ciò significa che, indipendentemente dal modello scelto, la responsabilità di garantire la solidità finanziaria dell'AVS e di evitare così disavanzi consistenti resta del Consiglio federale e del Parlamento.

Regolazione dell'AVS mediante meccanismi automatici. I modelli I e II sono concepiti quale «pilota automatico», ovvero un automatismo legale che, al raggiungimento di determinati valori soglia, fa scattare l'applicazione di misure stabilite preliminarmente a livello di legge. Il pilota automatico è volto a garantire il finanziamento a lungo termine dell'AVS in funzione dell'evoluzione

economica e demografica, senza che sia necessario alcun intervento politico. Se l'andamento economico e l'evoluzione dei salari si rivelassero migliori del previsto, il risultato di ripartizione diventerebbe probabilmente positivo. In questo caso, l'automatismo legale verrebbe sospeso.

Il modello I fa leva sui contributi salariali e sull'età di pensionamento. Nello scenario elevato non sono previste modifiche legislative fino al 2020, mentre entro il 2025 l'età di pensionamento sarebbe innalzata di soli tre mesi e i contributi salariali passerebbero dall'8,4 all'8,6 per cento. Nello scenario basso, per contro, il risultato di ripartizione fortemente negativo richiederebbe modifiche significative (innalzamento dell'età di pensionamento di nove mesi, aumento dei contributi di 0,4 punti percentuali) già entro il 2020. Il pilota automatico è impostato in modo tale che vi sia un certo equilibrio tra minori uscite e maggiori entrate.

Il modello II fa leva sull'IVA e sull'importo delle rendite. A seconda dello scenario, l'IVA subirebbe un aumento compreso tra 0,6 e 2 punti percentuali entro il 2030, mentre le rendite registrerebbero una variazione in termini reali tra -9,2 e +3,5 per cento rispetto al 2010.

Regolazione dell'AVS mediante un «navigatore» istituzionalizzato. Il modello III costituisce un'alternativa al pilota automatico e funziona come un navigatore. Se il meccanismo del pilota automatico prevede l'entrata in vigore di adeguamenti automatici sul fronte delle prestazioni e del finanziamento in caso di livelli inferiori alle soglie stabilite dalla legge, con il navigatore gli adeguamenti legali restano di competenza della politica, almeno in una prima fase. Il navigatore segue un'impostazione molto simile a quella del freno all'indebitamento già esistente nell'ambito del bilancio federale, in quanto prevede solamente il momento in cui gli adeguamenti devono essere effettuati, ma non il modo. Questo meccanismo di regolazione è articolato in tre fasi.

- In una prima fase il Consiglio federale riceve il mandato legale di elaborare entro un anno un progetto da sottoporre al Parlamento non appena il livello del Fondo dell'AVS scende al di sotto del 70 per cento delle uscite annue. La riforma proposta deve prevedere adeguamenti per un importo pari almeno al risultato di ripartizione negativo del momento, in modo da colmare il deficit di finanziamento dell'AVS quantomeno a breve termine.
- Se le proiezioni finanziarie attuali dell'UFAS prevedono che l'anno seguente il livello del Fondo scenderà al di sotto della soglia del 50 per cento, all'inizio dell'anno successivo l'età di pensionamento va aumentata di tanti mesi e l'IVA di tanti decimi di percentuale quanti sono necessari per riportare in pareggio il risultato di ripartizione.

- Se alla fine dell'anno il livello del Fondo scende al di sotto del 50 per cento delle uscite annue, l'IVA e l'età di pensionamento vanno aumentate parallelamente in misura tale da colmare il deficit di finanziamento e riportare il livello del Fondo almeno al 50 per cento.

Poiché, contrariamente agli altri due meccanismi di regolazione, in una prima fase il modello III lascia interamente al Consiglio federale e al Parlamento la responsabilità di decidere le riforme e prevede l'applicazione di misure automatiche solo successivamente, se il livello del Fondo rischia di scendere al di sotto del 50 per cento, l'età legale di pensionamento e l'aliquota IVA aumentano più tardi, ma a quel punto in misura maggiore rispetto ai modelli I e II. A seconda dello scenario, entro il 2030 nel modello tre si renderebbe necessario un innalzamento di 0,6 – 1,6 punti percentuali dell'IVA e di 1,1 – 2,8 anni dell'età di pensionamento. Rispetto ai primi due modelli, gli automatismi legali del terzo comportano una combinazione più equilibrata tra misure sul fronte delle entrate e delle uscite. In tutti e tre gli scenari l'aumento dei contributi rappresenta quasi il 50 per cento dei sacrifici previsti.

Per un raffronto esaustivo dei tre meccanismi di regolazione è necessario ponderare i diversi criteri. Questa ponderazione è tuttavia soggettiva, almeno in una certa misura, e deve pertanto essere affidata ai responsabili politici. Nella tabella sottostante sono riepilogati i vantaggi e gli svantaggi principali dei tre sistemi.

I tre meccanismi di regolazione a confronto con l'11^a revisione dell'AVS.

	11 AVS	Modello I	Modello II	Modello III
Finanziamento				
Imposta sul valore aggiunto	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Contributi salariali	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Altre fonti di finanziamento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innalzamento dell'età di pensionamento	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Prestazioni				
Sospensione dell'indice misto	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Adeguamento dell'importo delle rendite	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Adeguamento del catalogo delle prestazioni	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innalzamento dell'età di pensionamento	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

La tabella riassume le componenti del finanziamento e delle prestazioni dell'11^a revisione dell'AVS comparate ai tre modelli esaminati e fornisce le basi per la valutazione illustrata nella tabella conclusiva.

A confronto con l'11^a revisione dell'AVS respinta dal Parlamento, tutti e tre i modelli danno buoni risultati in termini di necessità finanziaria e di efficacia. Ciò significa che i meccanismi di regolazione agiscono con moderazione e non portano alla costituzione anticipata di riserve di finanziamento, bensì compensano gli squilibri finanziari a posteriori. Sebbene i risultati di ripartizione negativi siano prevedibili in base alle proiezioni dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e all'evoluzione demografica, i meccanismi proposti non sono intesi a prevenirli, ragion per cui non implicano alcun rischio di previsione. Ciò significa che in tutti i modelli proposti la responsabilità di garantire la solidità finanziaria dell'AVS resta del Consiglio federale e del Parlamento finché i disavanzi non raggiungono un livello significativo. A quel punto, tuttavia, in caso di stallo politico interverrebbe un automatismo legale che garantirebbe il finanziamento delle rendite a lungo termine.

I modelli I e II sono più efficaci del modello III, perché gli automatismi legali si innescano più rapidamente e colmano completamente i deficit di finanziamento. Il modello III segue invece un'impostazione analoga a quella dell'11^a revisione dell'AVS. In una prima fase il Consiglio federale e il Parlamento ricevono solo il mandato di colmare il deficit di finanziamento. L'11^a revisione dell'AVS prevedeva un adeguamento delle rendite solo in caso di rincaro superiore al 4 per cento, se il livello del Fondo fosse sceso al di sotto del 70 per cento delle uscite annue. L'adeguamento delle rendite sarebbe stato sospeso se lo stato del Fondo AVS fosse sceso al di sotto del 45 per cento. Le misure dell'11^a revisione dell'AVS non avrebbero sgravato il bilancio dell'assicurazione in misura sostanziale. Inoltre, un differimento dell'adeguamento delle rendite implica che, al momento della sua realizzazione, l'onere per l'AVS è ancora maggiore che se gli adeguamenti all'evoluzione dei prezzi e dei salari avvenissero a scadenze più brevi. La situazione finanziaria dell'AVS nel breve periodo appare quindi migliore di quanto sia realmente. Nemmeno la rinuncia all'adeguamento delle rendite comporterebbe un miglioramento significativo del bilancio dell'assicurazione, poiché permetterebbe soltanto di contenere la crescita del deficit di finanziamento. Se invece il risultato di ripartizione è già negativo, la necessità di intervenire diventa sempre maggiore anche senza adeguamento delle rendite, a causa dell'evoluzione demografica (costante crescita del numero di beneficiari di rendite e aumento della speranza di vita).

Il criterio dell'equità della ripartizione degli oneri è soddisfatto solo parzialmente dall'11^a revisione dell'AVS e dai primi due modelli. L'11^a revisione dell'AVS colpiva soltanto i beneficiari

di rendite e non prevedeva entrate supplementari ma unicamente minori uscite dell'AVS. I modelli I e II garantiscono l'equilibrio finanziario, permettendo un certo bilanciamento tra minori uscite e maggiori entrate. Tuttavia, l'onere supplementare non è ripartito omogeneamente. Nel modello I questo ricade unicamente sulla popolazione attiva (datori di lavoro e lavoratori), a seguito dell'innalzamento dell'età di pensionamento e dell'aumento dei contributi salariali. Nel modello II, invece, i più colpiti sono i beneficiari di rendite, a causa della riduzione di queste ultime e dell'aumento dell'IVA.

Combinando aumento dell'IVA e innalzamento dell'età di pensionamento, il modello III soddisfa al meglio il criterio dell'equità, mentre la valutazione del modello II è meno buona rispetto a quella del modello I dato che l'AVS ha una funzione di garanzia del reddito di base.

Quanto agli aspetti meramente giuridici, il modello I risulta il migliore. Questo meccanismo di regolazione prevede infatti solo adeguamenti dell'età di pensionamento e dei contributi salariali, che possono essere realizzati nell'ambito di una revisione di legge ordinaria. Il modello III, invece, richiede anche una modifica costituzionale che consenta di aumentare l'IVA. Il modello II può entrare in conflitto con l'obiettivo costituzionale della copertura del fabbisogno vitale a causa della riduzione delle rendite in termini reali. La valutazione degli aspetti giuridici e organizzativi è relativamente difficile. Le riforme della previdenza per la vecchiaia presuppongono per definizione almeno una modifica delle leggi e delle ordinanze. A seconda del loro obiettivo e contenuto, in alcuni modelli è necessaria anche la modifica dei relativi articoli costituzionali e di conseguenza il consenso della maggioranza della popolazione votante. Sul piano del diritto costituzionale, a porre problemi sono le disposizioni sulle rendite previste dall'11^a revisione dell'AVS e dal modello II. La sospensione totale dell'adeguamento delle rendite prevista dall'11^a revisione se il livello del Fondo fosse sceso al di sotto del 45 per cento delle uscite annue avrebbe determinato un calo delle rendite in termini reali sotto l'effetto del rincaro. Il modello II prevede una riduzione diretta delle rendite. L'entità della riduzione reale dipende, oltre che dalla situazione finanziaria dell'AVS, anche dall'evoluzione dei prezzi e dei salari, poiché le rendite continuano ad essere adeguate annualmente in base all'indice misto. L'obiettivo della copertura del fabbisogno vitale fissato nella Costituzione (art. 112 cpv. 2 lett. b Cost.) potrebbe quindi non più essere raggiunto nel caso dei beneficiari di una rendita minima. Inoltre, la Costituzione (art. 112 cpv. 2 lett. d Cost.) stabilisce che le rendite vanno adattate almeno all'evoluzione dei prezzi.

Il modello III comporta gli adeguamenti organizzativi meno onerosi. L'attuazione di un meccanismo di regolazione implica oneri di coordinamento, in particolare con l'assicurazione invalidità (AI). Ad oggi le rendite AVS e AI sono interdipendenti e vengono adeguate simultaneamente

all'evoluzione dei prezzi e dei salari. I modelli I e II prevedono adeguamenti annuali per evitare impennate delle uscite dell'AVS e per dare continuità agli adeguamenti automatici (età di pensionamento e contributi salariali nel modello I, importo delle rendite e aliquota IVA nel modello II). D'altronde, con la revisione 6b dell'AI e la nuova versione dell'11^a revisione dell'AVS è/era comunque prevista la sospensione dell'applicazione dell'indice misto. La questione della separazione totale tra AVS e AI resta pertanto aperta, nonostante dall'inizio del 2011 l'AI disponga di un fondo autonomo. Inoltre, le riforme previste hanno ripercussioni sulle prestazioni complementari (PC), sull'assicurazione contro la disoccupazione (AD) e sulla previdenza professionale. L'innalzamento dell'età di pensionamento comporta un trasferimento di oneri a carico dell'AI e dell'AD. Questa misura implica infatti che i beneficiari di prestazioni anziani ricevano più a lungo prestazioni dell'AI e dell'AD. L'adeguamento delle rendite (11^a revisione dell'AVS, modello II) può, a seconda del momento in cui avviene e della sua entità, causare oneri maggiori per le prestazioni complementari. Questo onere supplementare per le PC, e conseguentemente per la Confederazione e i Cantoni, dipende tuttavia dall'evoluzione delle prestazioni della previdenza professionale. A seconda della situazione del secondo pilastro, l'onere supplementare per le prestazioni complementari può essere ancora maggiore o, nel migliore dei casi, rimanere invariato. Il modello III, per contro, non implica modifiche del meccanismo di adeguamento o delle prestazioni dell'AVS. Di conseguenza, l'onere organizzativo dovrebbe essere minore.

Valutazione dei tre meccanismi di regolazione a confronto con l'11^a revisione dell'AVS.

	11 AVS	Modello I	Modello II	Modello III
Necessità finanziaria	++	++	++	++
Efficacia	+	++	++	+
Equità della ripartizione degli oneri	-	=	-	+
Aspetti giuridici	-	+	-	=
Aspetti organizzativi	=	=	-	+

++ pienamente soddisfatto, + in gran parte soddisfatto, = parzialmente soddisfatto, - in parte non soddisfatto, -- non soddisfatto

Summary

Pay-as-you-go pension systems facing demographic challenges: In a pension system financed on a pay-as-you-go basis, current pensions are paid directly using the ongoing contributions from employees' salaries. If the number of contributors falls in relative terms and/or the number of recipients rises in relative terms, the financial equilibrium is upset. The ageing process affecting the populations of many industrialized western countries is producing precisely this effect, and Switzerland is no exception.

Ever more urgent need to act in respect of the AHV: By 2020, the AHV, a pay-as-you-go pension scheme, will in all likelihood have a substantial net deficit. The investment income generated by the AHV's equalization fund will not be high enough to compensate the deficit arising out of its insurance activities. The operating result will consequently be negative, and the AHV's funds will continue to shrink. In the absence of countermeasures, the AHV's net deficit will increase to several billion francs per annum within a few years, no matter what scenario is chosen. If the "medium" scenario is selected, the AHV's liquidity will fall to under 50% of current expenditure by around 2025. If the "low" scenario is taken, the funds will even be exhausted completely by 2025. Depending on net migration and on wage growth, the AHV's capital will eventually be exhausted. The marked increase in the number of pensioners will in any case pose major financial challenges for the AHV. Today's AHV benefits, which are provided for by law, cannot be financed in the long run without effective countermeasures. There is clearly an urgent need to act.

Control mechanisms as an institutional framework for AHV reforms: All previous attempts at reform ended in failure. There were various reasons for this. For instance, doubt was cast on the necessity of effecting reforms at that particular point in time, the effectiveness of the proposed measures was criticized, and the associated financial burden was not considered to be evenly shared among all protagonists. The question is whether suitable institutional control mechanisms exist which, on the one hand, constitute an adequate response to the need to act and, on the other, overcome the reform blockade by depoliticizing the measures. In some countries, the systems for old-age and survivors' pensions already contain a control mechanism that is designed to ensure long-term financial equilibrium. Through the more or less automatic linking of different parameters to economic and demographic changes, for example, it is possible to adjust the pension amount and/or the retirement age.

Three specific models for control mechanisms: The aim of the study is to elucidate the possibilities and effects of a control mechanism for the AHV. We discuss the demands made on potential mechanisms for the AHV and elaborate three specific models:

- Model I: Autopilot – retirement age and salary contributions
- Model II: Autopilot – pension amount and VAT
- Model III: Navigation aid

The parameters used for control are discussed, and their pros and cons analysed. The proposed models are presented, calculated and assessed in terms of their suitability for guaranteeing the financial equilibrium of the AHV, their legal, political and organizational implementability, and their expected consequences. The time horizon for the calculations extends to 2030.

The architecture of control mechanisms is based on three pillars – basic rule, control rule and sanction mechanism: Long-term financing stability can be achieved via three politically defined parameters:

- **Basic rule:** What is the goal of the corresponding fiscal rule? It is about guaranteeing the long-term financing of pension insurance. The focus is on how to ensure a defined pension benefit.
- **Trigger or control rule:** What criterion / what trigger point shows that we have left the path of financial sustainability?
- **Sanction mechanism:** What immediate measures should be taken once the trigger point has been exceeded? What corrective measures can be initiated automatically in order both to guarantee financing in the short term and not to prejudice any long-term corrective measures?

Basic suitability of the calculated models ensured: Compared with the proposed 11th revision of the AHV that was rejected by Parliament, all three models deliver good results in terms of their financial necessity and effectiveness. By completely fulfilling the criterion of financial necessity, the control mechanisms are also inherently moderate and respond to financial imbalances only after a certain time lag. Although a net deficit is to be expected given the financial outlook of the Federal Social Insurance Office and the demographic trend, it is not anticipated by the models. As a result, all three models leave responsibility for the AHV's financial health with both the Federal Council and Parliament until such time as major deficits arise.

Control of the AHV via self-regulating automatic action: Models I and II are conceived as autopilots. “Autopilot” means a statutory automatic action that initiates previously legally defined measures once a certain trigger point has been exceeded. The autopilot depends on economic or demographic trends and the idea behind it is to guarantee the long-term financing of the AHV without the

need for politicians to take action. If economic growth or wage growth turns out better than assumed, the AHV should achieve a net surplus, in which case the statutory automatic action is suspended.

The control criteria in Model I are salary contributions and the retirement age. In the “high” scenario, no statutory changes are triggered between now and 2020, and the retirement age rises by a mere three months by 2025, while the contribution level rises from 8.4% to 8.6%. In the “low” scenario, by contrast, the high net deficit triggers substantial changes even before 2020 (increase of nine months in the retirement age, increase of 0.4 percentage points in the contribution level). The autopilot is designed in such a way that cuts in expenditure and increases in income are more or less in balance.

The control criteria in Model II are the VAT rate and the pension amount. Depending on the scenario, the VAT rate is increased by between 0.6 and 2.0 percentage points by 2030. Compared with 2010, the pension amount changes by between -9.2% and +3.5% in real terms.

Controlling the AHV through institutionalized navigation aids: Model III forms an alternative to the autopilot models and functions like a navigation aid. Whereas, in an autopilot solution, automatic changes are made on the financing and/or benefits side if legally defined trigger points are breached, in the case of a navigation aid politicians remain responsible for any changes to legislation, at least initially. In this sense, the idea behind a navigation aid is very similar to that of the debt brake already in place for the federal budget: the control mechanism merely states when adjustments need to be made and not in what form. The control mechanism provides for a three-phase approach.

- In phase 1, the Federal Council receives an official mandate to prepare a submission to Parliament within one month as soon as the AHV's funds fall below 70% of its annual expenditure. In terms of their financial volume, the reforms proposed must be at least equivalent to the net deficit at that point in time. The aim of the measures is to close the AHV's financing gap at least in the short term.
- If, based on the outlook of the Federal Office of Social Insurance, the level of funds will fall below the trigger point of 50% in the following year, as from the beginning of that year the retirement age and the VAT rate are raised in monthly steps and by tenths of a percentage point respectively until the net deficit becomes a net surplus.
- If the funds available at the end of the year amount to less than 50% of the AHV's annual expenditure, the VAT rate and the retirement age are raised in comparable steps until the financing gap is closed and the available funds again reach 50%.

Since Model III – in contrast with the other two control mechanisms – leaves responsibility for reforms completely in the hands of the Federal Council and Parliament in the initial phase and does not trigger any automatic measures until later (when the available funds threaten to drop below the 50% mark), both the statutory retirement age and the VAT rate rise later, but also more substantially, than in Models I and II. Depending on the scenario taken, an increase in VAT of between 0.6% and 1.6% is required, whereas the retirement age is raised by between 1.1 and 2.8 years. Compared with the other two models, the statutory automatic actions result in a more balanced combination of income-based and expenditure-based measures. In all three scenarios, the share of contribution increases is equivalent to 50% of the total adjustment burden.

In order to make a comprehensive and conclusive comparison of the three control mechanisms, it is necessary to weight the various requirement criteria. However, any weighting of this kind is bound to be subjective, at least to a certain extent, and must therefore be left to the political decision-makers. The tables below summarize only the key advantages and disadvantages of the three control mechanisms.

Overview of the three control mechanisms compared with the 11th AHV revision:

	11th AHV revision	Model I	Model II	Model III
Financing side				
Value added tax (VAT)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Salary contributions	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Other sources of financing	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Increase in retirement age	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Benefits side				
Suspension of composite index	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Adjustment of pension amount	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Adjustment of range of benefits	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Increase in retirement age	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

The table juxtaposes, in summary form, the financing and benefit components of the 11th AHV revision with those of the three models, thus serving as a basis for the assessment in the table below.

Compared with the proposed 11th revision of the AHV that was rejected by Parliament, all three models deliver good results in terms of financial necessity and effectiveness. That means

the control mechanisms are moderate and do not lead to the premature build-up of financial buffers. Instead, they compensate the financial imbalances only after a time lag. Although a net deficit is to be expected given the financial outlook of the Federal Social Insurance Office and the demographic trend, it is not anticipated by the models. That is why the control mechanisms do not harbour any forecasting risk. As a result, responsibility for the AHV's financial health remains with the Federal Council and Parliament in all three models until such time as major deficits arise. Should a political blockade arise, however, statutory automatic action is then taken in order to secure the long-term financing of pensions.

Models I and II are more effective than Model III because statutory automatic action kicks in earlier and closes the financial gap completely. Model III, by contrast, is designed in a similar way to the 11th AHV revision. In its initial phase, the Federal Council and Parliament are given a mandate simply to close the financing gap. The 11th AHV revision provides for a pension adjustment only if the inflation rate exceeds 4% and the available funds dip below 70% of annual expenditure. Pensions are not adjusted at all if the AHV funds fall below 45%. These measures in the 11th AHV revision do not serve to reduce the burden on the AHV accounts to any substantial degree. What is more, a delay in the pension adjustment means that the AHV has an even greater burden to bear when the adjustment is ultimately made than if wage growth and inflation were factored in at more regular intervals. The upshot is that the AHV appears for a short while to be in better financial shape than it really is. Nor does a complete suspension of the pension adjustment lead to any substantial improvement in the AHV's accounts. It serves only to prevent the financing gap from growing as fast as it otherwise would. If, by contrast, a net deficit already exists, the need to take action will – even in the absence of a pension adjustment – continue to become more acute owing to the demographic trend (constantly rising number of pensioners and increasing life expectancy).

Neither the 11th AHV revision nor Models I and II fully meet the criterion that the burden be evenly shared between the social partners. In the case of the 11th AHV revision, only the pensioners are affected, and the proposed measures are restricted solely to the AHV's expenditure. The revision does not provide for any additional income. In Models I and II, the financial equilibrium is ensured, with increases in income and cuts in expenditure being roughly in balance. However, the additional burden is not distributed evenly. In Model I, the higher retirement age and higher contributions affect only today's working world (employers and employees). In Model II, the pensioners are more severely impacted than other groups through pension cuts and higher VAT.

The combination of a higher VAT rate and a higher retirement age in Model III means that this model fares best in terms of the criterion of even distribution, whereas Model II must be

seen as somewhat less favourable than Model I given the AHV's status as a provider of basic benefits.

From a purely legal standpoint, Model I appears to be the best. This control mechanism makes adjustments to the retirement age and the salary contributions only to the extent that they are possible in the course of a normal revision of the law. The VAT increase provided for in Model III, on the other hand, would also necessitate an amendment of the constitution. Due to the fact that it would cut pensions in real terms, Model II could come into conflict with the constitutional aim of safeguarding the population's livelihood. It is comparatively difficult to assess the legal and organizational aspects. By definition, any reform of the retirement pension system would require at the very least amendments to laws and regulations. What is more, depending on their particular objectives and content, some of the models require amendments to the corresponding provisions of the constitution and thus approval by a majority of the electorate. The provisions of the 11th AHV revision and of Model II in respect of pensions are problematical in terms of constitutional law. The complete suspension of the pension adjustment provided for in the 11th AHV revision in the event that the available funds fall below 45% of annual expenditure would, in view of ongoing inflation, lead to a reduction in pension levels in real terms. Model II provides for direct pension cuts. The extent of the reduction in real terms depends not only on the financial situation of the AHV, but also on wage growth and the inflation rate because the pensions continue to be adjusted every year in line with the composite index. The goal of adequate cover of basic living expenses anchored in the Swiss constitution (Art. 112 (2) b) could therefore be at risk in the case of people receiving the minimum pension. In accordance with Art. 112 (2) d of the Federal Constitution, pensions must as a minimum be adjusted in line with price trends.

Model III causes the least amount of organizational adjustment. Implementing control mechanisms requires a lot of coordination, especially vis-à-vis the Swiss Disability Insurance Scheme (IV). IV and AHV pensions are still closely linked and are adjusted simultaneously to reflect wage growth and inflation. Models I and II, by contrast, provide for annual adjustments in order to avoid major increases in AHV expenditure and to smooth the automatic adjustments (retirement age and salary contributions in Model I; pension amount and VAT in Model II). On the other hand, a suspension of the composite index is or was provided for in the IV revision 6b and the new 11th AHV revision respectively. Thus, the question of a complete separation of the AHV and IV schemes remains a relevant one, even though the IV has had its own fund since the beginning of 2011. In addition, the proposed reforms will have an impact on supplementary benefits, unemployment insurance (ALV) and occupational pensions. Raising the retirement age will tend to shift the burden onto the IV and ALV, as older recipients of IV and ALV benefits will remain in those schemes longer. Depending on

their size and when they are made, pension adjustments (as provided for in the 11th AHV revision and in Model II) can lead to an additional burden being placed on supplementary benefits. However, the amount of this additional burden on supplementary benefits, which the federal and cantonal governments would have to bear, depends on how occupational pension benefits develop. Depending on the situation with Pillar 2 benefits, the additional burden on supplementary benefits could either be even greater or, ideally, cancelled out completely. In Model III, by contrast, no changes are made to either the adjustment mechanism or the AHV benefits, meaning that this model would require correspondingly less organizational effort.

Evaluation of the three control mechanisms compared with the 11th AHV revision:

	11th AHV revision	Model I	Model II	Model III
Necessity	++	++	++	++
Effectiveness	+	++	++	+
Even distribution of burden	-	=	-	+
Legal aspects	-	+	-	=
Organizational aspects	=	=	-	+

++ completely fulfilled; + for the most part fulfilled, = conditionally fulfilled, - only partially fulfilled, -- not fulfilled

1. Einleitung⁵

1.1 Hintergrund der Studie

Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) ist die älteste und wichtigste staatliche Sozialversicherung der Schweiz. Sie wurde 1948 eingeführt und ist im Umlageverfahren finanziert: die heutigen Erwerbstätigen finanzieren die heutigen Rentnerinnen und Rentner. Neben den Hauptrenten im Rahmen der Altersvorsorge werden Zusatzrenten sowie Hinterlassenenrenten für Witwer und Kinder ausgezahlt. Zusammen mit der beruflichen und der freiwilligen privaten Vorsorge bildet die AHV das Dreisäulensystem der schweizerischen Altersvorsorge.

Die AHV wird hauptsächlich über Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert. Die Einnahmen der AHV sind damit in hohem Masse von der wirtschaftlichen Entwicklung, der Beschäftigung und der Höhe der Löhne abhängig. Im Gegensatz zur Arbeitslosenversicherung sind die Beiträge der AHV immer auf den gesamten Lohn zu leisten. Weil sich die AHV-Renten unabhängig von den geleisteten Beiträgen und der Anzahl der Beitragsjahre in einer gesetzlichen Bandbreite zwischen 1'160 Franken und 2'320 Franken pro Monat bewegen, wirken die Beitragssätze bei hohen Einkommen faktisch wie eine Steuer. Die dadurch generierten Einnahmen werden vollständig umverteilt.

Zusätzlich zu den Beitragszahlungen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer leistet die öffentliche Hand einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung der AHV. Der Bund ist per Gesetz verpflichtet, für 19,55 Prozent der jährlichen Ausgaben der AHV aufzukommen (Art. 103 AHVG). Diesen Anteil finanziert der Bund einerseits aus ordentlichen Mitteln, andererseits über verschiedene zweckgebundene Einnahmen. Das so genannte Mehrwertsteuerprozent, das seit Anfang 1999 erhoben wird, liefert jährliche Erträge von rund 2,7 Mrd. Franken, die zu fünf Sechsteln direkt der AHV zukommen und zu einem Sechstel den Bundesanteil an der AHV mitfinanzieren. Die Einnahmen aus der Tabaksteuer (rund 2,4 Mrd. Franken pro Jahr) und aus der Alkoholsteuer (rund 0,2 Mrd. Franken pro Jahr) tragen dazu bei, den Bundesbeitrag zu finanzieren, während die Erträge aus der Spielbankenabgabe (rund 400 Mio. Franken pro Jahr) direkt in den AHV-Fonds fliessen. Bis zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 leisteten auch die Kantone Beiträge an die AHV im Umfang von rund 1,2 Mrd. Franken pro Jahr. Die

⁵ In dieser Studie haben wir davon abgesehen, geschlechtsneutrale Formulierungen zu verwenden. Dies ist einzig der Lesbarkeit der Studie gewidmet und stellt keinerlei Wertung dar.

Erträge aus den Anlagen des AHV-Fonds sind von den Schwankungen der Finanzmärkte betroffen und unterliegen über die Zeit einer relativ starken Volatilität. So musste die AHV zu Beginn der Finanzkrise im Jahr 2008 Verluste von 4,3 Mrd. Franken auf ihren Anlagen hinnehmen. Im folgenden Jahr konnte hingegen wieder ein Ertrag von 2,8 Mrd. Franken realisiert werden.

Die AHV-Renten werden alle zwei Jahre an die Entwicklung des Mischindex angepasst. Der Mischindex entspricht dem arithmetischen Mittel von Lohn- und Preisindex. Die letzte Rentenanpassung fand am 1. Januar 2011 statt. Die Teuerung wird somit genauso berücksichtigt wie der Anstieg des durchschnittlichen Lohnniveaus. Die Verwendung des arithmetischen Mittels führt dazu, dass der reale Zuwachs der allgemeinen Lohnentwicklung in der Entwicklung des Rentenniveaus nur zur Hälfte berücksichtigt wird.

Bei der AHV sind die Ansprüche der Leistungsbezüger wie die Beiträge an diese Sozialwerke gesetzlich fixiert, ohne Gewähr dafür, dass die Einnahmen die Ausgaben tatsächlich decken. Das AHVG hält aber fest, dass der Ausgleichsfonds in der Regel nicht unter den Betrag einer Jahresausgabe sinken darf. Gleichwohl sind keine konkreten Massnahmen für den Fall vorgesehen, dass diese Grenze unterschritten wird. Die abgelehnte 11. AHV-Revision enthielt einen zweistufigen Steuerungsmechanismus, der Sanktionen für die Unterschreitung der Steuerungsgrössen vorgesehen hätte. Verschiedene parlamentarische Vorstösse plädieren für die Wiederaufnahme einer solchen Bestimmung im Sinne einer Fiskalregel.⁶

In einigen Ländern enthalten die Rentensysteme bereits einen Steuerungsmechanismus in der Alters- und Hinterlassenenvorsorge, der darauf ausgerichtet ist, das finanzielle Gleichgewicht langfristig zu sichern. Durch mechanische und/oder automatische Koppelung verschiedener Parameter an die ökonomischen und demografischen Veränderungen kann zum Beispiel die Rentenhöhe und/oder das Rentenalter angepasst werden. Ein solcher Mechanismus in der AHV könnte Entscheidungen entpolitisieren und die Solvenz des Systems langfristig garantieren.

1.2 Ziel der Studie

Ziel der Studie ist es, die Möglichkeiten und Wirkungen eines Steuerungsmechanismus in der AHV auszuleuchten. Es werden die Anforderungen an mögliche Mechanismen für die AHV diskutiert und

⁶ Vgl. die vom Parlament im Dezember 2011 angenommene Motion 11.3113 Einführung von Fiskalregeln bei der AHV und bei der IV. Die Motion 11.3106 mit gleichem Inhalt wurde vom Nationalrat im Herbst 2011 abgelehnt, die parlamentarische Initiative 10.509, welche eine Fiskalregel nur für die AHV verlangte, wurde zurückgezogen.

drei konkrete Modelle im Vergleich zur Fortführung des Status Quo erarbeitet. Dabei werden die zur Steuerung eingesetzten Parameter erläutert, ihre Vor- und Nachteile analysiert und diskutiert. Die vorgeschlagenen Modelle werden hinsichtlich ihrer Eignung, das finanzielle Gleichgewicht der AHV zu garantieren, ihrer rechtlichen, politischen und organisatorischen Umsetzbarkeit und der zu erwartenden Auswirkungen dargestellt, berechnet und beurteilt. Bei der Beurteilung wird zudem berücksichtigt, dass die Versicherungen AHV und IV stark gekoppelt sind. Der Zeithorizont der Berechnungen reicht bis ins Jahr 2030.

In dieser Studie werden zudem die bereits in anderen Ländern angewandten sowie die allgemein betrachteten und vorgeschlagenen Ansätze diskutiert und zusammengefasst. Dazu gehören die Steuerungsregel der 11. AHV-Revision sowie Vorschläge von Verbänden und aus der Wissenschaft. Zudem soll die Übertragbarkeit von Steuerungsmechanismen untersucht werden, die in anderen Ländern zur Anwendung kommen.

Konkrete Fragestellungen:

1. Beschreibung der bereits vorhanden Ansätze

- Welche Ansätze und Modelle von Steuerungsmechanismen im Bereich der Sozialversicherungen wurden bisher in der Schweiz diskutiert? Welche Bedeutung kommt dabei dem Modell der 11. AHV-Revision zu? Inwiefern sind diese Ansätze mit ausländischen Modellen vergleichbar?
- Was ist deren theoretische Funktionsweise, welches sind die bestimmenden Parameter und wie steuern diese Parameter konkret den Mechanismus?
- Welche Effekte werden von der Steuerung erwartet und welche Erfahrungen sind vorhanden?

2. Theoretische Anforderungen und Parameter eines Steuerungsmechanismus

- Welche theoretischen Anforderungen sind an einen Steuerungsmechanismus für die AHV und an dessen Parameter zu stellen? Zu berücksichtigen sind insbesondere ökonomische, rechtliche, organisatorische, demokratiepolitische Anforderungen an einen Steuerungsmechanismen für die AHV sowie die damit verbundenen Erwartungen an Auswirkungen auf die AHV.

3. Mechanismen für die Sicherung des finanziellen Gleichgewichts der AHV

- Welche Steuerungsmechanismen können die langfristige Finanzierung gewährleisten und das finanzielle Gleichgewicht der AHV sichern?

- Welches sind die Kriterien und konkreten Massnahmen, die zu einer nachhaltigen Stabilität des Finanzhaushaltes der AHV führen?
- Welche Parameter sollen konkret in einen solchen Mechanismus integriert werden und welche Effekte werden von der Steuerung erwartet?
- Wie können verfassungsmässig und gesetzlich garantierte Leistungsansprüche trotz automatischer Steuerungsmechanismen weiterhin gewährleistet werden?

4. Entwicklung konkreter Steuerungsmechanismen

- Wie könnten, gestützt auf die Erkenntnisse, drei konkrete Modelle von Steuerungsmechanismen für die künftige Sicherung der Finanzierung der AHV aussehen?

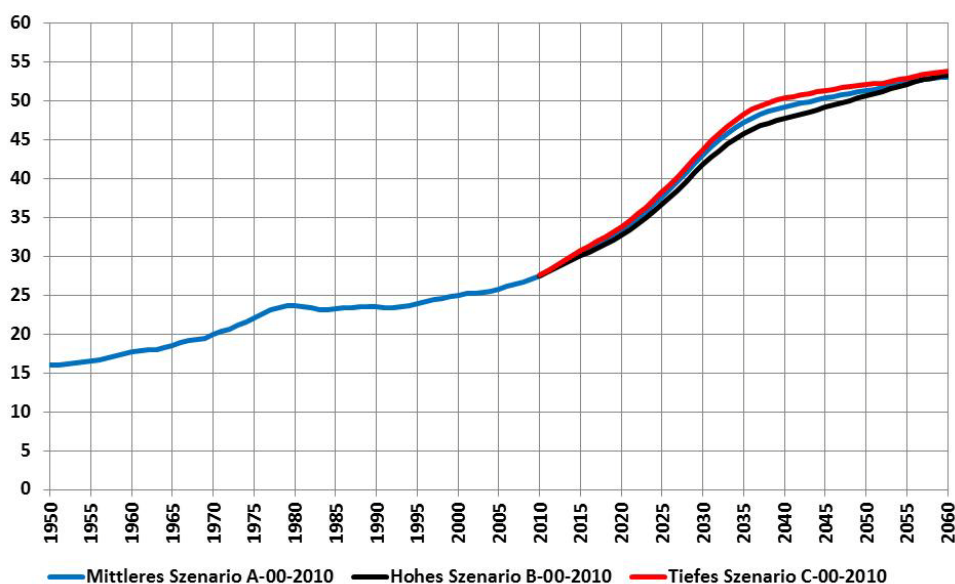
1.3 Vorgehen

Die Arbeiten der Beauftragten wurden durch eine Begleitgruppe bestehend aus Spezialisten und Experten des Bundesamts für Sozialversicherungen BSV und der Eidgenössischen Finanzverwaltung EFV unterstützt. An einer ersten Sitzung vom 15.11.2011 konnten die Erwartungen nochmals konkretisiert und die Vorstellungen des Auftraggebers präzisiert und diskutiert werden. Anlässlich der zweiten Sitzung vom 10.1.2012 wurde der Zwischenbericht mit der Begleitgruppe diskutiert und verabschiedet. Die Kritik und entsprechende Anregungen auf den Zwischenbericht flossen in den Entwurf des Schlussberichts, der am 20.3.2012 mit der Begleitgruppe eingehend diskutiert wurde.

2. Handlungsbedarf

Da in einem umlagefinanzierten Rentensystem die laufenden Renten direkt von den Beitragszahlern geleistet werden, kommt es zu einem finanziellen Ungleichgewicht, wenn die Zahl der Beitragsleistenden relativ sinkt und/oder die Zahl der Empfänger relativ steigt. Die Alterung der Bevölkerung, der sich viele westliche Industrieländer gegenüber sehen, erzeugt genau diesen Effekt. Eine steigende Lebenserwartung verursacht zudem ein Ungleichgewicht, weil unter sonst gleichen Umständen die Rentenzahlungsdauer steigt. Daher stehen in dieser Analyse vor allem Mechanismen im Vordergrund, die die Alterung der Bevölkerung oder das Ansteigen der Lebenserwartung berücksichtigen.

Grafik 1: Entwicklung des Altersquotienten in Prozent (1950-2060)



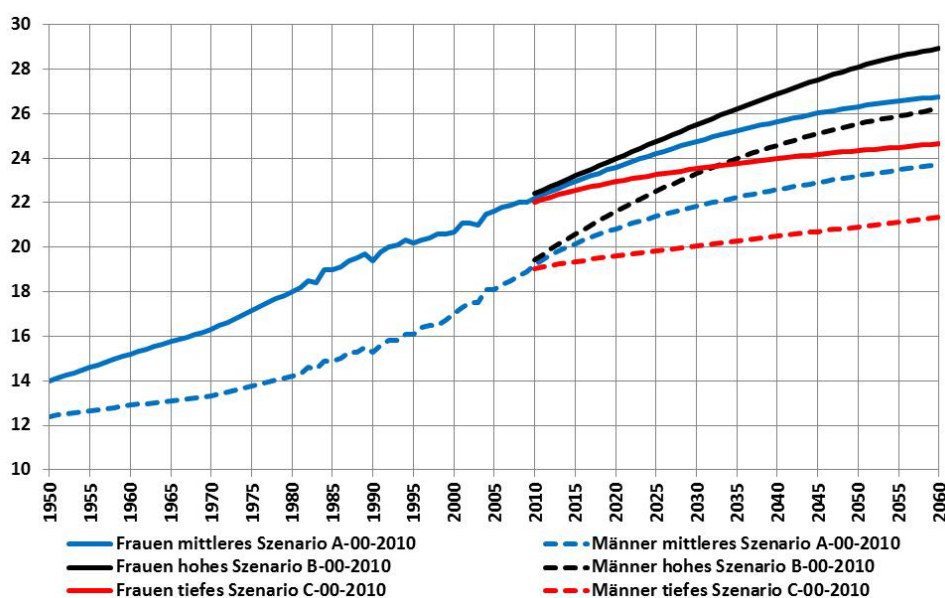
Quelle: Bundesamt für Statistik (2010).

Grafik 1 zeigt die Entwicklung des Altersquotienten seit 1950 sowie gemäss den Prognosen des Bundesamtes für Statistik bis ins Jahr 2060. Der Altersquotient drückt das Verhältnis zwischen der Anzahl der Rentenberechtigten (65-Jährige und älter) und der Zahl der Aktiven im Alter zwischen 20 und 64 Jahren aus.⁷ Nach einem Anstieg bis in die 1970er Jahren verlief der Altersquotient in den 1980er und 1990er Jahren nahezu konstant. Die Zahl der Erwerbstätigen ist somit ähnlich stark gewachsen wie jene der rentenberechtigten Personen. Seither ist jedoch eine deutliche Zunahme des Altersquotienten feststellbar. Gemäss den Berechnungen des Bundesamtes für Statistik ist in den

⁷ Das Bundesamt für Sozialversicherungen berücksichtigt hingegen das unterschiedliche gesetzliche Rentenalter für Männer und Frauen. Der Altersquotient gemäss BSV drückt somit das Verhältnis zwischen der Anzahl der Rentenberechtigten (65-jährig und älter für Männer, 64-jährig und älter für Frauen) und der Zahl der Aktiven im Alter zwischen 20 und 64 für Männer und 20 und 63 für Frauen aus.

nächsten Jahrzehnten in allen drei Hauptszenarien mit einem weiteren deutlichen Anstieg des Altersquotienten zu rechnen. In der Folge müssen immer weniger Erwerbstätige für im Verhältnis immer mehr Rentnerinnen und Rentner aufkommen. Während im Jahr 1950 noch fast sechs Erwerbstätige eine Rente finanzierten, waren es im Jahr 2010 nur noch 3,6 Erwerbstätige. Im mittleren Szenario werden es 2030 sogar nur noch 2,3 Erwerbstätige und im Jahr 2050 noch 1,9 Erwerbstätige sein. Diese Zunahme des Altersquotienten ist unter anderem auf die deutlich gefallene Geburtenrate zurück zu führen. Während 1963/64 noch 2,7 Kinder pro Frau im gebärfähigen Alter auf die Welt kamen, sank der entsprechende Wert in den Jahren 2001-2003 auf 1,4 Kinder. Derzeit liegt er wieder bei 1,5 Kindern je Frau. Das mittlere Szenario des Bundesamtes für Statistik rechnet jedoch nicht damit, dass dieser Wert bis 2050 weiter ansteigt (BFS 2010).

Grafik 2: Entwicklung der Lebenserwartung der 65-Jährigen in Jahren (1950-2060)



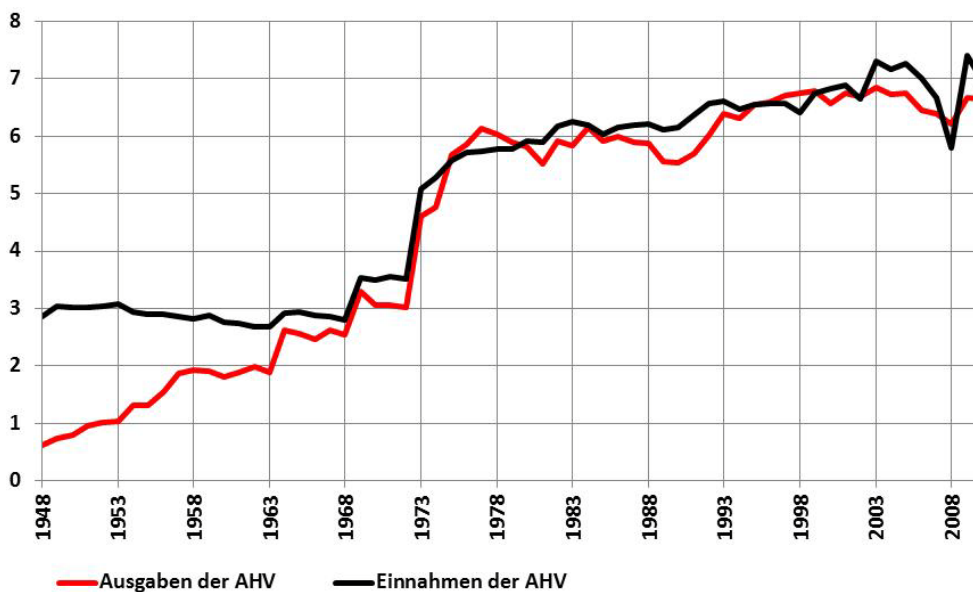
Quellen: Bundesamt für Statistik (2010), Bundesamt für Sozialversicherungen (2011b).

Gleichzeitig ist seit der Einführung der AHV im Jahr 1948 die Lebenserwartung der Rentnerinnen und Rentner deutlich angestiegen (Grafik 2). Die Lebenserwartung der 65-Jährigen hat seit 1948 um fast sieben Jahre von 12,4 auf 19,2 Jahre zugenommen. Bei den 65-Jährigen Frauen ist die Lebenserwartung sogar um mehr als acht Jahre von 14,0 auf 22,2 Jahre gestiegen. Trotz stark steigender Lebenserwartung ist das gesetzliche Rentenalter der Männer dabei nie erhöht worden. Jenes der Frauen ist seit 1948 in mehreren Schritten von 65 auf 62 sogar gesenkt worden und liegt seit dem Jahr 2005 bei 64 Jahren. Das Bundesamt für Statistik rechnet in Zukunft weiter mit einer steigenden Lebenserwartung. Im mittleren Szenario wird die Lebenserwartung der Männer bis 2030 gegenüber

heute um weitere 2,4 Jahre und bis 2050 um 3,8 Jahre zunehmen. Bei den Frauen ist die Zunahme gegenüber heute mit 2,3 bzw. 4,0 Jahren ähnlich.

Die AHV wird aufgrund der tief greifenden demografischen Veränderungen deshalb in absehbarer Zukunft vor grosse finanzielle Herausforderungen gestellt sein. Anders als in der Vergangenheit sind Überschüsse keine Selbstverständlichkeit mehr. Ohne Gegenmassnahmen drohen vielmehr hohe strukturelle Defizite. Um dies zu vermeiden, sind mittelfristig Anpassungen bei den Lohnbeiträgen, bei den Rentenansprüchen, beim Rentenalter oder einer Kombination davon notwendig. Zur Anfangszeit der AHV wurden hingegen wiederkehrende grosse Überschüsse erzielt (Grafik 3). In kurzen Abständen wurden zwischen 1951 und 1964 sechs AHV-Revisionen verabschiedet, die jeweils deutlich höhere Leistungen mit sich brachten. Der kräftigste Ausbau fand in den 1970er Jahren mit der 8. AHV-Revision statt. Zwischen 1968 und 1975 wurde gleichzeitig der Beitragssatz von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in mehreren Schritten von 4,0 Prozent auf den heutigen Stand von 8,4 Prozent erhöht.

Grafik 3: Jährliche Einnahmen und Ausgaben der AHV in Prozent des BIP (1948-2010)

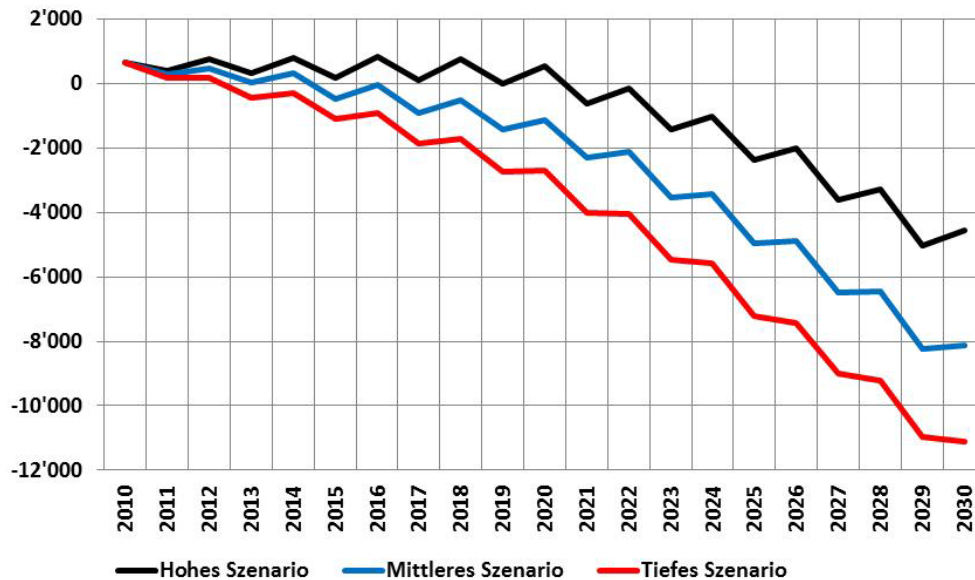


Quellen: Bundesamt für Sozialversicherungen (2011c), Staatssekretariat für Wirtschaft (2011).

Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat im Mai 2011 die überarbeiteten Finanzperspektiven für die AHV publiziert. Diese wurden auf Basis der Betriebsrechnung vom Jahr 2010 und veränderten Hypothesen bezüglich Zuwanderung und Strukturwandel berechnet. Die verschiedenen Szenarien unterstellen, dass die geltende gesetzliche Ordnung bis 2030 unverändert beibehalten wird. Die Finanzperspektiven stellen somit keine Prognosen dar, sondern zeigen auf, welche Situation wahr-

scheinlich ist, wenn der Status Quo unter bestimmten Annahmen beibehalten wird. Grafik 4 zeigt die aktuellen Finanzperspektiven der AHV bis zum Jahr 2030.

Grafik 4: Umlageergebnis der AHV in Millionen Franken bis 2030⁸



Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen (2011a).

Den drei Szenarien liegen dabei die Prognosen des Bundesamtes für Statistik zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung (BFS 2010) sowie die folgenden Eckwerte bezüglich Zuwanderung und Lohnwachstum zugrunde:

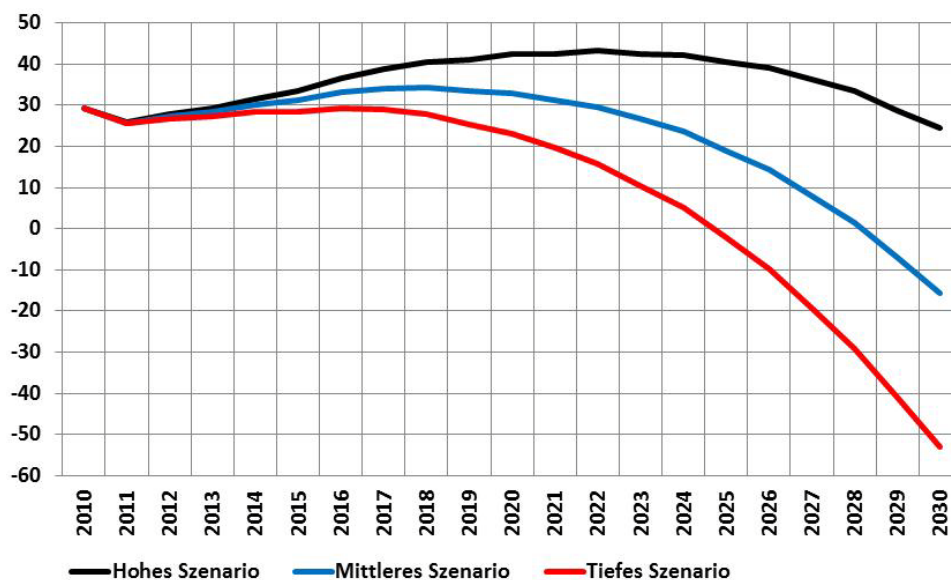
- **Tiefes Szenario:**
Wanderungssaldo 30'000 Personen, Reallohnwachstum 0,5 Prozent, davon Strukturfaktor 0,2 Prozent.
- **Mittleres Szenario:**
Wanderungssaldo 40'000 Personen, Reallohnwachstum 1,0 Prozent, davon Strukturfaktor 0,3 Prozent.
- **Hohes Szenario:**
Wanderungssaldo 50'000 Personen, Reallohnwachstum 1,5 Prozent, davon Strukturfaktor 0,4 Prozent.

⁸ Die drei Szenarien hoch, mittel und tief weichen von jenen in den Grafiken 1 und 2 ab. In den Finanzperspektiven des Bundesamtes für Sozialversicherungen vom Frühjahr 2011 wurde die Annahmen bezüglich Zuwanderung und Lohnwachstum angepasst. Im Folgenden werden ausschliesslich die drei Szenarien des BSV vom Frühjahr 2011 verwendet. Das hohe Szenario entspricht dabei dem Szenario A-18-2010, das mittlere dem Szenario A-17-2010 und das tiefe dem Szenario A-09-2010.

Das Umlageergebnis dürfte gegen 2020 deutlich negativ werden. Die vom Ausgleichsfonds der AHV erwirtschafteten Kapitalerträge werden nicht gross genug sein, um die Defizite aus der Versicherungstätigkeit zu kompensieren. In der Folge werden das Betriebsergebnis der AHV negativ werden und die Mittel des AHV-Fonds laufend abnehmen. Das negative Umlageergebnis in der AHV wird ohne Gegenmassnahmen unabhängig vom gewählten Szenario innert weniger Jahre auf mehrere Milliarden Schweizer Franken pro Jahr anwachsen.

Obwohl in allen drei Szenarien damit gerechnet wird, dass die IV ihre Schulden bei der AHV in Höhe von rund 15 Milliarden Franken allmählich zurückbezahlen wird, nimmt die Liquidität der AHV rasch ab. Im mittleren Szenario dürfte die Liquidität der AHV bis etwa 2025 auf unter 50 Prozent der laufenden Ausgaben sinken. Im tiefen Szenario sind die Mittel bis 2025 sogar vollständig aufgebraucht (Grafik 5). Je nach Wanderungssaldo und Lohnwachstum wird das Kapital der AHV früher oder später aufgezehrt sein. Aufgrund der starken Zunahme der Anzahl der Rentnerinnen und Rentner wird die AHV aber in jedem Fall vor grosse finanzielle Herausforderungen gestellt. Die heutigen gesetzlich verankerten Leistungen der AHV lassen sich ohne Gegenmassnahmen auf Dauer nicht mehr finanzieren. Es besteht ein ausgewiesener Handlungsbedarf.

Grafik 5: Kapitalkonto der AHV abzüglich Schulden der IV in Milliarden Franken bis 2030



Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen (2011a).

Entwicklung der Finanzierungslücke der AHV bis 2030

Die AHV wird nach geltendem Recht hauptsächlich über Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert. Arbeitnehmer und Arbeitgeber zahlen monatliche Beiträge von jeweils 4,2 Prozent

des Bruttolohnes. Diese Beitragssätze sind seit 1975 konstant, wurden aber seit der Einführung der AHV im Jahr 1948 in mehreren Schritten von 4,0 Prozent auf 8,4 Prozent angehoben. Bei Selbstständigerwerbenden sind die Beiträge abhängig vom Einkommen und betragen maximal 7,8 Prozent. Im Jahr 2010 wurden mit den Versichertenbeiträgen rund 70 Prozent der Einnahmen der AHV finanziert. Zusätzlich zu den Beitragszahlungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern leistet der Bund einen wichtigen Beitrag. Er ist per Gesetz verpflichtet, für 19,55 Prozent der jährlichen Ausgaben der AHV aufzukommen (Art. 103 AHVG). Diesen Anteil finanziert der Bund einerseits aus ordentlichen Mitteln, andererseits über verschiedene zweckgebundene Einnahmen. Seit 1999 wird das sogenannte Mehrwertsteuerprozent erhoben, dessen Einnahmen von rund 2,7 Mrd. Franken zu 83 Prozent direkt der AHV und zu 17 Prozent den Bundesanteil an der AHV mitfinanzieren. Die Einnahmen aus der Tabaksteuer (rund 2,4 Mrd. Franken pro Jahr) und aus der Alkoholsteuer (rund 0,2 Mrd. Franken pro Jahr) tragen dazu bei, den Bundesbeitrag zu finanzieren, während die Erträge aus der Spielbankenabgabe (rund 0,4 Mrd. Franken pro Jahr) direkt in den AHV-Fonds fliessen. Aufgrund des gesetzlich festgelegten Bundesanteils ist somit ein Fünftel der zusätzlichen Ausgaben bereits finanziert. Der noch nicht finanzierte Teil der zukünftigen AHV-Ausgaben wird als Finanzierungslücke bezeichnet und entspricht dem jeweiligen Umlageergebnis im entsprechenden Jahr (Tabelle 1).

Tabelle 1: Finanzierungslücke der AHV bis 2030 in den drei Szenarien

	Milliarden Franken			Lohnprozente			MWST-Prozente		
	Tief	Mittel	Hoch	Tief	Mittel	Hoch	Tief	Mittel	Hoch
2010	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2015	0,9	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,3	0,1	0,0
2020	3,0	1,5	0,0	0,8	0,4	0,0	1,0	0,5	0,0
2025	6,9	4,5	1,9	1,8	1,1	0,4	2,2	1,3	0,5
2030	11,4	8,5	5,1	2,9	1,9	1,0	3,7	2,4	1,3

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen (2011a).

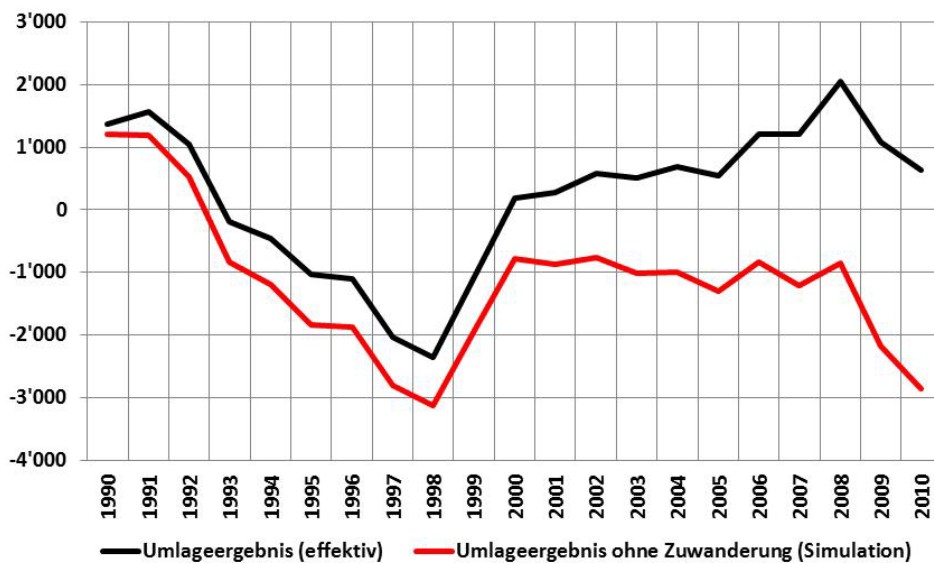
Gemäss Tabelle 1 müssen je nach wirtschaftlichem Verlauf und der Zuwanderung bis 2030 zusätzliche Einnahmen oder Einsparungen im Umfang von 5,1 bis 11,4 Milliarden Franken beschlossen werden. Auf der Finanzierungsseite würde dies eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 1,3 bis 3,7 Prozentpunkte bedeuten. Würde die Lücke ausschliesslich über höhere Versicherungsbeiträge geschlossen, so wären dafür 1 bis 2,9 Lohnprozente zusätzlich erforderlich. Bei einer vollständigen Deckung über die Ausgaben müsste das Rentenalter um 1,8 bis 4,2 Jahre erhöht werden. Der Handlungsbedarf bei der Altersvorsorge ist auch im internationalen Vergleich gesehen relativ gross (IMF 2011, vgl. Abschnitt 9 im Anhang). Wie die aktualisierten Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz bis 2060 zeigen, droht aufgrund der demografischen Entwicklung ohne Massnahmen der Politik ein deutlicher Anstieg der Staatsverschuldung (EFV 2012). Die demografieab-

hängigen Ausgaben der öffentlichen Hand dürften bis ins Jahr 2060 von 18,4 auf 22,3 Prozent zunehmen. Die Staatsverschuldung würde bei Beibehaltung der geltenden Ordnung von zurzeit etwas über 40 Prozent bis 2060 auf 131 Prozent des BIP ansteigen. Die Finanzierungslücke wird auf 1,8 Prozent des BIP beziffert, wovon fast 60 Prozent oder 1,1 Prozent des BIP auf die Sozialversicherungen entfallen. Unterschiedliche Annahmen bezüglich Wirtschaftswachstum und Zuwanderung verändern die Finanzperspektiven massgeblich, ändern jedoch nichts daran, dass ein Handlungsbedarf besteht, sondern nur an dessen Höhe. Die Veränderung der demografischen Struktur wirkt sich somit nicht nur auf die Sozialversicherungen, sondern auch auf das Gesundheitswesen und die öffentlichen Haushalte insgesamt aus.

Bisherige Reformen abgelehnt

Gesetzliche Leistungsansprüche und Finanzierungsquellen lassen sich im politischen System der Schweiz nur mittel- und langfristig anpassen. Wie das Beispiel der IV zeigt (wiederkehrende Defizite seit 1993 und Schulden von über 15 Milliarden Franken), kann es sein, dass politische Lösungen trotz eines ausgewiesenen Handlungsbedarfs lange hinausgezögert werden. Nachhaltig finanzierte Sozialversicherungen sind für das Vertrauen in die Institutionen, die politische Stabilität und die wirtschaftliche Entwicklung aber von grosser Bedeutung.

In den letzten Jahren haben sich sowohl die politischen Parteien als auch die Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern gleichwohl wiederholt für den Status Quo ausgesprochen. Drei Volksinitiativen zur Senkung des Rentenalters wurden abgelehnt (zwei im Jahr 2000, eine im Jahr 2008). Gleiches gilt für die Anhebung des Rentenalters der Frauen auf 65 Jahre im Rahmen der 11. AHV-Revision (Volksabstimmung 2004, Abstimmung im Parlament 2010). Seit der Einführung des Mehrwertsteuerprozentes für die AHV im Jahr 1999 wurden zahlreiche Vorschläge, die zusätzliche Mittel für die AHV vorsahen, ebenfalls abgelehnt.

Grafik 6: Einfluss der Zuwanderung auf das Umlageergebnis der AHV seit 1990

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen (2011).

Während viele Industriestaaten in den letzten Jahren das Rentenalter und die Beiträge erhöhten, haben sich in der Schweiz gesetzliche Anpassungen – abgesehen von der Einführung des Mehrwertsteuerprozents zu Gunsten der AHV – rückblickend als nicht notwendig erwiesen. Dies ist unter anderem auf das aussergewöhnlich hohe Wirtschaftswachstum vor der Krise und die starke Zuwanderung zurückzuführen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen schätzt, dass allein aufgrund der Zuwanderung die AHV durchschnittlich um rund 2 Milliarden Franken pro Jahr entlastet worden ist. Für das Jahr 2010 wird dieser Effekt bereits auf 3,5 Milliarden Franken beziffert (Grafik 6). Ohne die starke Zuwanderung wäre der Rechnungssaldo somit bereits heute negativ und würde in etwa den von verschiedener Seite als zu pessimistisch kritisierten Projektionen der Vorjahre entsprechen.

Zeitlicher Fahrplan des Bundesrates

Nachdem die 11. AHV-Revision im September 2010 in der Schlussabstimmung vom Parlament abgelehnt wurde, hat der Bundesrat im Oktober 2010 den Dialog zwischen den Sozialpartnern, den politischen Parteien und den Kantonen in die Wege geleitet. Anhand der Ergebnisse dieser Diskussionen sollte das weitere Vorgehen für die AHV-Reform festgelegt werden.

Das weitere Vorgehen bei der AHV soll sich in zwei Etappen aufteilen. Die erste Etappe beinhaltet eine Revision der Umsetzung der AHV und enthält nur Massnahmen, die in der alten Vorlage unbestritten waren. Der Bundesrat hat die entsprechende Revision zur Durchführung der AHV bereits am 3. Dezember 2010 verabschiedet. Das Parlament ist ihm am 17. Juni 2011 gefolgt, die entsprechenden gesetzlichen Änderungen traten auf den 1. Januar 2012 in Kraft. Die zweite Etappe der

AHV-Reform ist mittelfristig ausgerichtet. Gemäss der Botschaft des Bundesrates über die Legislaturplanung 2011-2015 sollen in den kommenden Jahren Reformschritte in die Wege geleitet werden, mit denen die AHV modernisiert und finanziell gestärkt werden soll.

3. Möglichkeiten und Grenzen von Steuerungsmechanismen in der AHV

3.1 Theoretische Überlegungen zu Steuerungsmechanismen

3.1.1 Die Sinnhaftigkeit von Steuerungsmechanismen

Angesichts des bestehenden Handlungsbedarfs und der politischen Absicht, die Weichen für eine demografiefeste AHV in dieser Legislaturperiode zu stellen, stellt sich die Frage, wie die Stabilisierung der AHV sichergestellt werden soll. Grundsätzlich bestehen zwei Ansatzpunkte dafür. Einerseits können in einer Situation drängenden Handlungsbedarfs ad hoc Massnahmen vereinbart werden. So könnte etwa eine zukünftig drohende Finanzierungslücke durch Anhebung der Lohnbeiträge oder durch Rentenkürzungen kompensiert werden. Dies hat den Vorteil, dass der konkrete Handlungsbedarf genau austariert ist und sowohl eine Über- als auch eine Untersteuerung des Systems vermieden werden kann. Ein Nachteil einer solchen Politik besteht darin, dass Anpassungen in Sozialversicherungssystemen, insbesondere in der Rentenversicherung, längere Zeit benötigen, bis sie ihre volle Wirkung entfalten. Ad hoc Massnahmen greifen dann vielleicht zu spät. Zudem kann dieser Ansatz in ein wiederkehrendes politisches Gezerre münden, das die Glaubwürdigkeit eines Sozialversicherungssystems unterminiert.

Andererseits können Steuerungsmechanismen verabschiedet werden, die quasi sich selbst stabilisierende Sozialversicherungssysteme schaffen. Solche Mechanismen stellen die finanzielle Nachhaltigkeit eines Sozialversicherungssystems her, indem sie bei Unterschreitung eines finanziellen Schwellenwerts (Trigger) Korrekturmassnahmen auslösen. Diese Korrekturmassnahmen lassen sich mehr oder weniger automatisch ausgestalten. Ein Steuerungsmechanismus hat den Vorteil, dass er langfristig ausgerichtet ist und dabei der Stabilität eines Rentenversicherungssystems Priorität einräumt. Massnahmen zur Stabilisierung des Systems werden daher tendenziell eher und zeitig getroffen. Zudem fallen die politischen Auseinandersetzungen in aller Regel moderater aus, weil schmerzhaft Anpassungen erst in Zukunft drohen. Der Nachteil besteht darin, dass möglicherweise eine Übersteuerung des Systems stattfindet, die dann gleichwohl ad hoc korrigiert werden muss, so dass man auf den ersten Lösungsansatz zurückfällt. Zusätzlich wird der Handlungsfächer an möglichen Korrekturmassnahmen eingeschränkt.

Verschiedene Länder in der OECD haben sich in den vergangenen Jahren dazu durchgerungen, sich selbst stabilisierende Rentenversicherungssysteme einzurichten (D'Addio und Whitehouse 2011).

Bevor die internationalen Erfahrungen mit solchen sich selbst stabilisierenden Rentenversicherungssystemen betrachtet werden können, sind jedoch eine Begriffsklärung und eine Einordnung der AHV in die international übliche Terminologie notwendig.

3.1.2 Begriffsklärung

Zunächst sind existierende Rentensysteme hinsichtlich ihrer grundsätzlichen Ausgestaltung in Systeme mit festgelegten Beiträgen (defined contribution, DC) und in Systeme mit definierter Leistung oder definiertem Rentenwert (defined benefit, DB) zu unterscheiden. In einem DC-System entsteht mit jedem geleisteten Beitrag zugleich ein Rentenanspruch. Das System kann vollständig, teilweise oder nicht kapitalfinanziert sein. Die Beiträge werden in der Regel als Anteil am Arbeitseinkommen erhoben (Settergren 2001). DC-Systeme, die auf Umlage basieren und zumindest nicht vollständig kapitalfinanziert sind, werden als „non-financial defined contribution“ (NDC)⁹ bezeichnet. NDC-Systeme verbuchen den gezahlten Beitrag zudem auf einem persönlichen Konto. Während die Beiträge in DC-Systemen am Kapitalmarkt angelegt werden und die Versicherten das Kapitalmarktrisiko tragen, wachsen die Beiträge in einem NDC-System nicht mit dem Marktzins, sondern mit einem fiktiven Zins, der z.B. dem Lohnwachstum folgt (Turner 2009). In DB-Systemen gibt es dagegen keine unmittelbare Beziehung zwischen geleistetem Beitrag und Rentenanspruch, der Zusammenhang kann sogar vollständig fehlen. Das Rentenniveau wird üblicherweise als Prozentsatz des letzten Einkommens angegeben und definiert. DB-Systeme können ebenfalls als Umlageverfahren konzipiert sein (Settergren 2001).

3.1.3 Klassifikation der AHV

Die erste Säule der Schweizerischen Alters- und Hinterlassenenvorsorge (AHV) ist als Umlageverfahren konzipiert, deren Einnahmen im Wesentlichen aus den Beiträgen der Versicherten und einem staatlichen Finanzierungsanteil aufgebracht werden. Die Beitragszeiten und die Einkommen werden dabei auf einem individuellen Konto vermerkt, das die Grundlage für die Rentenberechnung darstellt. Beitragszahlungen über die vollständige Beitragsdauer berechtigen zum Bezug einer Vollrente, fehlende Beitragszeiten führen zu einer Minderung der Rente (Art. 29 AHVG). Allerdings weist diese Säule im Vergleich zu entsprechenden Systemen anderer Länder zwei Besonderheiten auf. Erstens sind die Rentenleistungen in Form einer Minimal- und einer Maximalrente begrenzt. Bei vollständiger Beitragsdauer werden mindestens 1'160 Franken pro Monat, und maximal 2'320 Franken pro Monat ausbezahlt (Art. 34 AHVG). Zweitens existiert keine Obergrenze der Löhne für die

⁹ Gleichbedeutend ist der Begriff „notional defined contribution system“.

Beiträge. Wird das zur Maximalrente berechtigende Einkommen überstiegen, werden weiterhin Beiträge an die AHV geleistet, aber die Rentenleistung steigt nicht weiter an, wenn das Maximum an Rentenleistung bereits erreicht ist. Für Personen mit sehr geringem Einkommen führt die Minimalrente so zu einer sehr hohen Ersatzrate, die über 100 Prozent betragen kann. Für Personen mit sehr hohen Einkommen führt die Maximalrente dagegen zu einer sehr geringen Ersatzrate (Queisser und Vittas 2000).

Aufgrund des beschriebenen Zusammenhangs von Beiträgen und Rentenleistung und ihrer Ausrichtung gemäss dem Umlageverfahren kann die AHV innerhalb der Spanne von Minimal- und Maximalrente als NDC-System, d.h. als Beitragsprimat, klassifiziert werden. Allerdings ist dieser Zusammenhang im Gegensatz zu NDC-Systemen, bei denen aus jeder Beitragszahlung ein Rentenanspruch direkten Ausmasses entsteht, unvollständig ausgeprägt (Queisser und Vittas 2000). Unterhalb der Minimalrente sowie oberhalb der Maximalrente besteht hingegen kein Zusammenhang zwischen Beiträgen und Rentenleistungen. Allerdings sind die Beitragsdauer und das Einkommen grundsätzlich für den Bezug der ordentlichen Rente entscheidend. In diesen Bereichen stellt die AHV ein DB-System, d.h. ein Leistungsprimat dar. Insgesamt ist die AHV somit als Mischsystem zu klassifizieren und ist weder eindeutig einem NDC-System noch einem DB-System zuzuordnen.

3.2 Empirische Erfahrungen zur Wirkung von Steuerungsmechanismen

3.2.1 Beispiele aus dem Ausland

Droht ein Rentensystem in ein Defizit zu geraten, können Anpassungen sowohl auf der Einnahmeseite als auch auf der Leistungsseite vorgenommen werden. Auf der Einnahmeseite können die Beitragssätze angehoben und Reservefonds eingerichtet oder ausgeweitet werden. Eine dritte Möglichkeit der Anpassung besteht in der Valorisierung, d.h. einer Neubewertung der Einkommen bzw. der geleisteten Beiträge zum Zeitpunkt der Pensionierung. Auf der Leistungsseite besteht die Möglichkeit, den Wert der auszahlenden Renten zu korrigieren oder das Renteneintrittsalter anzuheben.

3.2.1.1 Erhöhung der Beitragssätze

Eine Erhöhung der Beitragssätze führt direkt zu einer Erhöhung der Einnahmen und damit zu einer Verbesserung der Nachhaltigkeit des Systems. Allerdings tritt dieser Effekt nur in reinen DB-Systemen auf, da es hier keinen direkten Zusammenhang zwischen Beitragszahlung und Rentenleis-

tung gibt. In einem DC- oder NDC-System tritt der Effekt nicht oder nur abgeschwächt auf, weil jeder zusätzlichen Beitragsleistung ein gewisser zusätzlicher Anspruch auf Rentenleistung gegenübersteht. Eine Anhebung der Beitragssätze führt somit direkt zu einem erhöhten Anspruch auf Rentenleistung. Zwar kann das Ausmass der Rentenleistung durch eine Anpassung der Rentenwerte auf der Leistungsseite verringert werden, aber der direkte Zusammenhang bleibt trotzdem bestehen. Eine Senkung der Ausgaben bei gleichzeitiger Erhöhung der Einnahmen ist in einem DC-System deshalb kaum möglich (D'Addio und Whitehouse 2011). In der Schweiz wird der Anspruch auf Rentenleistung jedoch im Rahmen der AHV-Maximalrente plafoniert.

Darüber hinaus ist eine Anhebung der Beitragssätze ökonomisch problematisch, weil sie zu einem Anstieg der Lohnkosten führt und damit *ceteris paribus* die Arbeitsnachfrage senkt. Auf der Arbeitsangebotsseite wirken steigende Beiträge wie eine Steuererhöhung und führen so *ceteris paribus* zu einem sinkenden Arbeitsangebot (D'Addio und Whitehouse 2011). Dieser angebotsschädliche Effekt ist vor allem für Zweitverdiener relativ stark ausgeprägt.

Aus diesem Grund wurde beispielsweise mit der Riester-Reform von 2001 in **Deutschland** beschlossen, das Ansteigen der Beitragssätze zu begrenzen. Seitdem ist der Gesetzgeber zum Eingriff verpflichtet, wenn der Beitragssatz im Zeitraum bis 2020 über 20 Prozent bzw. bis 2030 über 22 Prozent steigt. Während in den 1950er Jahren und 1960er Jahren sehr viele Kinder geboren wurden, kam es Anfang der 1970er Jahre durch medizinischen Fortschritt zu einer deutlichen und anhaltenden Verringerung der Geburtszahlen. Ohne Begrenzung und die Suche nach anderen Wegen würde der Beitragssatz für den Zeitraum von 2003 bis 2035 von 19,5 Prozent auf über 24 Prozent ansteigen (MEA 2003).

In **Japan** existiert hingegen eine automatische Anhebung der Beitragssätze, die allerdings zeitlich befristet ist. In Folge der Reform von 2004 wird der Beitragssatz per Gesetz von 13,934 Prozent bis 2017 jedes Jahr um 0,345 Prozentpunkte angehoben. Mit Erreichen des Standes von 18,3 Prozent bleibt der Satz auf diesem Wert fixiert (Sakamoto 2005).

In **Kanada** ist die Beitragssatzentwicklung so ausgestaltet, dass die Beitragssätze höher ausfallen, als für das Umlagesystem grundsätzlich nötig wäre. Bei drohendem Defizit wird ein automatischer Mechanismus aktiviert, der den Beitragssatz über einen Dreijahreszeitraum um die Hälfte des langfristigen Satzes anhebt, der zur Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit nötig ist. Ergeben sich Änderungen in den langfristigen Annahmen des Systems, so dass der prognostizierte gleichgewichtige Beitragssatz steigen muss, wird der tatsächliche Beitragssatz allmählich angehoben (Turner 2009).

3.2.1.2 Reservefonds

Eine zweite Möglichkeit, die Solvenz des Rentensystems sicherzustellen, besteht im Aufbau bzw. in der Ausweitung von Reservefonds. Länder, die grundsätzlich das Umlageverfahren verwenden, können ihre Systeme entsprechend ändern. Bei einer Teilung des Rentensystems in einen Kapitalteil und einen Umlageteil werden die aktuellen Beiträge dann nicht mehr vollständig zur Finanzierung der aktuellen Renten verwendet, sondern in Teilen einem Fonds zugeführt.

Das **dänische** Rentensystem beruht als Ganzes zu einem grossen Teil auf der Kapitaldeckung. Die Ergänzungsrente ATP, die zusammen mit der Grundrente (folkepension) die erste Säule des dänischen Rentensystems bildet, ist voll kapitalfinanziert. Die zweite Säule beinhaltet mit dem Arbeitsmarktrentenprogramm eine weitere Ergänzungsrente, die ersparnisfinanziert ist. Gleiches gilt für die dritte Säule, die mehrere individuelle Rentenprogramme enthält. Diese sind allesamt ersparnisfinanziert (Nososco 2008).

Eine Ausdehnung der Kapitaldeckung hat es mit der Rentenreform von 2005 in **Finnland** gegeben. Besonderes Merkmal dieses Systems ist, dass der Kapitalanteil nicht individuell zurechenbar ist. Es gibt also keine fiktiven Konten und somit keine direkte Beziehung zwischen der Beitragsleistung eines Individuums und seinem Kapitalanteil. Börsch-Supan (2005) gibt das Kapitalvolumen vor der Reform mit über 140 Prozent der Lohnsumme an. Obwohl dies im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch ist, wird es nicht ausreichen, um die Kosten aus demografischen Veränderungen vollständig auffangen zu können. Die Reform von 2005 sieht daher eine weitere Ausdehnung der Kapitalfinanzierung auf ein Niveau von 7,5 Prozent der Lohnsumme des gesamten Privatsektors vor. Der Aufbau des Fondsvolumens wird über einen Anstieg der Beitragssätze um 0,9 Prozentpunkte erreicht. Ab 2013 sollen diese Mittel dann verwendet werden, um demografiebedingte Beitragssteigerungen verhindern zu können.

Die Fondsfinanzierung wird auch im Rentensystem der **USA** auf Bundesebene (Old-Age, Survivors, and Disability Insurance, OASDI) angewandt. Hierbei handelt es sich grundsätzlich um ein beitragsfinanziertes Umlageverfahren. Ein Teil der Beiträge fliesst in einen Fonds, die Kapitaldeckung ist somit unvollständig. Zudem werden die Beträge aus der Rentenbesteuerung dem Fonds zugeführt. Somit konnte im Zeitablauf ein positiver Fondsbetrag erreicht werden, das System weist in diesem Sinn kein Defizit auf (Schwarze 1998). Allerdings wird das Fondskapital ausser in Anleihen auch in Form von IOUs (I-owe-you) ausgegeben, die letztlich dem Umlageprinzip sehr ähnlich sind und daher keine Reserve im eigentlichen Sinn darstellen (D'Addio und Whitehouse 2011). Ähnlich dem US-amerikanischen Rentensystem, handelt es sich beim **kanadischen** Rentensystem (Canada Pensi-

on Plan) um ein Umlageverfahren, dessen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge anteilig einen Fonds speisen (Turner 2009).

3.2.1.3 Valorisierung

Im Rahmen einer Anpassung über die Valorisierung werden die Einkommen bzw. die eingezahlten Beiträge zum Zeitpunkt der Pensionierung, d.h. der Berechnung der Rente, neu bewertet. Ziel der Anpassung ist es grundsätzlich, Veränderungen des Lebensstandards im Einzahlungszeitraum zu berücksichtigen. Allerdings kann die Wahl der Indexierung einen deutlichen Einfluss auf die Nachhaltigkeit der Finanzen des Systems haben. Grundsätzlich orientiert sich die Valorisierung entweder an der Entwicklung der Preise oder an der Entwicklung der durchschnittlichen Löhne. Auch eine Kombination aus beiden ist möglich. Während die Preisindexierung nur die gestiegenen Kosten der Lebenshaltung während der Einzahlungsphase ausgleicht, bildet die Orientierung an den Nominallöhnen daneben den gestiegenen Lebensstandard mit ab. Die Inflationsindexierung bedeutet demnach grundsätzlich eine geringere Wertanhebung als eine Orientierung an der Entwicklung der nominalen Löhne (D'Addio und Whitehouse 2011).

Prinzipiell tritt dieser Effekt genauso auf, wenn eine Korrektur der Rentenwerte zur Berücksichtigung von Inflation und Lohnwachstum auf der Leistungsseite vorgenommen wird. Allerdings verstärkt sich die Wirkung bei der Valorisierung aufgrund des Zinseszinseseffektes. Gegeben die Situation, dass man sich aktuell im Jahr J_t befindet, bleibt eine Wertanhebung des Einkommens z.B. im Jahr J_{t-20} nicht nur in diesem Jahr, sondern auch in den folgenden Jahren J_{t-19} bis J_{t-1} bestehen. Spätere Wertanhebungen in dieser Zeitphase führen dann zu einem Zinseszinseseffekt auf den kapitalisierten Betrag der Wertanhebung im Jahr J_{t-20} . Die Kapitalisierung ist somit der Grund für den Effekt: auf der Leistungsseite werden die Rentenzahlungen nicht investiert sondern konsumiert. Bei einer langen Arbeitsbiografie fällt der Zinseszinseseffekt recht deutlich aus. D'Addio und Whitehouse (2011) quantifizieren ihn für eine Person, die über einen Zeitraum von 45 Jahren in das Rentensystem eingezahlt hat, mit 40 Prozent. Dabei unterstellen sie ein Reallohnwachstum von 2 Prozent sowie eine Inflation von 2,5 Prozent pro Jahr.

In **Deutschland** sind die Beiträge an das durchschnittliche Lohnwachstum gebunden (D'Addio und Whitehouse 2011), in Schweden folgen sie dem Einkommensindex (Regeringskansliet 2003). Beide Länder verfolgen somit eine relativ grosszügige Anpassung. In **Finnland** wurde die Indexierung mit der Rentenreform von 2005 sogar noch grosszügiger ausgestaltet: während sie vorher je zur Hälfte an Löhne und Preise gebunden war, orientiert sie sich nun zu 80 Prozent an der Lohn- und zu 20

Prozent an der Preisentwicklung (Börsch-Supan 2005). In **Italien** wird nicht mit der Preis- oder Lohnentwicklung, sondern mit einem gleitenden Fünfjahresdurchschnitt der Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsproduktes (vgl. Gleichung 7) valorisiert (Franco und Sartor 2006). **Frankreich** dagegen passt die Beiträge ausschliesslich an die Preisentwicklung an (D'Addio und Whitehouse 2011).

Bis zur Rentenreform von 2004 wurden die Beiträge in **Japan** bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres eines Versicherten gemäss der Lohnentwicklung angepasst, für Zeiträume danach wuchsen die Rentenansprüche mit der Preisentwicklung (D'Addio und Whitehouse 2011). Im Zuge der Reform wurde allerdings eine makroökonomische Indexierung eingeführt, bei der sowohl die Valorisierung als auch die Rentenindexierung die Demografie berücksichtigen. Die Valorisierung kann anhand der Formel

$$\text{Max} \{ \beta + \text{Min} \{ \delta, 0 \} - 0.3\%, 0\% \} \quad (1)$$

veranschaulicht werden. Die Variable β beschreibt dabei das Nettowachstum der Löhne und Gehälter, δ beschreibt die Wachstumsrate der beitragenden Bevölkerung. Ist diese negativ, verringert sie den Beitragswert, andernfalls gilt der Wert 0. Eine Korrektur im positiven Bereich findet diesbezüglich nicht statt. Zudem wird eine pauschale Korrektur für anfallende Kosten aufgrund steigender Lebenserwartung im Umfang von 0,3% vorgenommen. Der Ausdruck $\text{Max} \{ \}$ bedeutet nun, dass von den beiden Teilelementen „ $\beta + \text{Min} \{ \delta, 0 \} - 0.3\%$ “ bzw. „0%“ der wertmässig höhere zur Anwendung kommt. Somit gibt es nur dann eine Erhöhung der Beitragsbasis, wenn das Nettowachstum der Löhne betragsmässig höher ausfällt als die betragsmässige Reduktion aus sinkender Beitragsbevölkerung und steigenden Kosten der Lebenserwartung zusammen. Die positive Anpassung umfasst dann nur die betragsmässige Differenz dieser beiden Kostenaspekte, das Nettowachstum der Löhne wird somit nicht vollständig berücksichtigt. Grundsätzlich orientiert sich die Bewertung der Beiträge also an der Lohnentwicklung, wird aber um Effekte der Bevölkerungsalterung und der steigenden Lebenserwartung korrigiert (Vidal-Meliá et al. 2009).

3.2.1.4 Korrektur der Rentenwerte

Eine Anpassung der Rentenwerte findet durch Indexierung der laufenden Renten statt. Die Rentenzahlungen werden dann im Auszahlungszeitraum neu bewertet. Es handelt sich somit um einen Mechanismus auf der Leistungsseite. Ähnlich der Valorisierung besteht das Ziel der Rentenindexierung

darin, die steigenden Lebenshaltungskosten der Rentenbezieher auszugleichen und sie an der wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben zu lassen. Wie die Valorisierung, kann sich auch die Indexierung entweder an der Preisentwicklung, der Lohnentwicklung oder einer Kombination aus beidem orientieren. Hier führt die reine Preisindexierung zu geringeren Anpassungen als die reine Lohnindexierung. Allerdings erleiden die Rentenbezieher relativ zu den Einkommensbezieher dann einen stetigen Kaufkraftverlust (Whitehouse 2009).

Stärker als die Valorisierung wird die Rentenindexierung genutzt, um auf die Alterung der Bevölkerung und die steigende Lebenserwartung zu reagieren und somit die Nachhaltigkeit des Systems zu gewährleisten. In **Deutschland** wurde der aktuelle Rentenwert aRW_t seit 2001 anhand der Formel

$$aRW_t = aRW_{t-1} * \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} * \frac{100 - AVA_{t-1} - BS_{t-1}}{100 - AVA_{t-2} - BS_{t-2}} \quad (2)$$

berechnet. Über die Variable BE orientieren sich die Rentenanpassungen seit 2001 an der Entwicklung der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte je abhängig Beschäftigtem. Gegenüber der Nettorententgeltorientierung (vor 2001) haben Änderungen im Einkommensteuerrecht somit keinen Einfluss mehr auf den Rentenwert. Zudem haben Änderungen des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung BS und des Altersvorsorgeanteils AVA Einfluss auf den aktuellen Rentenwert. Steigende Belastungen auf der Einnahmeseite werden somit durch ein Absinken des Rentenwertes unterstützt, es gibt eine direkte Beziehung zwischen den Generationen. Die Rürup-Kommission schätzt, dass die Rentenanpassungen für den Zeitraum 2003 bis 2010 aufgrund des Altersvorsorgeanteils um etwa 0,6 Prozentpunkte pro Jahr geringer ausfallen. Aktuell ist die Wirkung des Altersvorsorgeanteils allerdings de facto ausser Kraft, weil er seit 2011 nicht mehr angehoben wird. Die Rürup-Kommission schätzt, dass das Bruttorentenniveau aufgrund der gesamten Rentenwertkorrektur bis zum Jahr 2030 von 48 Prozent (2003) auf 42 Prozent sinken wird. Sie ist zudem der Ansicht, dass diese Korrektur nicht ausreichen wird, um die oben angesprochene Begrenzung des Beitragssatzes einhalten zu können (BMGS 2003).

Die Kommission schlug daher vor, anstatt der Bruttoarbeitsentgelte BE die versicherungspflichtigen Einkommen je Beitragszahler VE zu verwenden, weil diese die eigentliche Bemessungsgrundlage der gesetzlichen Rentenversicherung darstellen. Darüber hinaus wird der aktuelle Rentenwert aRW_t auf Empfehlung der Kommission seit 2004 mit dem Nachhaltigkeitsfaktor

$$\left[\left(1 - \frac{RQ_{t-2}}{RQ_{t-3}} \right) * \frac{1}{4} + 1 \right] \quad (3)$$

multipliziert. Dabei beschreibt der Rentnerquotient

$$RQ = \frac{RE}{BZ} \quad (4)$$

das Verhältnis von Rentenempfängern RE zu Beitragszahlern BZ . Da aber nicht nur die jeweilige reine Personenzahl allein relevant ist, sondern auch die Höhe der Renten und Löhne, werden die Personenzahlen RE und BZ durch eine Normierung auf Standardrenten in Äquivalenzrentner und durch Normierung auf Durchschnittsverdiener in Äquivalenzbeitragszahler umgerechnet. Zusätzlich wird mit dem Faktor $\frac{1}{4}$ direkt die Lastverteilung zwischen den beiden Gruppen beeinflusst. Grundsätzlich kann dieser Faktor Werte zwischen Null und Eins annehmen, wobei ein Wert von Null bedeutet, dass der Rentnerquotient den aktuellen Rentenwert aRW_t nicht beeinflusst und die Lastverteilung somit vollständig bei den Beitragszahlern liegt (BMGS 2003).

Der Nachhaltigkeitsfaktor stellt eine direkte Beziehung zwischen Beitragszahlern und Empfängern her, weil der Rentenwert steigt, wenn die Zahl der Äquivalenzbeitragszahler relativ höher ausfällt (höhere Einnahmen), und weil er sinkt, wenn die Zahl der Äquivalenzrentner steigt (steigende Ausgaben). Da diese Beziehung nicht weiter konkretisiert wird, erfasst sie alle Änderungen des Verhältnisses von Einzahlenden und Empfängern, wie z.B. Veränderungen in der Entwicklung der Geburtenrate, Veränderungen bei der Zuwanderung und andere Veränderungen im Erwerbsleben. Auch eine konjunkturbedingte Änderung dieses Verhältnisses wird mit erfasst (BMGS 2003).

Gemäss der so modifizierten Rentenformel hätte es in den letzten Jahren auch negative Rentenanpassungen geben müssen, die aber aufgrund der Schutzklausel bzw. ihrer Erweiterung zur Rentengarantie ausgesetzt wurden. Die Renten blieben demnach konstant, während die Bruttolöhne gesunken sind. Der Sachverständigenrat schlägt daher vor, dass zukünftige positive Anpassungen halbiert werden, bis das Defizit wieder abgebaut ist (SVR 2010). Die Bundesregierung hat in der Tat das Aussetzen des Nachhaltigkeitsfaktors bei den Rentenerhöhungen der letzten Jahre berücksichtigt.

In **Finnland** wurde im Rahmen der Rentenreform von 2005 der Lebenserwartungskoeffizient

$$EVC_t = \frac{EV_{2009}^{62}}{EV_t^{62}} \quad (5)$$

eingeführt. Auch er nimmt, für Jahre nach 2009, eine Anpassung der Werte der laufenden Renten vor, indem die Rentenwerte mit diesem Koeffizienten multipliziert werden. In Form eines Quotienten wird die Lebenserwartung einer Person, die im Jahr 2009 das Alter von 62 Jahren erreicht, mit der Lebenserwartung einer Person, die im gesuchten Jahr t das Alter von 62 Jahren erreicht, ins Verhältnis gesetzt. Bei steigender Lebenserwartung nimmt der Quotient somit Werte kleiner 1 an. Der Quotient wird in jedem Jahr für die Kohorte der 62-Jährigen berechnet. Der Rentenempfänger kann sich nun für eine verminderte Rente oder einen späteren Renteneintritt entscheiden (Börsch-Supan 2005, Vidal-Meliá et al. 2009).

In **Italien** bestand bereits Anfang der 1990er Jahre aufgrund sehr hoher Rentenausgaben einerseits und einer geringen Geburtenrate andererseits grosser Reformbedarf. Eine erste Reform wurde 1992 durchgeführt (Amato-Reform). Entscheidende Veränderungen brachte allerdings die Reform von 1995 (Dini-Reform). Mit ihr kam die Umstellung auf ein NDC-System. Die individuellen fiktiven Konten des NDC-Systems tragen dabei für sich zur Finanzstabilisierung bei, weil sie einen direkten Bezug zwischen Beitragszahlung und Rentenwert herstellen. Diesen direkten Zusammenhang zeigt die Formel

$$P_T = \beta^e \left(\sum_{t=T-n}^{T-1} \tau w_t \gamma_t \right) \quad (6)$$

zur Berechnung der Anfangsrente, wobei β den Umwandlungsfaktor beschreibt, der vom Renteneintrittsalter e abhängt. Die Variable τ beschreibt den der Berechnung zugrunde liegenden Beitragssatz, w_t entspricht dem pensionsrelevanten Einkommen und γ ist ein Kumulationsfaktor (T - Jahr des Renteneintritts, t - aktuelle Periode, n - Beitragsjahre). Damit entspricht die Rentenberechnung einem Produkt aus dem Umwandlungskoeffizienten und dem aggregierten Wert der Beitragszahlungen des gesamten Erwerbslebens. Der Kumulationsfaktor berechnet sich gemäss

$$\gamma_t = \prod_{j=t}^T (1 + \mu_j) \quad (7)$$

mit μ_j als fünfjährigem gleitendem Durchschnitt (Ende in t) der jährlichen Wachstumsrate des realen BIP. Im konkreten Fall ergeben sich Verzerrungen allerdings dadurch, dass die Beiträge den fiktiven Konten mit einer höheren Rate gutgeschrieben werden als sie von den Individuen tatsächlich eingezahlt worden sind. Allerdings wird der Umwandlungsfaktor alle zehn Jahre an die veränderte Lebenserwartung angepasst (Franco und Sartor 2006, Hamann 1997).

Die makroökonomische Indexierung in **Japan** sieht neben der Valorisierung auf der Einnahmeseite eine Korrektur der Rentenwerte auf der Ausgabenseite vor und wird durch den Ausdruck

$$\text{Max} \{RPI + \text{Min} \{\delta, 0\} - 0.3\%, 0\% \} \quad (8)$$

beschrieben. Neben der bereits erläuterten Variable δ und der Pauschalkorrektur für anfallende Kosten aufgrund steigender Lebenserwartung fliesst über den Einzelhandelspreisindex RPI die Inflation mit ein. Der Ausdruck $\text{Max} \{ \}$ führt dazu, dass es nur dann zu einer Anhebung des Rentenwertes kommt, wenn der betragsmässige Anstieg der Inflation grösser ausfällt als die betragsmässige Reduktion aus sinkender Beitragsbevölkerung und steigenden Kosten der Lebenserwartung zusammen. Auch hier umfasst die positive Anpassung nur die betragsmässige Differenz, die Inflation wird nicht vollständig kompensiert. Insgesamt berücksichtigt die Indexierung die steigende Lebenserwartung und die Bevölkerungsalterung. Wie der schwedische Mechanismus wird der japanische Index bei eintretendem Defizit aktiviert und aufrechterhalten, bis das finanzielle Gleichgewicht wieder hergestellt ist. Ist das finanzielle Gleichgewicht gegeben, sind ebenso Anstiege des Rentenwertes möglich (Vidal-Meliá et al. 2009). Sollte diese Indexierung eine Ersatzrate von 50 Prozent unterschreiten, ist die Regierung allerdings gehalten, den Mechanismus zu überprüfen und gegebenenfalls Änderungen vorzunehmen. Diese Rate stellt somit ein „Mindestnutzenniveau“ dar (Sakamoto 2005).

In **Schweden** ist die erste Säule des Rentensystems als NDC-System konzipiert. Hier sind die Rentenwerte an den Einkommensindex gebunden. Dieser misst die prozentuale Veränderung des Einkommens als Durchschnitt der letzten drei Jahre. Davon werden die Preissteigerungen desselben Zeitraums zur Berücksichtigung von Konjunkturschwankungen abgezogen. Anschliessend wird die Preissteigerung des letzten Jahres wieder aufaddiert (Regeringskansliet 2003). Daneben wird jährlich die Bilanzkennzahl

$$BK = \frac{V_B + V_F}{RZ} \quad (9)$$

berechnet, die die Aktiva des Systems, d.h. das Vermögen aus den geleisteten Beitragszahlungen V_B und das Fondsvermögen V_F , mit den Passiva des Systems, den Rentenzahlungen RZ , ins Verhältnis setzt. Dieses Verhältnis entspricht der internen Rendite. Sind nun die zu finanzierenden Verbindlichkeiten des Systems grösser als das Vermögen, ergibt sich für die Bilanzkennzahl ein Wert kleiner als eins, es entsteht ein Defizit. In einem solchen Fall wird das System vom Einkommensindex auf den Bilanzindex umgestellt, d.h. die Rentenzahlungen gemäss dem Einkommensindex werden um den Faktor der Bilanzkennzahl verringert. Die Renten wachsen nun langsamer als das Durchschnittseinkommen. Erreicht die interne Rendite bei aktiviertem Ausgleichsmechanismus Werte über eins, wird das System wieder auf den Einkommensindex umgestellt, sobald das Rentenniveau den Stand erreicht hat, den es mit reiner Einkommensindexierung erreicht hätte. In diesem Sinn handelt es sich um ein asymmetrisches Instrument: bei bestehendem Defizit wird der Rentenwert verringert, aber bei Überschüssen wird der Rentenwert nicht über den Einkommensindex hinaus erhöht. Überschüsse werden dagegen einem Reservefonds zugeführt. Als Vorteil kann angesehen werden, dass zur Berechnung der finanziellen Nachhaltigkeit keine Prognosewerte etwa für die Lebenserwartung benötigt werden. Die Berechnung basiert auf Bilanzdaten. Zur Berechnung der Bilanzkennzahl werden Vergangenheitsdaten herangezogen (Settergren 2001). Der Mechanismus fokussiert zwar nicht direkt auf die Bevölkerungsalterung oder die steigende Lebenserwartung. Über die interne Rendite sind solche Ursachen für Defizite aber mit berücksichtigt. Somit stellt er auf die Erhaltung der Solvenz des Systems unabhängig von den Gründen für mögliche Finanzierungsprobleme ab.

3.2.1.5 Anpassung des Renteneintrittsalters

Der Effekt einer Erhöhung des Renteneintrittsalters ist angesichts eines demografischen Übergangs zweifach positiv: die Rente wird über einen kürzeren Zeitraum ausgezahlt (Ausgabensenkung) und der Gesamtbeitrag eines Individuums an das System steigt aufgrund der längeren Arbeitszeit (Einnahmenerhöhung). Wie bei einer Erhöhung der Beitragssätze, tritt dieser zweifache Effekt aufgrund der direkten Beziehung zwischen Beitragsleistung und Rentenanspruch in einem DC-System nicht auf (D'Addio und Whitehouse 2011).

Für das Rentensystem in **Dänemark** stellt sich das Problem einer alternden Bevölkerung nicht in so grossem Ausmass, da es zu einem grossen Teil kapitalfinanziert ist. Den noch verbleibenden Effekten der steigenden Lebenserwartung begegnet die Grundrente (folkepension) mit einer schrittweisen Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre im Zeitraum von 2024 bis 2027. Für die Zeit danach

wird das Eintrittsalter mit einem Index an die Lebenserwartung gebunden. Diese Bindung kann mit der Formel

$$PA_t = LE_t^{60} + 0,6 - 14,5 \quad (10)$$

veranschaulicht werden. Grundlage bildet die geschätzte Lebenserwartung eines 60-Jährigen zum Zeitpunkt der Festlegung LE_t^{60} . Wenn dieser Wert die durchschnittliche Lebenserwartung eines 60-Jährigen des Jahres 2004/05 von 81,4 Jahren übersteigt, wird eine Anpassung vorgenommen. Hinzu addiert wird der Schätzwert für die Zunahme der Lebenserwartung in den folgenden 10 Jahren in Höhe von 0,6 Jahren. Davon abgezogen wird eine angenommene Rentenbezugsdauer von 14,5 Jahren. Das indexierte Eintrittsalter wird schliesslich auf das nächste halbe Jahr gerundet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Anpassung erst 15 Jahre nach der Festsetzung des Eintrittsalters umgesetzt wird (Nososco 2008). Diese Indexierung führt dazu, dass das Renteneintrittsalter im Jahr 2045 voraussichtlich bei etwa 71 Jahren und im Jahr 2060 bei 72,5 Jahren liegen wird (SVR 2011). Zudem werden Anreize für einen späteren Renteneintritt gegeben, indem eine Verschiebung der Grundrente und eine weitere aktive Teilnahme am Arbeitsmarkt mit einer prozentualen Anhebung der Grundrente honoriert werden. Die prozentuale Anhebung wird mithilfe des Quotienten

$$p = \frac{N_m}{L_r} \quad (11)$$

errechnet. Dabei bezeichnet die Variable N_m die Anzahl der Monate, um die der Renteneintritt verzögert wurde und die Variable L_r bezeichnet die verbleibende Lebenserwartung zum Zeitpunkt der Wiederaufnahme der Rente (Nososco 2008).

In **Deutschland** wurde mit der „Rente mit 67“ ein Mechanismus eingeführt, der insofern als automatisch bezeichnet werden kann, als er den Anstieg des Eintrittsalters von 65 auf 67 Jahre ohne neuerliche Beschlüsse des Gesetzgebers vornimmt. Im Unterschied zu Dänemark endet die Anhebung des Eintrittsalters allerdings bei 67 Jahren, während in Dänemark eine dauerhafte schrittweise Anhebung des Eintrittsalters vorgesehen ist. So ist in Deutschland im Koalitionsvertrag von 2006 vereinbart, dass das Eintrittsalter im Zeitraum von 2012 bis 2024 um jeweils einen Monat pro Geburtsjahr angehoben wird. Im folgenden Zeitraum von 2025 bis 2030 um jeweils zwei Monate pro Geburtsjahr. Individuen, die mindestens 45 Jahre lang Beiträge geleistet haben (langjährig Versicherte), erhalten

weiterhin die Möglichkeit, ohne Abschläge mit 65 Jahren in Rente zu gehen (SVR 2006). Im Kern folgt die Regierung damit der Empfehlung der Rürup-Kommission (BMGS 2003).

In **Finnland** hat die Rentenreform von 2005 eine Erhöhung des effektiven Renteneintrittsalters um 3 Jahre zum Ziel. Dazu wurde die Möglichkeit der Frühverrentung, die vor der Reform in der Altersspanne von 60 bis 64 Jahren lag, auf die Spanne 63 bis 68 Jahre verlagert. Für das Jahr vor der neuen Spanne (62. Lebensjahr) werden Abschläge von 0,6 Prozent auf den Rentenwert für jeden dieser Monate fällig. Vor Vollendung des 61. Lebensjahres können keinerlei Rentenleistungen bezogen werden. Um den Anreiz zu längerem Arbeiten zu erhöhen, wurden zudem die Wachstumsraten der rentenrelevanten Einkommen für die früheren Jahre gesenkt und für die älteren Jahre angehoben (Valorisierung). Vor der Reform wuchsen diese mit einer Rate zwischen 1,5 Prozent (bis 59 Jahre) bis 2,5 Prozent (60 bis 65 Jahre). Seit 2005 betragen die Raten 1,5 Prozent bis zum Alter von 52 Jahren und 1,9 Prozent für ein Alter von 53 bis 62 Jahren. Ab einem Alter von 63 Jahren beträgt die Wachstumsrate 4,5 Prozent (Börsch-Supan 2005). Vor der Reform galt für die Ersatzrate eine Höchstgrenze von 60 Prozent. Um einen weiteren Anreiz zu längerem Arbeiten zu schaffen, wurde diese Grenze abgeschafft.

In **Frankreich** geht das Rentenalter nicht direkt in die Rentenberechnung ein. Dafür ist für die Zahlung einer unverminderten Rente aber eine bestimmte Anzahl an Beitragsjahren nötig. Sie stellt somit eine Untergrenze dar, die darüber indirekt das Eintrittsalter beeinflusst. Die Grundrente berechnet sich dabei gemäss der Formel

$$P = w * \alpha * \text{Min} \left[1, \frac{T}{40} \right] \quad (12)$$

wobei w das Jahresbruttoreferenzeinkommen ist, das sich aus dem Durchschnitt der besten 25 Einkommen ergibt. Der Rentensatz α ergibt sich wiederum gemäss der Formel

$$\alpha = 0.5 * [1 - 0.1 * \text{Min} (40 - T; 65 - A)]. \quad (13)$$

In beiden Formeln bezeichnet T die Anzahl der Beitragsjahre, A bezeichnet das Eintrittsalter. In Gleichung (12) ist leicht zu erkennen, dass der Rentenwert sinkt, wenn eine Person weniger als 40 Jahre lang Beiträge zur Rentenversicherung geleistet hat.¹⁰ Beträgt die Zahl an Beitragsjahren (deut-

¹⁰ Die Angaben über die Entwicklung dieses Wertes schwanken in der Literatur: Mandin und Palier (2005) datieren die Anhebung von 37,5 auf 40 Beitragsjahre auf 1993 (Balladur-Reform) mit einer schrittweisen

lich) mehr als 40 Jahre, gibt es dagegen keine Anpassung nach oben. Die Zahl an Beitragsjahren geht zudem auch in die Berechnung des Rentensatzes α ein, indem sie diesen ebenfalls vermindert, wenn weniger als 40 Jahre in das System eingezahlt worden ist. Legros (2006) folgend, wird mit Beschluss der Fillon-Reform (2003) die Anhebung der Beitragsdauer T von 40 auf 42 Jahre um ein Quartal pro Jahr über den Zeitraum von 2009 bis 2012 umgesetzt. Zudem sinkt der Diskontierungssatz (hier: 0,1%) bis 2013 auf 0,05%.

Wenngleich keine direkte Anhebung des Rentenalters, so brachte die Einführung des NDC-Systems in **Italien** (Dini – Reform 1995) mit seinem direkten Zusammenhang von Beitrag und Rentenwert im Vergleich zur vorherigen Situation doch einen Anreiz zum längeren Arbeiten, weil bei verlängerter Arbeitszeit das Beitragsvolumen und damit der Rentenwert steigt. Zudem verringert ein späteres Eintrittsalter über die verbleibende Lebensdauer die Auszahlungsdauer. Direkten Eingang findet das Renteneintrittsalter des Individuums darüber hinaus in den Umwandlungsfaktor β (vgl. Gleichung 6). Mit der Reform von 2004 wurde die Untergrenze des Renteneintrittsalters für Frauen auf 60 Jahre und für Männer auf 65 Jahre fixiert (Franco und Sartor 2006, Hamann 1997).

Im **Vereinigten Königreich** hat eine Rentenkommission Vorschläge zur Anpassung des Rentenalters an die steigende Lebenserwartung vorgeschlagen, die in abgewandelter Form in den Gesetzestext mündeten. Demnach wird das Renteneintrittsalter in drei Phasen von 65 Jahre auf 68 Jahre angehoben: die erste Phase umfasst den Zeitraum 2024 bis 2026, die zweite Phase die Zeit von 2034 bis 2036 und die dritte Phase die Jahre 2044 bis 2046. In jeder Phase steigt das Alter um ein Jahr. Turner (2009) bezeichnet diesen Ansatz als quasi-indexiert, weil er sich auf den prognostizierten und nicht den tatsächlichen Anstieg der Lebenserwartung bezieht. Die Ankündigungsphase beträgt gemäss dieser Regelung fünfzehn Jahre.

Exkurs: Die schwedische Einkommensrente als Vorbild für die AHV?

Der automatische Anpassungsmechanismus Schwedens gilt international als beispielhaft und genießt grosses Ansehen. Im Zusammenhang mit der AHV wird er ausführlich politisch diskutiert. Einkommensrente und AHV verfügen über einige Gemeinsamkeiten. Beide Systeme bestehen aus drei Säulen: einem staatlichen Umlagesystem, sowie einer beruflichen und einer privaten Vorsorge. Die erste Säule ist in beiden Systemen als Umlageverfahren konzipiert, die über Beitragsleistungen

Umsetzung bis 2004; nach Chomik und Whitehouse (2010), Legros (2006) und Turner (2009) ist dieses Ziel 2008 erreicht; Mandin und Palier (2005) datieren dagegen die Anhebung auf 41 Beitragsjahre auf 2003 (Fillon-Reform) mit einer schrittweisen Umsetzung bis 2008; Turner (2009) nennt für den Anstieg von 40 auf 41 Jahre den Zeitraum 2009 bis 2012, während Legros (2006) für diesen Zeitraum den Anstieg auf 42 Jahre datiert.

finanziert wird. In beiden Systemen werden Konten hinterlegt, deren Informationen als Grundlage für die Rentenberechnung herangezogen werden. Beide Umlageverfahren werden durch einen Fonds gestützt. In beiden Systemen wird Personen mit sehr niedrigem Einkommen eine Mindestrente gezahlt.

Allerdings wird der Ausgleich in Schweden nicht von den Beziehern hoher Einkommen geleistet, sondern über den Staatshaushalt finanziert. Darüber hinaus führen fehlende Beitragszeiten in beiden Systemen zu einer Minderung der Rente. Nichterwerbstätige Personen, wie z.B. Studenten (bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres), Mindesteinkommensbezieher und Bezieher von Sozialleistungen, leisten in der AHV einen Beitrag, der ihren sozialen Verhältnissen entspricht. Mindestens zahlen sie aber CHF 387. Liegt ein Härtefall vor, übernimmt gegebenenfalls der Wohnkanton die Zahlung (Art. 10, 11 AHVG). Bei der Einkommensrente sind Rentenminderungen aufgrund von Verdienstauffällen auf das Lebenseinkommensprinzip zurückzuführen. Da bestimmte Ausfälle aber von gesellschaftlichem Interesse sind, gibt es in Schweden dafür einen vollständigen oder teilweisen staatlichen Ausgleich. Diesen können z.B. Eltern kleiner Kinder, Studenten und Wehrdienstleistende erhalten (Queisser und Vittas 2000, Regeringskansliet 2003).

Zudem gibt es weitere Unterschiede zwischen AHV und Einkommensrente. So fallen in der AHV sowohl die Beiträge der Arbeitnehmer als auch der Arbeitgeber auf das gesamte Arbeitsentgelt an. Überschüssige Beträge werden innerhalb des Rentensystems vollständig umverteilt. In der Einkommensrente fallen die Beiträge der Versicherten (7 Prozent) bis zu einer Höchstgrenze des 8,07-fachen des Einkommensgrundbetrages an. Arbeitgeber dagegen zahlen ohne Obergrenze 10,21 Prozent auf das Arbeitsentgelt. Überschüssige Beiträge der Arbeitgeber werden, entgegen dem Vorgehen in der AHV, nicht innerhalb des Rentensystems umverteilt. Sie fließen als Steuer dem Staatshaushalt zu. Unterschiede gibt es auch bei der Valorisierung. Während die geleisteten Beiträge in der AHV je zur Hälfte mit dem Lohn- und Preisindex steigen, sind die Beiträge in der Einkommensrente an den Einkommensindex gebunden, der ebenso der Korrektur der auszahlenden Renten zugrunde liegt.

Die Unterschiede hinsichtlich des Renteneintrittsalters sind ebenfalls bedeutsam. Für die AHV ist es in Art. 21 AHVG mit 65 Jahren für Männer und 64 Jahren für Frauen festgelegt. Die Einkommensrente sieht als frühesten Zeitpunkt die Vollendung des 61. Lebensjahres. Darüber hinaus können die Versicherten das tatsächliche Eintrittsalter selbst bestimmen und damit direkt die Höhe der Rente beeinflussen. Erstens senkt ein späterer Eintritt die verbleibende Lebenserwartung und somit die Teilungszahl. Das Rentenguthaben steigt. Zweitens führt ein späterer Eintritt über zusätzliche Beitragszahlungen und den direkten Zusammenhang von Beiträgen und Rentenzahlungen des NDC-

Systems zu einem Ansteigen des Rentenanspruchs. Während bei einer Verschiebung des Eintrittsalters die Rente vollständig aufgeschoben wird, besteht in Schweden alternativ die Möglichkeit, eine Teilrente zu beziehen. Der Rentenanteil, auf den der Versicherte damit verzichtet, erhöht über dieselben Mechanismen das Rentenguthaben.

Während eine Berücksichtigung der demografischen Entwicklung in der AHV bisher fehlt, ist diese in der Einkommensrente zweifach berücksichtigt. Eine steigende verbleibende Lebenserwartung erhöht die Teilungszahl und senkt somit das Rentenguthaben (Einnahmenseite). Darüber hinaus kann eine steigende Lebenserwartung auch ein Grund für das Auslösen des automatischen Anpassungsmechanismus sein, was eine Reduktion des Rentenwertes verursacht (Leistungsseite). Insofern beinhaltet die Einkommensrente eine symmetrische Verteilung der Anpassungslasten (Regeringskansliet 2003).

Der wohl wichtigste Unterschied besteht aber in der Funktion der Konten. Gemäss Art. 29, 30 AHVG enthält das individuelle Konto der AHV alle für die Rentenberechnung notwendigen Informationen über die Zahl der Beitragsjahre, die Erwerbseinkommen und die Gutschriften. Bei der Einkommensrente werden dagegen die genauen Beitragszahlungen auf dem fiktiven Konto vermerkt. Die Summe dieser Zahlungen stellt direkt das Rentenguthaben und somit den gesamten Rentenanspruch dar. Zwar können die Beiträge auf- oder abgewertet werden, aber über das fiktive Konto wird dennoch ein sehr direkter Zusammenhang zwischen Einnahmen und Ausgaben gewährleistet. Versicherungsmathematisch betrachtet spart jeder Versicherte seine eigene Rente an, obwohl in der Durchführung ein Umlageverfahren zur Anwendung kommt. Da das Beitragsvolumen aber nicht mit einem Kapitalmarktzins wächst, bleibt das Ansparen fiktiv (Regeringskansliet 2003).

Rentenberechnung in AHV und Einkommensrente

In der AHV berechnet sich die monatliche Altersrente aus einem festen Anteil, der einen Prozentsatz der Mindestrente darstellt und einem variablen Teil, der einen Prozentsatz des massgeblichen durchschnittlichen Jahreseinkommens beträgt (Art. 34 AHVG). Die Berechnung des Jahreseinkommens setzt sich wiederum aus den Erwerbseinkommen, sowie den Erziehungs- und Betreuungsgutschriften zusammen (Art. 29 AHVG). Bei der Einkommensrente wird zum Zeitpunkt der Verrentung das gesamte Rentenguthaben des fiktiven Kontos durch die Teilungszahl dividiert. Diese setzt sich aus der verbleibenden Lebenserwartung und dem Wachstum der Rente während der Auszahlungsphase zusammen. Innerhalb einer Alterskohorte variiert die Teilungszahl bis zum 65. Lebensjahr, danach bleibt sie konstant (Regeringskansliet 2003).

Inwieweit kann die Einkommensrente als Vorlage dienen?

Insgesamt liefert die Einkommensrente einen direkten Zusammenhang zwischen Einnahmen und Ausgaben. Für eine stärker ausgeprägte Finanzstabilität ist diese Komponente für die AHV von Interesse. In der Einkommensrente wird dieser Zusammenhang über ein NDC-System gewährleistet. Umverteilung findet aufgrund des Umlageverfahrens zwar zwischen den Generationen, aufgrund der fiktiven Konten aber nicht innerhalb einer Generation statt. In der AHV findet Umverteilung dagegen sowohl zwischen den Generationen (Umlage) als auch innerhalb einer Generation (DB-Teile des Systems) statt. Da die in der AHV enthaltene Umverteilung in der schweizerischen Bevölkerung und Politik breit anerkannt ist, scheint die Umwandlung der AHV in Richtung eines vollständigen NDC-Systems politisch kaum realisierbar.

3.2.1.6 Fazit

Tabelle 2 zeigt im Überblick die in den ausgewählten Ländern verwendeten Anpassungsmechanismen. Deutschland variiert zwar den Beitragssatz, hat den Anstieg aufgrund der genannten Schwierigkeiten aber begrenzt. Da der Beitragssatz also nicht explizit eingesetzt wird, um demografische Effekte aufzufangen, wird dies in der Tabelle nicht eingetragen. Ebenso erhält nur Japan einen Eintrag bezüglich der Valorisierung, weil nur dieses Land den Mechanismus explizit zur Behandlung demografischer Probleme einsetzt. Schwedens ererbter Reservefonds bleibt ebenso unberücksichtigt. Die übrigen Länder indexieren ihre Beiträge entweder an der Preis- oder an der Lohnentwicklung, nicht aber an demografierelevanten Parametern.

Tabelle 2: Anpassungsmechanismen im Überblick

	Beitragsatz	Reservefonds	Valorisierung	Rentenwert	Eintrittsalter
Dänemark		✓			✓
Deutschland				✓	✓
Finnland		✓		✓	✓
Frankreich					✓
Italien				✓	✓
Japan	✓		✓	✓	
Kanada	✓	✓			
Schweden				✓	
UK					✓
USA		✓			

In diesen ausgewählten Ländern kommen die Anpassungen über den Rentenwert und das Eintrittsalter relativ häufig zum Einsatz, Valorisierung und eine Anpassung über die Beitragssätze hingegen relativ wenig. Insgesamt werden in den ausgewählten Ländern Anpassungen eher auf der Ausgabenseite als auf der Einnahmeseite vorgenommen. Frankreich (Eintrittsalter), Schweden (Rentenwert), das Vereinigte Königreich (Eintrittsalter) und die USA (Reservefonds) verwenden jeweils nur einen Mechanismus zur Anpassung der Rentensysteme an demografische Effekte.

3.3 Vorschläge für die AHV in der Diskussion

3.3.1 Die 11. AHV-Revision

Die im Herbst 2010 vom Parlament abgelehnte 11. AHV-Revision enthielt in Form von zwei Botschaften durchführungstechnische Verbesserungen sowie einige Änderungen im Leistungsbereich. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen sollte frühzeitig auf die sich abzeichnenden demografischen Entwicklungen reagiert werden. Zu den wichtigsten Eckpunkten der Reform gehörten folgende Elemente:

- Einheitliches Rentenalter für Frauen und Männer bei 65 Jahren.
- Änderungen bei den Vorbezugs- und Aufschubregelungen. Frauen und Männer sollten ihre Altersrente ab Vollendung des 62. Altersjahres ohne lebenslange Rentenkürzung vorbeziehen können.

nen. Ausserdem sollte ab dem vollendeten 60. Altersjahr der Vorbezug einer halben Rente ermöglicht werden. Beim Rentenaufschub sollte es neu möglich sein, nur die halbe Rente aufzuschieben. Weiter sollte die Leistung unterjährig, d.h. um einzelne Monate, aufschiebbar sein.

- Der Freibetrag für erwerbstätige Rentner und Rentnerinnen sollte aufgehoben werden. Neu sollten durch Beitragszahlungen auf dem im Rentenalter erzielten Erwerbseinkommen höhere Altersrenten erzielt werden können.
- Die Durchführung der Versicherung, insbesondere der Beitragsbezug, sollte mittels verschiedener technischer Massnahmen erleichtert werden. Vorgeschlagen wurden Änderungen beim Beitragsaufrechnungsverfahren sowie bei der Beitragserhebung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ohne beitragspflichtige Arbeitgeber oder bei der Kassenzugehörigkeit der Ehegatten von vorzeitig pensionierten Personen.
- Einführung eines Steuerungsmechanismus für die AHV: Der Stand des AHV-Ausgleichsfonds sollte bei 70 Prozent einer Jahresausgabe der AHV festgesetzt werden. Gleichzeitig sollte ein Mechanismus eingeführt werden, durch den die Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung, je nach Fondsstand gebremst oder sogar ausgesetzt würde. Die automatische zweijährige Rentenanpassung gemäss Mischindex sollte hinausgeschoben werden, falls der Fondsstand unter 70 Prozent fiel. Die Renten sollten erst dann angepasst werden, wenn die seit der letzten Anpassung aufgelaufene Teuerung mehr als 4 Prozent beträgt. Sänke der Stand des Fonds unter 45 Prozent, sollte die Rentenanpassung ganz ausgesetzt werden.
- Der Ständerat schlug in der Folge vor, dass bei einem Absinken des Fondsstandes unter 45 Prozent neben der Aussetzung der Rentenanpassung ein Zuschlag von 5 Prozent auf die AHV-Beiträge erhoben wird, bis der Fondsstand wieder mehr als 45 Prozent beträgt.
- Einführung einer Vorruhestandsleistung (Subventionierung einer befristeten Frühpensionierung) frühestens nach Vollendung des 62. Altersjahres: Diese neue Leistung stellte zwar eine Ergänzung zur Flexibilisierung des Rentenalters in der AHV dar, wäre aber nach dem Modell der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und nicht als eine Leistung der AHV aufgebaut.

Steuerungsmechanismus der 11. AHV-Revision

- **Rentenanpassung nur bei einer Teuerung von mehr als 4 Prozent, wenn der Stand des Fonds unter 70 Prozent einer Jahresausgabe fällt:** Die automatische zweijährliche Rentenanpassung gemäss Mischindex sollte ausgesetzt werden, wenn der Fondsstand unter 70 Prozent einer Jahresausgabe fiel. In diesem Fall würden die Renten nur noch dann angepasst, wenn die Teuerung, die seit der letzten Anpassung aufgelaufen ist, mehr als 4 Prozent beträgt. Um die Entwicklung der Teuerung zu messen, wären einerseits der Stand des Landesindex der Konsumentenpreise massgebend, der für die vorangegangene Rentenanpassung herangezogen wor-

den ist, und andererseits der Indexstand von Ende Juni des laufenden Jahres. Wäre die Grenze von 4 Prozent erreicht, würden die nötigen Massnahmen für eine Rentenanpassung auf den Beginn des folgenden Jahres in die Wege geleitet. Das Ausmass der Rentenerhöhung würde wie bisher anhand des Mischindexes bestimmt. Diese Methode würde solange angewendet, bis der Stand des AHV-Fonds wieder die vorgeschriebenen 70 Prozent erreichte.

- **Aussetzen der Rentenanpassung, wenn der Stand des AHV-Fonds unter 45 Prozent einer Jahresausgabe sinkt:** Für den Fall, dass der Stand des Fonds unter den noch vertretbaren Mindestwert von 45 Prozent sinkt, schlug der Bundesrat vor, die Rentenanpassungen ganz auszusetzen und zwar solange, bis sich die Finanzen der Versicherung wieder soweit erholt haben, dass sie eine Rentenanpassung bei einer Teuerung von mehr als 4 Prozent erlauben. Würde es zu einer Aussetzung der Rentenerhöhung kommen, würde der Bundesrat ausserdem dem Parlament ohne Verzug Vorschläge zu den nötigen Sanierungsmassnahmen unterbreiten.
- **Beitragserhöhung um 5 Prozent (gemäss Ständerat):** Sinkt der Fondsstand unter 45 Prozent soll ein Zuschlag von 5 Prozent auf die AHV-Beiträge erhoben werden, bis der Fondsstand wieder mehr als 45 Prozent beträgt.

3.3.2 Studie Bonoli et al. (2008)

Im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen wurde bereits im Jahr 2008 eine Studie über verschiedene Anpassungsmöglichkeiten der AHV an die demografischen Veränderungen in Auftrag gegeben (Bonoli et al. 2008). Als grundlegende Massnahme wird ein Vorfinanzierungsmechanismus vorgeschlagen. Damit soll den aufgrund der Demografie absehbaren Finanzierungslücken frühzeitig entgegen gewirkt werden. Die Vorfinanzierung soll über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer erreicht werden. Gleichzeitig soll das gesetzliche Rentenalter abgeschafft und durch eine Flexibilisierung des Rentenbezugs ersetzt werden. Daneben wurden in der Studie drei Modelle mit weiteren Korrekturmöglichkeiten analysiert.

- **Modell 1: Automatische Anpassung mit „Guillotine-Klausel“**
 - Indexierung der Renten gemäss Mischindex, wenn das Guthaben des AHV-Kapitalkontos 80 Prozent der jährlichen Ausgaben übersteigt
 - Indexierung der Renten gemäss Konsumentenpreisindex, wenn das Guthaben des AHV-Kapitalkontos zwischen 40 Prozent und 80 Prozent der jährlichen Ausgaben liegt
 - Aussetzen der Indexierung der Renten, wenn das Guthaben des AHV-Kapitalkontos weniger als 40 Prozent der jährlichen Ausgaben erreicht

Das Modell koppelt damit allfällige Sparmassnahmen über einen selbstregulierenden Mechanismus an den Stand des Kapitalkontos der AHV. Gleichzeitig sollen Mehreinnahmen über die Mehrwertsteuer erzielt werden. Der selbstregulierende Mechanismus soll nur dann in Kraft gesetzt werden, wenn gleichzeitig die Mehrwertsteuer zu im Voraus bestimmten Zeitpunkten um jeweils einen Prozentpunkt erhöht wird („Guillotine-Klausel“). In der Modellrechnung von Bonoli et al. (2008) wird die Mehrwertsteuer in den Jahren 2018, 2022 und 2027 um jeweils einen Prozentpunkt angehoben.

- **Modell 2: Einbezug eines „beruflichen und familiären Beanspruchungskoeffizienten“**

Das zweite Modell trägt dem Umstand Rechnung, dass ein einheitliches Rentenalter nicht auf die Dauer der Erwerbstätigkeit oder die Beschwerlichkeit der Arbeit Rücksicht nimmt. Die Autoren schlagen deshalb vor, dass die AHV-Rente zunächst gemäss der heutigen Formel berechnet wird. Das Ergebnis wird anschliessend mit einem sogenannten beruflichen und familiären Beanspruchungskoeffizienten (BFBK) multipliziert.

- Es werden die Erwerbsjahre (berufliche Beanspruchung) verbucht, aber zudem die Jahre, die für Erziehungs- oder Betreuungsaufgaben (familiäre Beanspruchung) verwendet werden.
- Die Erwerbsjahre werden aufgrund eines Mindestjahreseinkommens definiert, das der minimalen AHV-Rente entsprechen könnte.
- In die Berechnung fliessen alle Erwerbsjahre ab dem 18. Lebensjahr.
- Die Anzahl Erwerbsjahre wird anschliessend durch 45 dividiert.
- Die Wirkung des Koeffizienten kann durch eine Unter- oder Obergrenze beschränkt werden.

Die Umsetzung dieses Modells hätte zur Folge, dass Personen, welche eine Berufslehre absolviert haben und anschliessend ohne Unterbrechung bis zum 65. Lebensjahr gearbeitet haben, einen Rentenzuschlag von 4,4 Prozent erhalten würden. Auf der anderen Seite hätte ein fünfjähriges Studium ohne Erwerbstätigkeit eine Kürzung der Renten um über 11 Prozent zur Folge. Um keine Renteneinbusse zu erleiden, müssten diese Personen gegenüber heute rund 30 Monate länger arbeiten, um die volle Rente zu erhalten.

- **Modell 3: Soziale Gewichtung und demografischer Koeffizient**

Im dritten Modell wird die Beschwerlichkeit der Arbeit mit der Berücksichtigung demografischer Veränderungen kombiniert. Dazu werden die im Rahmen von beschwerlicher Arbeit einbezahlten Lohnbeiträge höher gewichtet. Die höhere Gewichtung führt zu einer beabsichtigten Erhöhung der tiefsten Renten. Zusätzlich werden die AHV-Renten um einen demografischen Koeffizienten

angepasst. Dieser Koeffizient kann rein demografische Indikatoren wie die Lebenserwartung enthalten oder zusätzlich noch die wirtschaftliche Entwicklung berücksichtigen. Das von den Autoren vorgeschlagene Modell verwendet die Ausgaben der AHV in Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme. Der Demografiekoeffizient setzt dabei die Ausgaben der AHV in Prozent der Lohnsumme in einem zu definierenden Basisjahr ins Verhältnis zu den Ausgaben der AHV in Prozent der Lohnsumme im laufenden Jahr. Steigt die Quote beispielsweise von heute 11 Prozent auf 12 Prozent im Jahr 2020, so müssten die Renten im Jahr 2020 um rund 8,3 Prozent gekürzt werden.¹¹

3.3.3 Einnahmenorientierter Steuerungsmechanismus

Die Dachorganisation von 11 Arbeitnehmerverbänden, Travail.Suisse, die rund 170'000 Angestellte im politischen Prozess vertritt, hat im Mai 2011 basierend auf den aktualisierten Finanzperspektiven der AHV einen eigenen Vorschlag für einen Steuerungsmechanismus unterbreitet (Travail.Suisse 2011). Im Kern enthält dieser Vorschlag einen Automatismus auf der Finanzierungsseite, der bei Unterschreiten bestimmter Schwellenwerte ausgelöst wird. Die heutigen Leistungen bleiben dabei unverändert, eine allfällige Finanzierungslücke würde vollständig durch zusätzliche Einnahmen geschlossen.

Travail.Suisse weist in den Ausführungen darauf hin, dass der demografische Druck auf die Altersvorsorge in der Schweiz bedeutend kleiner sei als im Ausland. Anders als in vielen Industriestaaten wird in der Schweiz in absehbarer Zukunft mit einer weiteren Zunahme der erwerbstätigen Bevölkerung gerechnet. Der finanzielle Mehrbedarf, der dadurch entsteht, dass die geburtenstarken Jahrgänge das Rentenalter erreichen, sei moderat und würde erst in 15 bis 20 Jahren anfallen.

Weil die Erhöhung des Rentenalters in der Vergangenheit sowohl von einer Mehrheit des Parlamentes als auch einer Mehrheit der Stimmbevölkerung wiederholt abgelehnt worden und die AHV-Renten ohnehin tief seien, wären Massnahmen auf der Leistungsseite nicht vertretbar. Eine Analogie zur Schuldenbremse sei bei der AHV nicht möglich, weil von Personen im Rentenalter nicht erwartet werden könne, dass diese anderweitige Einkommen generieren, falls die AHV-Renten gekürzt würden.

Der Steuerungsmechanismus sieht vor, dass in der Verfassung im Voraus festgelegt wird, in welchen Fällen die AHV vorübergehend Zusatzeinnahmen erhalten soll. Allfällige Zusatzeinnahmen

¹¹ Die Kürzung von 8,3 Prozent ergibt sich aus dem Verhältnis der beiden Ausgabenquoten (11/12). Der daraus resultierende Wert von 0,917 zeigt den Handlungsbedarf ab.

sollen sich dabei an der tatsächlichen Entwicklung des AHV-Fonds orientieren und nicht an Prognosen, weil Prognosen mit hohen Unsicherheiten verbunden seien und der AHV-Fonds nicht nur die demografische Entwicklung, sondern auch die Wirtschaftslage und die Veränderungen auf den Finanzmärkten reflektieren würde. Für die Auszahlung der Renten sei letztlich der Fondsstand massgebend.

Der Finanzierungsautomatismus bewirkt, dass bei einem Absinken des Fondsstandes der AHV unter bestimmte Schwellenwerte (z.B. beginnend bei 50 Prozent einer Jahresausgabe) ohne gesetzgeberische Tätigkeit zusätzliche Einnahmen für die AHV erhoben werden. Travail.Suisse nennt in diesem Zusammenhang in erster Linie zusätzliche Lohnbeiträge und/oder eine Erhöhung der Mehrwertsteuer. Um zu verhindern, dass der AHV-Fonds unter den definierten Mindestwert fällt, sollen die Einnahmen solange und so stark erhöht werden, dass der Mindestwert dauerhaft überschritten wird. Aufgabe des Bundesrates und des Parlamentes wäre es dann, auf der Grundlage dieses Automatismus allenfalls weitere oder andere Massnahmen zu verabschieden, um sicher zu stellen, dass der Mindestwert nicht unterschritten wird. Falls die Stimmbevölkerung die vorgeschlagenen Massnahmen ablehnt, würden automatisch wieder die Lohnbeiträge oder die Mehrwertsteuer erhöht. Die Konsequenzen einer Ablehnung wären daher von Anfang an bekannt und die Finanzierung der AHV wäre unabhängig vom Ausgang der Volksabstimmung gesichert.

3.3.4 Indexierung des Rentenalters an die Lebenserwartung (Avenir Suisse)

Die Denkfabrik Avenir Suisse hat im Jahr 2009 verschiedene Reformen für die AHV vorgeschlagen (Gentinetta und Zenker 2009). Die Vorschläge zur zukünftigen Finanzierung der AHV sind dabei nicht als gesetzliche Fiskalregeln formuliert, sondern beziehen sich auf konkrete Anpassungen auf der Leistungsseite. Sie beruhen auf der Feststellung, dass in der heutigen Ausgestaltung der AHV und in den meisten Vorschlägen für Reformen die demografische Entwicklung nur ungenügend berücksichtigt wird. Während die Wirtschaftsentwicklung über höhere Löhne und Lohnbeiträge zu höheren Renten führt, hat die Zunahme der Lebenserwartung oder eine Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Erwerbstätigen und Rentnerinnen und Rentnern keinen Einfluss auf die Leistungen. Aus diesen Gründen wird eine schrittweise Anpassung des Rentenalters vorgeschlagen. Das Rentenalter soll dazu jahrgangsspezifisch anhand der jeweiligen erwarteten Lebenserwartung im Rentenalter festgelegt werden. Die Autorinnen rechnen mit einem Renteneintrittsalter das von Jahrgang zu Jahrgang um 1-2 Monate ansteigt. Es wird deshalb mit einem Rentenalter von 66 Jahren bis 2018 und von 67 Jahren bis 2026 gerechnet. Die jährliche Erhöhung soll dabei nicht im Voraus fest-

gelegt werden, sondern sich jeweils an der jährlichen Prognose der Lebenserwartung der 65-Jährigen orientieren.

Weiter schlagen die Autorinnen vor, eine Flexibilisierung unter Berücksichtigung der Anzahl der Beitragsjahre zu ermöglichen. Daneben sollten Mängel am bestehenden System behoben werden wie die Abschaffung der Leistungen an Kinder, die Beitragsbefreiungen für Studenten oder Personen mit Kapitaleinkommen. Gleichzeitig soll die technische Bilanz, die mit der 6. AHV-Revision im Jahr 1964 abgeschafft wurde, wieder eingeführt werden. Diese sei notwendig, um eine generationenübergreifende Betrachtung der Einnahmen und der Ausgaben unter Berücksichtigung allfälliger Reformen zu ermöglichen. Zusätzlich zur technischen Bilanz könnten Schwellenwerte bestimmt werden, bei denen Anpassungen vorgenommen werden müssten (z.B. Aussetzen des Mischindex oder Erhöhung der Beiträge).

3.3.5 Stufenweise Erhöhung des Rentenalters (SGV)

Der Schweizerische Gewerbeverband (SGV), der die Interessen der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) im politischen Prozess vertritt, hat in einem Positionspapier im Oktober 2010 seine Vorschläge zur zukünftigen Finanzierung der AHV dargelegt (SGV 2010). Darin spricht er sich für einen Paradigmenwechsel bei den Sozialversicherungen aus: Die Leistungen hätten sich in Zukunft an den vorhandenen finanziellen Mitteln zu orientieren und nicht umgekehrt. Zusatzfinanzierungen für die AHV werden deshalb abgelehnt. Stattdessen sollen die AHV-Finzen über eine variable Adaptierung des Rentenalters ins Lot gebracht werden. Einschneidende Leistungskürzungen bei der AHV seien nicht angebracht und politisch nicht mehrheitsfähig. Die variabel ausgestaltete Erhöhung des Rentenalters auf 67 Jahre zwischen 2018 und 2030 soll sich am Deckungsgrad des AHV-Fonds orientieren und in Monatsschritten vollzogen werden. Basierend auf den Finanzperspektiven des Bundesamtes für Sozialversicherungen soll das Rentenalter so festgelegt werden, dass sich der Deckungsgrad des AHV-Fonds stets in einer Bandbreite von 70 bis 80 Prozent einer Jahresausgabe bewegt. Wenn sich die AHV-Finzen verbessern, wäre analog eine Senkung des Rentenalters möglich. Damit sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf die veränderten Rahmenbedingungen einstellen können, ist die Erhöhung des Rentenalters mit einer ausreichend langen Vorlaufzeit von rund 2 Jahren zu beschliessen. Um zu verhindern, dass Frauen und Männer auch in Zukunft ein unterschiedliches gesetzliches Rentenalter haben, ist das Rentenalter der Frauen in mehreren Schritten an jenes der Männer anzugleichen.

Der SGV setzt sich weiter für eine Flexibilisierung des Rentenalters ohne soziale Abfederungen ein. Dementsprechend sind vorzeitige Pensionierungen mit einer nach versicherungsmathematischen Grundsätzen festgelegten Rentenkürzung verbunden. Bei einem Rentenaufschub soll es entsprechend einen Zuschlag geben. Für Arbeitnehmer, die körperlich anstrengende Tätigkeiten zu verrichten haben, sollen Branchenlösungen gesucht werden. Der SGV ist der Ansicht, dass die Wirtschaft in Zukunft stärker auf ältere Arbeitnehmer angewiesen sein wird. Durch die demografische Entwicklung würde mit der Zeit ein Mangel an Arbeitskräften entstehen, weshalb die Erhöhung des Rentenalters zu keinen Problemen auf dem Arbeitsmarkt führen würde.

3.3.6 Fiskalregel mit ausgabenseitigen Sofortmassnahmen (SAV, economiesuisse)

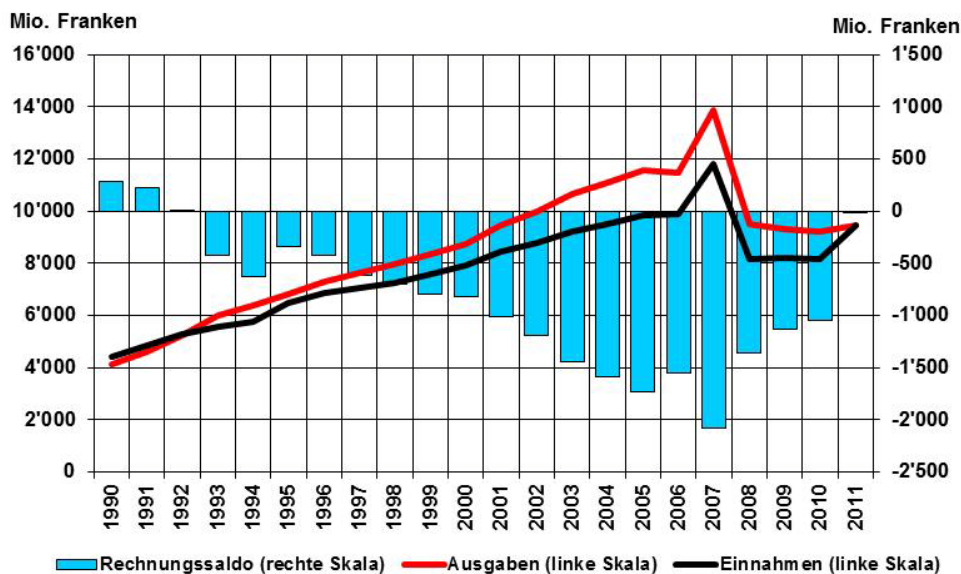
Der Wirtschaftsdachverband economiesuisse und der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) haben im Jahr 2008 einen Vorschlag für eine sogenannte Nachhaltigkeitsregel im Rahmen der Vernehmlassung zur Ergänzungsregel zur Schuldenbremse vorgelegt (economiesuisse 2008). Ihr Vorschlag orientiert sich an der Schuldenbremse auf Bundesebene, die seit Anfang 2003 in Kraft ist. Dazu soll der Grundsatz der nachhaltigen Finanzierung der Sozialversicherungen im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) festgehalten werden, wie es heute bereits für den Bundeshaushalt der Fall ist. Zusätzlich werden spezifische Fiskalregeln für die einzelnen staatlichen Sozialversicherungen AHV, IV, ALV und EO gefordert, die in den jeweiligen Spezialgesetzen verankert werden sollen. Für alle vier Sozialversicherungen sollen gesetzlich festgelegte finanzielle Steuerungsgrössen definiert werden. Werden bestimmte Schwellenwerte unterschritten, so muss der Bundesrat dem Parlament innert Jahresfrist eine Gesetzesrevision vorlegen, die das finanzielle Gleichgewicht sicherstellt. In einem solchen Fall treten gleichzeitig Sofortmassnahmen in Kraft, die in den spezialgesetzlichen Bestimmungen vorgängig definiert wurden (Sanktionsregel). Die Sofortmassnahmen sollen sich dabei an den bestehenden Mitteln orientieren. Sie sind somit vollständig ausgabenorientiert. Zusätzliche Mittel aller Art können nicht Teil der Sofortmassnahmen sein, sondern erst später vom Parlament im Rahmen einer Reform beschlossen werden. Die Sofortmassnahmen gelten solange bis die neue Gesetzesrevision in Kraft tritt.

Das Ziel der Nachhaltigkeitsregel ist es, finanzpolitische und gesellschaftliche Herausforderungen frühzeitig anzugehen. Entsprechende Massnahmen sollen umgesetzt werden, bevor die strukturellen Ungleichgewichte ein krisenhaftes Ausmass annehmen (economiesuisse 2008). Bezüglich einer Sanktionsregel für die AHV sollen alle Betroffenen (Erwerbstätige, Nichterwerbstätige, Rentnerinnen und Rentner) in die Pflicht genommen werden. Dazu gehören gemäss den beiden Verbänden eine Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters, Änderungen am Berechnungs- und Anpassungsmodus

der Renten sowie eine Erhöhung der Beiträge Nichterwerbstätiger. Eine Nachhaltigkeitsregel sei besonders für die AHV geeignet, weil allfällige Finanzierungslücken erst in Zukunft, aber mit hoher Wahrscheinlichkeit eintreten würden. Eine Fiskalregel für die AHV hätte den Vorteil, dass künftig nicht mehr über die Richtigkeit von AHV-Prognosen diskutiert werden müsste. Die vorgängig definierten Sanktionsregeln würden nur dann greifen, wenn die Schwellenwerte auch tatsächlich unterschritten werden. Diese Umstände wären einer sachlichen Diskussion um mögliche Reformen dienlich. Durch frühzeitiges Handeln wäre zudem der Handlungsspielraum grösser. Einschneidende Massnahmen und kurzfristig beschlossene Reformen könnten dadurch verhindert werden. Zuletzt würde auch das Vertrauen in das wichtigste Sozialwerk gestärkt, weil allfällige Änderungen für die Erwerbstätigen wie für die Rentner eher absehbar wären.

3.3.7 Der Interventionsmechanismus der IV als Vorbild für die AHV?

Die Invalidenversicherung (IV), die im Jahr 1960 ihre Tätigkeit aufnahm, weist seit 1993 jedes Jahr ein Defizit aus (Grafik 7). In der Folge ist die Verschuldung gegenüber dem AHV-Fonds bis Ende 2011 auf rund 15 Mrd. Franken angewachsen. Noch bis Ende 1990 waren die Schulden der IV vollständig getilgt worden. Auf Anfang 2011 wurde die IV in einen eigenständigen Fonds ausgelagert und erhielt als Startkapital 5 Mrd. Franken aus dem AHV-Vermögen zugesprochen. Zusätzlich trat die befristete Mehrwertsteuererhöhung bis 2017 in Kraft. In der Folge war das Umlageergebnis im Jahr 2011 nahezu ausgeglichen. Die IV hat dadurch Zeit, weitere Reformen vorzubereiten, um sicherzustellen, dass das strukturelle Defizit sowie die Schulden gegenüber der AHV mit der 6. IV-Revision vollständig abgebaut werden.

Grafik 7: Finanzen der Invalidenversicherung (1990-2011)¹²

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen (2012).

Während die IV-Revision 6a bereits seit Anfang 2012 in Kraft ist, hat der Bundesrat am 13. Mai 2011 die Botschaft zum zweiten Massnahmenpaket der 6. IV-Revision zuhanden des Parlaments verabschiedet. Die IV-Revision 6b sieht neben einem bezüglich dem Invaliditätsgrad stufenlosen Rentensystem sowie verstärkten Bemühungen zur Eingliederung und zur Prävention auch die Einführung einer Fiskalregel (Interventionsmechanismus) vor.

Steuerungsmechanismus im Rahmen der 6. IV-Revision, zweites Massnahmenpaket

- **Liegt der Stand der flüssigen Mittel und der Anlagen des IV-Fonds über dem gesetzlichen Minimum von 50 Prozent einer Jahresausgabe, wird der Überschuss der AHV gutgeschrieben:** Der Indikator für das finanzielle Gleichgewicht stellen die liquiden Mittel sowie die Anlagen des IV-Fonds dar. Der Schwellenwert soll 50 Prozent einer Jahresausgabe der IV betragen. Wird dieser Wert erreicht oder überschritten, wird der Überschuss an den AHV-Fonds im Sinne des Schuldenabbaus überwiesen. Wird der Wert von 50 Prozent hingegen unterschritten, wird die Schuldenrückzahlung an den AHV-Fonds ausgesetzt.
- **Zweistufige Stabilisierungsregel mit einer Interventionsschwelle von 40 Prozent einer Jahresausgabe:** Falls der Stand des IV-Fonds gemäss Finanzperspektiven in den folgenden drei Jahren unter die Interventionsschwelle von 40 Prozent einer Jahresausgabe zu fallen droht, wird

¹² Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, die seit Anfang 2008 in Kraft ist, ergaben sich auch bei der Finanzierung der Invalidenversicherung bedeutende Veränderungen. Im Jahr 2007 ergaben sich darüber hinaus einmalige Ausgaben für den Systemwechsel. Die Zahlen vor und nach 2008 sind deshalb nicht miteinander vergleichbar.

der zweistufige Interventionsmechanismus aktiviert. In einem ersten Schritt wird der Bundesrat verpflichtet, dem Parlament eine Botschaft zur finanziellen Stabilität der IV vorzulegen. Die entsprechende Botschaft soll innert Jahresfrist nach Veröffentlichung der Jahresrechnung der IV vorliegen. Fällt der IV-Fonds am Ende eines Rechnungsjahres dennoch unter 40 Prozent einer Jahresausgabe und ist gemäss Perspektiven absehbar, dass dies ebenso im folgenden Jahr der Fall sein wird, so wird gemäss der Botschaft des Bundesrates einerseits der Beitragssatz von 1,4 Prozent auf 1,5 Prozent erhöht, andererseits soll die Anpassung der Renten an die Lohn- und Preisentwicklung ausgesetzt werden. Die IV-Renten müssen dabei jedoch mindestens 95 Prozent einer AHV-Rente ausmachen. Mit den Massnahmen soll die Rechnung der IV um 600 bis 700 Millionen Franken pro Jahr entlastet werden. Durch das Aussetzen des Mischindex wird mit einer Lastenverschiebung von der IV auf die Ergänzungsleistungen in der Höhe von 90 Millionen Franken gerechnet.

Übertragbarkeit auf die AHV

Die AHV wie die IV werden über einen Fonds gesteuert. In beiden Fällen gilt es, über geeignete Mechanismen die Solvenz des Fonds aufrecht zu erhalten. Dazu kann es in beiden Fällen sinnvoll sein, Zielwerte, Steuerungsgrössen und gesetzliche Steuerungsmechanismen zu verankern. Dieses Regelwerk erhöht die Transparenz der Finanzierungslage und schafft Rechts- und Planungssicherheit über zukünftige politische Spielräume zur nachhaltigen Sicherstellung des Versicherungszwecks.

Zwischen der AHV und der IV besteht jedoch ein wesentlicher Unterschied: Die AHV finanziert Ansprüche, die mit Erreichen des Pensionsalters fällig werden, über ein Umlagesystem. Die Finanzen der AHV unterliegen damit schwergewichtig demografischen Veränderungen. Die IV ist dagegen eine Versicherung zur Deckung eines Invaliditätsrisikos. Invalidität wird medizinisch festgestellt. Damit unterliegen die Finanzen der IV im Wesentlichen strukturellen Problemen einer Gesellschaft wie dem allgemeinen Gesundheitszustand, den unterliegenden Gesundheitsvorstellungen und dem Eintreten von Invaliditätsrisiken.

Dieser Unterschied impliziert, dass der Steuerungsmechanismus in der AHV jene Aspekte berücksichtigen können muss, die durch die Alterung der Gesellschaft Veränderungen unterworfen sind. Eine alternde Bevölkerung impliziert zwangsläufig eine steigende Rentensumme. Will man die Solvenz der AHV langfristig sichern, bedarf es damit entweder steigender Finanzierungsbeiträge, sinkender Rentenansprüche oder einer Kombination aus beidem. Ein Steuerungsmechanismus in der AHV muss diese Aspekte des demografischen Wandels berücksichtigen.

3.3.8 Übersicht: Vorschläge für die AHV in der Diskussion

Tabelle 3: Aktuelle Vorschläge für die nachhaltige Finanzierung der AHV

Vorschlag	Grundregel	Steuerungsregel	Gesetzlicher Automatismus
Geltende Ordnung (Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenen- versicherung AHVG)	Reale Stabilisierung des Fondsbestands (Fondsbe- stand pro Jahresausgabe)	Bestandsgrösse: Der Aus- gleichsfonds darf in der Regel nicht unter den Betrag einer Jahresausgabe sinken (Art. 107 Abs. 3 AHVG)	Existiert nicht
11. AHV-Revision (Neufas- sung; abgelehnt Parlament Herbst 2010)	Reale Stabilisierung Fonds- bestand (Fondsbestand pro Jahresausgabe)	Bestandsgrösse: Unter- schreitung Fondsbestand von 70 Prozent einer Jah- resausgabe	1. Hinausschieben der zwei- jährigen Rentenanpassung gemäss Mischindex, wenn Fonds unter 70 Prozent fällt. In diesem Fall: Anpassung erst bei Teuerung von 4 Prozent. 2. Aussetzung der Rentenan- passungen, wenn Fonds unter 45 Prozent fällt
Automatische Anpassung mit „Guillotine-Klausel“ (Bonoli et al. 2008)	Reale Stabilisierung Fonds- bestand (Fondsbestand pro Jahresausgabe)	Bestandsgrösse: Unter- schreitung Fondsbestand (z.B. 40 Prozent einer Jah- resausgabe)	1. Indexierung gemäss Kon- sumumentenpreisindex, falls Fondsbestand zwischen 40 und 80 Prozent liegt 2. Vollständiges Aussetzen der Indexierung, falls Fonds- bestand unter 40 Prozent einer Jahresausgabe liegt 3. Mechanismus tritt nur in Kraft, falls gleichzeitig einer Erhöhung der Mehrwertsteuer in mehreren Schritten zuge- stimmt wird (Zeitpunkt ist im Voraus zu bestimmen)
Einbezug eines „beruflichen und familiären Beanspru- chungskoeffizienten“ (Bonoli et al. 2008)	Reale Stabilisierung des Fondsbestands (Fondsbe- stand pro Jahresausgabe)	Bestandsgrösse: Der Aus- gleichsfonds darf in der Regel nicht unter den Betrag einer Jahresausgabe sinken (Art. 107 Abs. 3 AHVG)	Multiplikation der AHV-Rente mit einem beruflichen und familiären Beanspruchungs- koeffizienten, Berücksichti- gung der Anzahl der Beitrags- jahre
Soziale Gewichtung und demografischer Koeffizient (Bonoli et al. 2008)	Reale Stabilisierung des Fondsbestands (Fondsbe- stand pro Jahresausgabe)	Bestandsgrösse: Der Aus- gleichsfonds darf in der Regel nicht unter den Betrag einer Jahresausgabe sinken (Art. 107 Abs. 3 AHVG)	1. Höhere Gewichtung der Beiträge, die im Rahmen von beschwerlicher Arbeit geleistet wurden 2. Anpassung der Renten um einen demografischen Koeffi- zienten (Verhältnis der Ausga- ben der AHV in Prozent der Lohnsumme im Basisjahr)

			verglichen mit dem laufenden Jahr)
Einnahmeorientierter Steuerungsmechanismus (Travail.Suisse)	Reale Stabilisierung Fondsbestand (Fondsbestand pro Jahresausgabe)	Bestandsgrösse: Unterschreitung Fondsbestand (z.B. 50 Prozent einer Jahresausgabe)	Erhöhung der Mehrwertsteuer und/oder der Lohnbeiträge bis Mindeststand erreicht ist
Indexierung des Rentenalters an die Lebenserwartung (Avenir Suisse)	Wiedereinführung der technischen Bilanz mit Grundregel („Generationenbilanz“)	Saldo der technischen Bilanz	Anpassung des Rentenalters an Lebenserwartung, Aussetzen Mischindex, Anhebung der Anzahl der Beitragsjahre, Erhöhung der Beiträge
Stufenweise Erhöhung des Rentenalters (SGV)	Reale Stabilisierung Fondsbestand (Fondsbestand pro Jahresausgabe)	Bestandsgrösse: Bandbreite zwischen 70 Prozent und 80 Prozent einer Jahresausgabe	Stufenweise Erhöhung des Rentenalters auf 67 zwischen 2018 und 2030 in Abhängigkeit des Fondsstandes
Fiskalregel mit ausgabenseitigen Sofortmassnahmen (SAV, economiesuisse)	Verankerung des Grundsatzes der Nachhaltigkeit im Finanzhaushaltsgesetz (FHG): Bundesrat und Parlament halten Ausgaben und Einnahmen der Sozialwerke des Bundes auf Dauer im Gleichgewicht.	Separate Steuerungsgrößen im AHVG in Anlehnung an die bestehenden Regeln	Sofortmassnahmen auf der Ausgabenseite, Gesetzesrevision zur Sicherung des finanziellen Gleichgewichts innert Jahresfrist

3.4 Folgerungen für die Schweiz

Eines der Hauptargumente für Steuerungsmechanismen im Allgemeinen ist die in demokratischen Systemen oftmals festgestellte Asymmetrie zwischen der Einnahmen- und der Ausgabenverantwortung (Feld et al. 2012). Ohne institutionelle Verankerung besteht eine Defizit- und Verschuldungsneigung, die in eine ernsthafte Schuldenkrise münden kann. Aufgrund dieser Erfahrungen der Vergangenheit haben immer mehr Staaten in den letzten Jahren Fiskalregeln zur Steuerung der öffentlichen Haushalte eingesetzt. In einer Übersicht zeigt der Internationale Währungsfonds (IMF 2009), dass noch in den frühen neunziger Jahren nur wenige Staaten über Steuerungsmechanismen verfügten, während es im Jahr 2009 bereits über 80 Staaten waren. Dabei hat sich gezeigt, dass die eingesetzten Regeln relativ erfolgreich in der Stärkung der Fiskaldisziplin waren. Entscheidend ist dabei, dass die Fiskalregel einerseits glaubwürdig in der Zielerreichung ist und andererseits die nötige Flexibilität besitzt, auf konjunkturelle Schocks und aussergewöhnliche Ereignisse zu reagieren.

Bei der Diskussion über die Wirkungsweise von Fiskalregeln auf öffentliche Budgets wird zumeist auf den gesamten Staatshaushalt verwiesen. Die Ausgaben der Sozialversicherungen werden hingegen nicht über das Budget des Bundes gesteuert. Gleichwohl unterliegt zumindest der Beitrag des Bundes an die Sozialversicherungen der Schuldenbremse. Das dürfte einen Verdrängungseffekt im öffentlichen Budget verursachen, da die demografisch bedingte Erhöhung des Bundesbeitrags andernorts kompensiert werden muss, wenn keine entsprechenden Mehreinnahmen bereitgestellt werden. Die Beseitigung finanzieller Ungleichgewichte bei den Sozialversicherungen nimmt zudem viel Zeit in Anspruch, da die erforderlichen gesetzlichen Änderungen erst den gesamten politischen Prozess durchlaufen müssen. Dieser Prozess hat seine Unwägbarkeiten, wie die gescheiterten Abstimmungen zur 11. AHV-Revision zeigen (Kaiser und Oezen 2011).

Die AHV wird über einen eigenen Fonds gesteuert, der sowohl strukturellen als auch konjunkturellen Einflüssen ausgesetzt ist. Die unbesehene Übernahme der Schuldenbremse des Bundes auf die AHV ist daher nicht zweckmässig. Es bedarf massgeschneiderter Steuerungsmechanismen, die auf die speziellen Aufgaben und Dynamiken in der AHV eingehen können (Bruchez und Matter 2011).

Ein Steuerungsmechanismus in der AHV sollte den Anforderungen der Nachhaltigkeit genügen: die verfolgte Politik sollte über alle Generationen weitergeführt werden können. Während bei der allgemeinen Finanzpolitik die Anforderung der Tragfähigkeit bedeutet, dass die Schuldenquote langfristig nicht steigen darf, ist eine nachhaltige Finanzpolitik bei der AHV darüber hinaus stärker von strukturellen Einflüssen bei der Finanzierungsbasis wie dem demografischen Wandel der Gesellschaft geprägt. Die Steuerung einer langfristig tragfähigen Finanzierung kann über drei politisch definierte Grössen erfolgen:

- **Grundregel:** Welches Ziel wird mit der entsprechenden Fiskalregel angestrebt? Es geht um die langfristige Finanzierung des Versicherungszwecks. Im Vordergrund steht hier die Frage der Sicherung einer definierten Rentenleistung. Ob die gesetzliche Rentenleistung dienlich ist, den Versicherungszweck zu erfüllen, steht bei der Definition der Grundregel nicht zur Debatte.
- **Trigger oder Steuerungsregel:** Welches Kriterium/ welcher Schwellenwert zeigt an, dass der Pfad der finanziellen Nachhaltigkeit verlassen wurde? Sollen Flussgrössen wie die Fondsrechnung oder Bestandsgrössen wie der Fondsstand bzw. der Verschuldungsgrad einer Versicherung als Steuerungsgrösse dienen? Beide Steuerungsgrössen können sinnvoll sein. Wichtig ist, dass die Schwellenwerte transparent, eindeutig abgegrenzt und einfach nachvollziehbar sind.

- **Sanktionsregel:** Welche Sofortmassnahmen sollten ergriffen werden, wenn der Schwellenwert überschritten wurde? Welche Korrekturen können automatisch eingeleitet werden, um einerseits die Finanzierung kurzfristig zu gewährleisten und andererseits kein Präjudiz für langfristige Korrekturmassnahmen zu schaffen („Opfersymmetrie“, d.h. eine ausgewogene Verteilung der Anpassungslasten zwischen Zahler und Nutzer zur Verhinderung einer Reformblockade)? Sollte dies durch Steuererhöhungen oder Leistungsabbau erreicht werden? In der Literatur spielt die Ausgewogenheit eine wichtige Rolle. So war eine Haushaltskonsolidierung in der Umsetzung jeweils bedeutend umfassender und erfolgreicher, wenn die jeweiligen Parteien gleichzeitig Massnahmen ergriffen, die ihre eigenen Wähler trafen (Tavares 2004).

Ein Steuerungsmechanismus für die AHV kann sowohl als „Autopilot“ als auch als „Navigationshilfe“ konzipiert werden: Sinn der „Navigationshilfe“ ist es, hinsichtlich der finanziellen Lage der AHV Transparenz herzustellen, ab welchem Zeitpunkt Massnahmen zur Wiederherstellung der Nachhaltigkeit erforderlich sind. Eine so konzipierte Steuerungsregel sanktioniert eine Verletzung der finanziellen Tragfähigkeit mit automatisch ausgelösten Sofortmassnahmen und hält zugleich die Politik an, Korrekturmassnahmen einzuleiten. Damit dient die Regel der Auslösung eines Diskussionsprozesses und der Impulsgabe an den Bundesrat zur Ausarbeitung sowie ans Parlament zur Umsetzung von Korrekturmassnahmen. Kurzfristig erlaubt der Steuerungsmechanismus durch das Auslösen der Sofortmassnahmen die Aufrechterhaltung des Versicherungszwecks.

Sinn eines Steuerungsmechanismus als „Autopilot“ im Gegensatz zur „Navigationshilfe“ ist es, einen selbst regulierenden Mechanismus zu installieren, bei dem die notwendigen (durch die Politik vordefinierten) Anpassungen im Bereich der AHV zur langfristigen Aufrechterhaltung der finanziellen Tragfähigkeit beim Erreichen von Schwellenwerten ohne zusätzliche gesetzgeberische Tätigkeit ausgelöst werden. Das heisst, dass Veränderungen in den Finanzierungs- und Leistungsparametern in der AHV beispielsweise durch das Ansteigen der Lebenserwartung automatisch Anpassungen im Finanzierungs- und Leistungsmodus nach sich ziehen, so dass sich der Finanzierungssaldo langfristig im Gleichgewicht bewegt.

Die Wirkung von adäquat ausgestalteten Steuerungsmechanismen wurde empirisch mehrfach belegt. Zwar ist bei der Einführung von Fiskalregeln ein entsprechender politischer Wille notwendig, aber wenn die entsprechenden Massnahmen umgesetzt werden, bedarf es politisch keiner Bestätigung mehr. Indessen sollte man sich auch der Grenzen bewusst sein. Ohne politischen Willen ist jede Fiskalregel, sei sie als „Autopilot“ oder als „Navigationshilfe“ ausgestaltet, wirkungslos, denn prak-

tisch dürfte es schwierig sein, ohne oder gegen den politischen Willen einschneidende Massnahmen umzusetzen, auch wenn die formale Grundlage bestünde.

Exkurs: Vor- und Nachteile der Berücksichtigung der Konjunktur

Die Einnahmen eines Rentensystems sind von der konjunkturellen Entwicklung abhängig. Die Konjunktur hat somit einen Einfluss auf die finanzielle Situation des Systems. Mit abnehmender Wirtschaftsleistung sinken die Einkommen und damit das Beitragsvolumen. Im Hinblick auf den allgemeinen Haushalt führt der Abschwung zusätzlich zu steigenden Ausgaben, z.B. in Form von Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Dieser ausgabenseitige Effekt ist im Bereich der Rentenversicherung weniger dramatisch, weil sich die Anzahl der Rentner nicht direkt mit der Konjunktur verändert. Nur wenn der Abschwung genutzt wird, Arbeitnehmer zu pensionieren, die dem Renteneintrittsalter nahe sind (Frühverrentung), entsteht ein solcher Effekt.

Der einnahmeseitige Effekt der Konjunktur besteht freilich. Deshalb kann es von Vorteil sein, wenn ein Steuerungsmechanismus die konjunkturelle Situation berücksichtigt. Bei der Schuldenbremse fliesst die Konjunktur im Rahmen einer Ausnahmeregelung ein: ein vorübergehendes (konjunkturbedingtes) Defizit ist erlaubt, wenn es im folgenden Aufschwung wieder abgebaut wird. Allerdings sind diese Umstände möglichst genau zu definieren, damit die Regel nicht erodiert. Darin liegt aber genau die Schwierigkeit der Ausnahmeregelung: die aktuelle Position im Konjunkturzyklus muss in jedem Haushaltsjahr möglichst genau bekannt sein. Zumindest muss bekannt sein, wann die Rezession beginnt und wann sie endet. Das kann im Einzelfall nicht immer eindeutig datiert werden, was die Fiskalregel in ihrer Effektivität einschränkt (IMF 2009).

Hinsichtlich des Rentensystems besteht eine alternative Möglichkeit der Konjunkturberücksichtigung darin, einen Reservefonds einzurichten, der das fehlende (konjunkturbedingte) Einnahmenvolumen ausgleicht. Dieser kann im Aufschwung mit einem Anteil an den Beiträgen gespeist werden. Die Kenntnis über die aktuelle Position im Konjunkturverlauf ist dann nicht mehr nötig, was gegenüber einer Ausnahmeregelung einen entscheidenden Vorteil darstellt. Mit dem AHV-Ausgleichsfonds verfügt die AHV bereits über einen solchen Reservefonds. Dieser wurde eingerichtet, um kurzfristige Einnahmeschwankungen ausgleichen zu können, die auf Veränderungen der wirtschaftlichen Lage zurückzuführen sind. Gemäss Art. 107 AHVG handelt es sich um einen selbständigen Fonds, der „nicht unter den Betrag einer Jahresausgabe sinken darf“. Sein Volumen muss also ausreichend gross sein, um unabhängig von den Einnahmen ein Jahr lang die Ausgaben der AHV leisten zu können.

Die Einnahmen des Fonds speisen sich gemäss Art. 102 AHVG aus den Beiträgen der Versicherten

und der Arbeitgeber, dem Beitrag des Bundes, den Zinsen des Fonds selbst und den Einnahmen aus dem Rückgriff auf haftpflichtige Dritte. Somit besteht in der AHV hinsichtlich einer Berücksichtigung konjunktureller Einflüsse kein Handlungsbedarf (BBSE 2012).

4. Berechnung von verschiedenen Modellen für die AHV

4.1 Kriterien für die Beurteilung eines Steuerungsmechanismus

Bevor die verschiedenen Modelle zur Einrichtung eines Steuerungsmechanismus in der AHV genauer betrachtet werden können, müssen die Kriterien zu ihrer Beurteilung feststehen. Die von uns näher erläuterten Kriterien sind an den aus der Literatur, insbesondere der politischen Ökonomik der Reformen, bekannten Bestimmungsfaktoren für erfolgreiche Reformen orientiert. Hinsichtlich der Einführung eines Steuerungsmechanismus in der AHV soll dies helfen, Anhaltspunkte für die Akzeptanz einer umfassenden Reform zu gewinnen.

4.1.1 Notwendigkeit

Die Lösung des Problems, auf das sich der Steuerungsmechanismus bezieht, muss als notwendig angesehen werden. Das ist vor allem im politischen Bereich oftmals nicht eindeutig gegeben, da die Notwendigkeit zur Reform von den Ansichten der politischen Entscheidungsträger nicht unabhängig ist. So sehen beispielsweise wirtschaftsliberale (rechte) Parteien eine ungleiche Einkommensverteilung nicht als Problem an, während interventionistische (linke) Parteien dasselbe Ausmass an Ungleichheit problematisieren. Während letztgenannte Parteien ernsthaft nach Lösungsvorschlägen suchen, werden sich erstere mit diesem Thema kaum auseinandersetzen. Im Rahmen der AHV besteht das Problem im Verlust der langfristig nachhaltigen Finanzstabilität des Systems. Ab einem bestimmten Zeitpunkt können die Rentenleistungen für alle nachfolgenden Generationen im aktuellen Ausmass nicht mehr zugesichert werden. Es besteht die Gefahr von Altersarmut mit den entsprechenden sozialen Folgen. Da das Problem nicht nur einzelne soziale Gruppen der Gesellschaft, sondern mittel- bis langfristig die gesamte Gesellschaft betrifft, dürfte dieses Problem relativ unabhängig von politischen Ansichten als relevant und seine Lösung als notwendig angesehen werden. Wie in Kapitel 2 dargelegt, besteht in der AHV unabwiesbarer Handlungsbedarf, weil die demografische Entwicklung die AHV aus dem Gleichgewicht bringt. Damit ist die Notwendigkeit der Problemlösung mittel- bis langfristig offenbar. Kurzfristig scheinen Reformen jedoch weniger drängend. Da die Implementierung eines Steuerungsmechanismus voraussichtlich Zeit erfordern wird, können Anpassungen kurzfristig nötig sein, wenn eine finanzielle Schieflage verhindert werden soll.

Ein Aspekt, der die Reformdurchführung begünstigt, ist die Existenz von Krisen. Die Argumentation lautet: eine Reform wird nicht durchgeführt, weil die Situation noch nicht ausreichend ungünstig ist (Rodrik 1996). Die Tatsache, dass die AHV aktuell noch keine Defizite in ausreichendem Mass

aufweist, zeigt, dass die Situation gegenwärtig noch nicht ausreichend ungünstig ist. Allerdings belegen die Szenarien des BSV, dass das System in Zukunft Defizite aufweisen wird, falls kein Steuerungsmechanismus eingebaut ist. Daher kann eine Kommunikation, die deutlich auf die zukünftige Entwicklung einer möglichen Finanzierungslücke mit ihren negativen Folgen hinweist, für den Erfolg des Reformvorhabens von Bedeutung sein.

4.1.2 Wirksamkeit

Gemäss der Anforderung der Wirksamkeit sollte der Mechanismus das Ziel der Gewährleistung nachhaltig stabiler Finanzen in der AHV mit grosser Wahrscheinlichkeit tatsächlich erreichen. Dazu muss zunächst die Demografie bzw. die Lebenserwartung im Speziellen oder das Defizit im Allgemeinen als Ursache des Problems direkt operationalisiert werden. Wie die internationalen empirischen Erfahrungen zeigen, kann das geschehen, indem die Rentenformel durch die Wachstumsrate der beitragenden Bevölkerung, das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern oder einen Quotienten der Lebenserwartung erweitert wird. Darüber hinaus müssen alle verwendeten Elemente eindeutig definiert und abgegrenzt sein, damit möglichst keine Interpretationsspielräume verbleiben. Interpretationsspielräume können zur Legitimierung existierender Defizite benutzt werden und schränken die Effektivität des Mechanismus ein. Wird beispielsweise die Lebenserwartung zugrunde gelegt, muss genau definiert sein, welches Mass der Lebenserwartung verwendet wird. Verschiedene Lebenserwartungsmasse erzeugen unterschiedlich starke Anpassungserfordernisse. Aus dem gleichen Grund müssen eventuelle Ausnahmen und Sanktionen möglichst präzise formuliert werden.

4.1.3 Ausgewogenheit der Anpassungslasten

Eine gleichmässige Verteilung der reformbedingten Lasten ist notwendig, um Reformblockaden zu verhindern. Wird eine Partei bzw. eine soziale Gruppe der Gesellschaft übermässig stark durch die Reform belastet, wird sie dem Vorhaben nicht zustimmen. Letztlich wird immer eine der beteiligten Parteien die Zustimmung verwehren, wenn die Lasten ungleich verteilt sind (Alesina und Drazen 1991). Eine Einigung kommt dann erst mit erheblicher Zeitverzögerung, wenn überhaupt, zustande. Eine gleichmässige Verteilung der Lasten kann die Umsetzung der Reform sicherstellen und beschleunigen. Hinsichtlich des Steuerungsmechanismus bedeutet eine gleichmässige Lastverteilung, dass Anpassungen sowohl auf der Einnahmeseite (Beitragserhöhung, Ausbau/Ausweitung Reservefonds, Valorisierung) als auch auf der Leistungsseite (Anpassung Rentenwert, Anpassung Renteneintrittsalter) vorgenommen werden. Eine ausgewogene Verteilung der Anpassungslasten ist dann

gegeben, weil sowohl die aktuellen Beitragszahler (Einnahmeseite) als auch die aktuellen Rentenbezieher (Leistungsseite) belastet werden.

Exkurs: Bemerkungen zur politischen Umsetzung

Alesina und Drazen (1991) gehen der Frage nach, weshalb Reformen, die allgemein für notwendig erachtet werden, im politischen Prozess erst mit grosser Zeitverzögerung umgesetzt werden. Reformen werden häufig aufgeschoben, wenn die Lasten zwischen den Anspruchsgruppen sehr unterschiedlich verteilt sind. Ist das der Fall, gibt es immer eine Gruppe, die überdurchschnittlich stark von der Anpassung betroffen ist, und dem Vorhaben deshalb nicht zustimmt. Im Kern geht es also um die Frage nach der Verteilung der Anpassungslasten. Wie oben beschrieben, können Anpassungen entweder auf der Leistungsseite oder auf der Ausgabenseite vorgenommen werden. Die Entscheidung darüber beeinflusst direkt die Lastverteilung. Werden Anpassungen vor allem auf der Leistungsseite vorgenommen, ist vor allem die in das Umlagesystem einzahlende Generation, die aktuell aktive Bevölkerung betroffen. Korrigiert der Mechanismus dagegen vor allem auf der Leistungsseite, wird insbesondere die aktuelle Rentnergeneration belastet. Da beide Gruppen eine politische Klientel darstellen, die entsprechend von den Parteien vertreten werden, wird es schwerlich zu einer Einigung über den Mechanismus kommen. Für den politischen Erfolg ist es daher wichtig, den Anpassungsmechanismus so auszugestalten, dass er Anpassungen sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Leistungsseite vornimmt. Eine ausgewogene Verteilung der Lasten auf Beitragszahler und Leistungsempfänger, trägt somit zum politischen Erfolg des Reformvorhabens bei, weil sie Blockaden der sozialen Gruppen eindämmt bzw. verhindert.

Dazu ist es notwendig, dass die sozialen Gruppen Kenntnis über die für sie und für die anderen sozialen Gruppen anfallenden Kosten besitzen (Abbau asymmetrischer Information). Nur so können die Gruppen überhaupt wissen, ob und in welchem Ausmass eine ausgewogene Lastenverteilung besteht. Ist das Ausmass der Opfersymmetrie nicht bekannt, hat eine Gruppe bzw. Partei eher einen Anreiz, die Reform durch Abwarten hinauszuzögern, weil sie davon ausgehen muss, dass sie einen Grossteil der Kosten selbst zu tragen hat. Hat sie aber Kenntnis darüber, dass die Kosten annähernd gleich verteilt sind, beschleunigt dies die Zustimmung. Das Reformvorhaben sollte daher von einer umfassenden Informationspolitik begleitet sein. Zudem kann die Ausgestaltung des Steuerungsmechanismus selbst dazu beitragen, indem die Anpassung einer einfachen Formel folgt, aus der die Kostenverteilung plausibel abgeleitet werden kann.

Ein dritter Aspekt, der aus dem Modell von Alesina und Drazen (1991) abgeleitet werden kann, be-

trifft die ideologische Heterogenität. Dabei handelt es sich um die Distanz der politischen Ansichten der beteiligten Reformparteien, sozusagen die politische Polarisierung in der Gesellschaft. Je grösser diese Polarisierung ist, desto schwieriger wird eine Einigung zu erzielen sein. Bei grosser Polarisierung gibt es zumindest Uneinigkeit über die Massnahmen, mit denen das Reformziel erreicht werden kann. Eventuell gibt es sogar Uneinigkeit über die Notwendigkeit der Reform selbst. Der Anpassungsmechanismus selbst kann hier keinen Beitrag leisten, aber die Wahl des Zeitpunktes, zudem die Reform auf die Agenda gesetzt wird, kann den Reformersfolg begünstigen, wenn sie die ideologische Heterogenität von Regierung und Parlament berücksichtigt.

Noch direkter spielt der Zeitpunkt des Reformvorhabens eine Rolle, wenn die Position in der Legislaturperiode betrachtet wird. Alesina et al. (2006) kommen zu dem Schluss, dass Reformvorhaben erfolgreicher sind, wenn sie gleich zu Beginn der Amtszeit unternommen werden. Erstens ist die nächste Wahl zu diesem Zeitpunkt (nahezu) maximal entfernt und zweitens ist die Unterstützung der Regierung durch die Mehrheit der Bevölkerung eher gegeben, da die kürzlich stattgefundene Wahl dieser Regierung eine eindeutiges Mandat verleiht.

Bisweilen werden Reformen von Parteien in einer Art durchgeführt, die mit ihrer grundsätzlichen Ideologie nicht vereinbar zu sein scheint. Cukierman und Tommasi (1998) sehen den Grund dafür in der Glaubwürdigkeit. Strebt eine Partei einen Reformansatz an, der inhaltlich zu ihren politischen Ansichten passt, können die Bürger nicht erkennen, ob die Reform durchgeführt werden soll, weil sie einfach zur Ideologie passt oder weil sie tatsächlich notwendige, wenngleich einschneidende, Anpassungen vornimmt. Ein Reformansatz, der nicht zur Ideologie der sie vorbringenden Partei passt, wird dann als tatsächlich notwendig angesehen und erfährt so eine grössere Unterstützung bei den Bürgern. Für den Steuerungsmechanismus kann es daher von Bedeutung sein, welche Partei mit welcher politischen Grundeinstellung einen bestimmten Reformweg beschreitet. Tavares (2004) liefert einen Beleg dafür, dass Anpassungen nachhaltiger sind, wenn Parteien Anpassungen vornehmen, die zunächst nicht zu ihrer Ideologie passen und damit ihre eigene Klientel belasten. Hier wird das Vorgehen ebenfalls als Strategie gesehen, Glaubwürdigkeit für das Reformvorhaben zu erlangen.

4.1.4 Rechtliche Aspekte

Die Eckpfeiler der AHV (Beiträge, Renten, Organisation und Finanzierung) sind in einem Bundesgesetz (AHVG) geregelt und werden durch verschiedene Verordnungen (vor allem AHVV) konkretisiert. Bereits auf Verfassungsstufe sind indessen bestimmte Grundsätze verankert. Unter anderem bestimmt die Verfassung, dass die Renten den Existenzbedarf angemessen zu decken haben und

mindestens der Preisentwicklung angepasst werden (Art. 112 BV). Wird der Steuerungsmechanismus mit der Mehrwertsteuer verknüpft, ist zu beachten, dass die Mehrwertsteuersätze in der Verfassung festgelegt sind (Art. 130 BV). Darüber hinaus sind die rechtsstaatlichen Prinzipien der Verfassung von Bedeutung, namentlich die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) und das Prinzip der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV). So kann es aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips geboten sein, Rechtsänderungen mit Übergangsbestimmungen und -fristen zu versehen. Eine Übergangsregelung wäre etwa erforderlich für den Fall, dass ein Steuerungsmechanismus zu einer Anpassung des Rentenalters oder zu namhaften Rentenkürzungen führen würde.¹³

Die Einführung eines Steuerungsmechanismus in der AHV müsste sich auf jeden Fall im Rahmen der rechtsstaatlichen Grundsätze der Verfassung bewegen und würde – allenfalls einschneidende – Änderungen auf Gesetzes- und Verordnungsebene mit sich bringen. Unter Umständen wären dabei auch Anpassungen der Gesetzgebung im Bereich der IV oder der Ergänzungsleistungen in Betracht zu ziehen. Je nach Ausgestaltung und Wirkung des Steuerungsmechanismus könnte zudem eine Revision der Verfassung (Art. 112 BV) erforderlich sein. Abgesehen davon stellt sich die Frage, ob der Steuerungsmechanismus selber in der Verfassung zu verankern wäre. Einerseits würde eine Verankerung in der Verfassung angesichts des obligatorischen Referendums (Volks- und Ständemehr) eine höhere politische Hürde setzen. Andererseits wäre der Mechanismus schwerer abänderbar und hätte damit eine grössere Stabilität, wenn er eine Grundlage in der Verfassung hätte. Reformen, die einen vergleichsweise geringen gesetzlichen Aufwand verursachen, sind solchen vorzuziehen, die tief greifende Anpassungen erfordern.

4.1.5 Organisatorische Aspekte

Besitzt der Steuerungsmechanismus Rechtsgültigkeit in Gesetzesform, muss er vom entsprechenden Sozialversicherungsträger umgesetzt werden. Auch auf die dort geltenden Anforderungen muss der Mechanismus abgestimmt sein, soll er seine Wirkung reibungsfrei entfalten können. Die Auswirkungen der Reformen auf die anderen Sozialversicherungen sind darzustellen und nach Möglichkeit zu quantifizieren. Organisatorische Auswirkungen bei Reformen der AHV sind einerseits auf weitere Sozialversicherungszweige (auf die IV, die Ergänzungsleistungen und die berufliche Vorsorge) zu erwarten. Andererseits ist die Wirtschaft von der Erhöhung der Mehrwertsteuer oder der Lohnbei-

¹³ Das Bundesamt für Justiz hielt in einem Gutachten vom 23. Dezember 2005 zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Rentenkürzungen bei Pensionskassen fest, dass Leistungsreduktionen von fünf und mehr Prozenten in jedem Fall gestaffelt einzuführen oder mit einer Übergangsfrist zu versehen wären (VPB 70.68 Ziff. 116 f.).

träge betroffen. Nach Möglichkeit sind die Auswirkungen auf andere Sozialversicherungen weitgehend zu vermeiden.

4.2 Mögliche Steuerungsparameter

4.2.1 Rentenalter

Angesichts der Tatsache, dass das gesetzliche Rentenalter der Männer und Frauen seit der Einführung der AHV nicht mit der steigenden Lebenserwartung Schritt gehalten hat, wäre eine Anhebung vor dem Hintergrund der stark gestiegenen Lebenserwartung objektiv begründbar, weil bisher jedes gewonnene Jahr an Lebenserwartung voll in Form höherer Freizeit konsumiert wurde. Das Leistungsniveau der AHV ist somit im Zeitablauf gestiegen. Zum heutigen Zeitpunkt würde eine Anhebung des Rentenalters um ein Jahr für Männer und Frauen die Rechnung der AHV um rund 1,9 Mrd. Franken pro Jahr entlasten, unter der Annahme, dass alle heute erwerbstätigen 64-jährigen Männer und alle 63-jährigen Frauen effektiv ein weiteres Jahr im Arbeitsprozess verbleiben. Anstelle einer generellen Anhebung des Rentenalters wäre auch eine Flexibilisierung des Rentenalters denkbar, so dass eine Frühpensionierung zu einer versicherungsmathematisch korrekten Renteneinbusse und ein späterer Austritt aus dem Erwerbsleben entsprechend zu höheren Renten führt. Als weitere Alternative könnte das Rentenalter individuell anhand der Anzahl der Beitragsjahre definiert werden. Personen mit einem tertiären Bildungsabschluss müssten demnach länger erwerbstätig bleiben als jene, die eine Berufslehre absolviert haben und bereits in jungen Jahren Beiträge geleistet haben.

4.2.2 Anpassung der Renten an die Lohn- und Preisentwicklung

Im Bereich der Lohn- und Preisentwicklung bestehen zwei Steuerungsparameter: Die Anpassung der laufenden Renten (Rentenindexierung) und die Berechnung des Ausgangswerts der Renten (Valorisierung): In Artikel 33 AHVG ist verankert, dass die Renten im Zweijahresrhythmus zum ersten Januar je zur Hälfte an die Lohn- und die Preisentwicklung angepasst werden. Die Anpassung findet gemäss einem Mischindex statt, bei dem einerseits der vom Staatssekretariat für Wirtschaft ermittelte Lohnindex und andererseits der Landesindex für Konsumpreise verwendet werden. Die Renten werden eher angepasst, wenn der Preisindex innerhalb eines Jahres um 4 Prozent gestiegen ist.

In zweierlei Hinsicht kann hier eine Änderung zur Entspannung der finanziellen Situation beitragen. Erstens kann der Mischindex zugunsten einer alleinigen Orientierung an der Preisentwicklung aufgegeben werden. Wie bereits erläutert, führt das zu moderateren Anpassungen, weil dann lediglich die Inflation ausgeglichen wird und der Anstieg des Lebensstandards unberücksichtigt bleibt. Für die

Rentenbezieher bedeutet das allerdings, dass sie an Produktivitätssteigerungen der Wirtschaft nicht mehr teilhaben (Whitehouse 2009). Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, die Inflationsanpassung weniger zeitnah vorzunehmen. So könnte die Anpassung ausbleiben, wenn die Inflation einen bestimmten Schwellenwert nicht überschreitet. Alternativ könnte die Preisanpassung auch ausgesetzt werden, wenn das Rentensystem ein Defizit zeigt und somit direkt zur Finanzstabilität beitragen. So wird beispielsweise in Kanada die Indexierung der Renten für drei Jahre ausgesetzt, wenn auf der Einnahmeseite Beitragserhöhungen vorgenommen werden müssen. Ist das Gleichgewicht wieder hergestellt, wird die Indexierung wieder aufgenommen (D'Addio und Whitehouse 2011). Freilich bedeutet diese Anpassung reale Verluste für die Rentenbezieher.

Die Berechnung der Renten in der AHV hängt grundsätzlich von zwei Faktoren ab: den anrechenbaren Beitragsjahren und dem massgeblichen durchschnittlichen Jahreseinkommen. Letzteres setzt sich aus drei Elementen zusammen, von denen eines der aufgewertete Durchschnitt der versicherten Einkommen ist. Werden einnähmeseitig die Einkommen aufgewertet, um Veränderungen der Preise und des Lebensstandards für den Zeitraum zwischen der Entstehung des Rentenanspruches und der Zeichnung desselben zu berücksichtigen, nennt man diese Anpassung Valorisierung (D'Addio und Whitehouse 2011). In Artikel 30 AHVG ist festgelegt, dass die Summe der Erwerbseinkommen gemäss dem Rentenindex aufgewertet wird. Der Rentenindex ist in Artikel 33 AHVG als arithmetisches Mittel des vom Staatssekretariat für Wirtschaft ermittelten Lohnindex und dem Landesindex der Konsumentenpreise definiert. Ein Wechsel vom Mischindex hin zu einer reinen Preisindexierung leistet einen Beitrag zur finanziellen Stabilität des Rentensystems, weil die Preisindexierung die frühen Einkommen weniger stark gewichtet wird als die Lohnindexierung (D'Addio und Whitehouse 2011).

4.2.3 Anpassung des Leistungskatalogs

Zusätzlich zur Höhe der AHV-Leistungen und dem Anpassungsmechanismus wird im politischen Alltag immer wieder das Leistungsspektrum diskutiert und kritisiert. Verschiedene politische Vorstösse sehen beispielsweise eine Abschaffung der Ungleichbehandlung von Ehepaaren und unverheirateten Paaren vor. Gegenwärtig erhalten unverheiratete Paare zwei Einzelrenten von maximal je 2'320 Franken pro Monat (insgesamt 4'640 Franken). Ein Ehepaar erhält hingegen maximal 150 Prozent einer Einzelrente und somit höchstens 3'480 Franken pro Monat. Dies gilt selbst dann, wenn die Ehepartner für sich alleine aufgrund der geleisteten Beiträge Anspruch auf die Maximalrente hätten. Im Gegenzug erhalten verwitwete Personen auf ihren Altersrenten einen Verwitwetenzuschlag. Ferner haben die unverheirateten Personen keinen Anspruch auf Hinterlassenenrenten, wenn

der Ehepartner stirbt (vorbehalten bleiben Sonderregelungen für Geschiedene). Weitere Leistungsunterschiede bestehen zwischen Witwen und Witwern, weil die Leistungen bei Letzteren deutlich tiefer sind. Finanziell von untergeordneter Bedeutung, aber teilweise ebenfalls Gegenstand von Kritik ist die Entrichtung von Kinder- und Waisenrenten. Weil die AHV in erster Linie für die Altersvorsorge zuständig sein soll, werden solche Leistungen als sachfremd bezeichnet (Gentinetta und Zenker 2009).

4.2.4 Erhöhung bestehender Finanzierungsquellen

Die AHV wird hauptsächlich über Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert (Tabelle 4). Sie generierten im Jahr 2010 rund 71 Prozent der Gesamteinnahmen. Der Bund ist per Gesetz verpflichtet, für 19,55 Prozent der jährlichen Ausgaben der AHV aufzukommen (Art. 103 AHVG). Diesen Anteil finanziert der Bund einerseits aus ordentlichen Mitteln, andererseits über verschiedene zweckgebundene Einnahmen wie den Anteil des Bundes am Mehrwertsteuerprozent (0,5 Mrd.), der Tabaksteuer und der Alkoholsteuer (2,6 Mrd.). Daneben fließen der übrige Anteil des Mehrwertsteuerprozents für die AHV sowie die Erträge aus der Spielbankenabgabe ebenfalls in den AHV-Fonds.

Tabelle 4: Heutige Finanzierungsquellen der AHV (2010)

Finanzierungsquelle	In Millionen Franken	Anteil in Prozent
Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber	27'461	71,3 Prozent
Bundesbeiträge	7'156	18,6 Prozent
Mehrwertsteuer	2'239	5,8 Prozent
Spielbankenabgabe	381	1,0 Prozent
Ertrag der Anlagen	1'247	3,2 Prozent
Einnahmen aus Regress	10	0,0 Prozent
Total	38'495	100,0 Prozent

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen (2011b).

Im Vordergrund für die Erhöhung der bestehenden Finanzierungsquellen stehen daher die Lohnbeiträge und die Mehrwertsteuer. Die Beiträge des Bundes eignen sich hingegen nicht, da deren Erhöhung – ohne gleichzeitige Erhöhung der Bundeseinnahmen – den Bundeshaushalt übermässig belasten würde. Eine Ausweitung der Beitragspflicht (z.B. Abschaffung der Freibeträge für Rentnerinnen und Rentner, Erhöhung der Beiträge der Selbständigen sowie der Studierenden) würde demgegenüber nur zu vergleichsweise geringen Mehreinnahmen führen.

4.2.5 Erschliessung neuer Finanzierungsquellen

Für die zukünftige Finanzierung der AHV werden schliesslich neue Finanzierungsquellen in die Diskussion eingebracht. Vom Volumen her im Vordergrund steht dabei eine Volksinitiative sowie ein Prüfauftrag des Bundesrates zur ökologischen Steuerreform.

Im August 2011 wurde die eidgenössische Volksinitiative „Millionen-Erbchaften besteuern für unsere AHV (Erbchaftssteuerreform)“ lanciert. Die Initiative sieht vor, dass Erbchaften über 2 Mio. Franken und Schenkungen von mehr als 20'000 Franken mit einem einheitlichen Satz von 20 Prozent besteuert werden. Ehepartner und Hilfswerke sind von der Steuer ausgenommen, für Unternehmen und Landwirtschaftsbetriebe sollen nicht näher definierte Erleichterungen gelten. Es wird mit jährlichen Einnahmen in der Höhe von 3 Mrd. Franken gerechnet. Weil heute Erbchafts- und Schenkungssteuern auf kantonaler bzw. teilweise auf kommunaler Ebene erhoben werden, sollen die Kantone ein Drittel (1 Mrd. Franken pro Jahr) erhalten. Die übrigen zwei Drittel (2 Mrd. Franken) sollen zweckgebunden in die AHV fliessen.

Im Dezember 2011 hat der Bundesrat angekündigt, dass er die Machbarkeit einer ökologischen Steuerreform bis Mitte 2012 vertieft prüfen wolle. Der Hintergrund ist der Entscheid des Bundesrates zum schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie und die damit verbundene Energiestrategie 2050. Mit einer Energieabgabe sollen Energieverbrauch und Umweltverschmutzung stärker belastet und im Gegenzug Arbeit und Investitionen entlastet werden. Die Steuerbelastung soll insgesamt nicht ansteigen. Einige der derzeit geprüften Varianten sehen vor, dass mit den aus der Energieabgabe erzielten Einnahmen die Sozialversicherungsbeiträge reduziert werden sollen. Bei einer vollständigen Rückerstattung hätte eine solche Reform jedoch keine Mehreinnahmen für die AHV zur Folge. Ähnlich lautende Vorschläge und Volksinitiativen sind in den Jahren 2000 und 2001 in Volksabstimmungen abgelehnt worden.

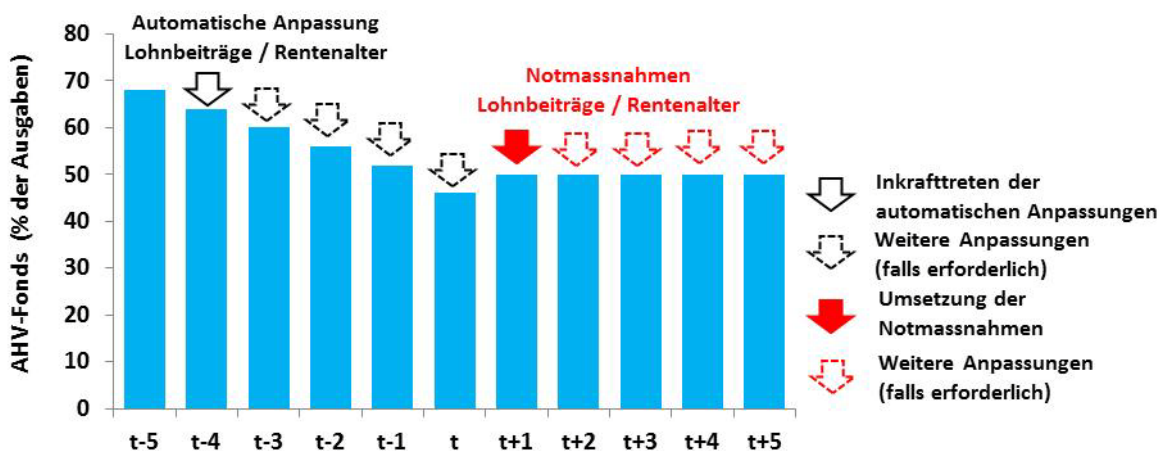
4.3 **Modell I: Autopilot mit höherem Rentenalter und höheren Lohnbeiträgen**

4.3.1 Inhalt und Funktionsweise des Modells

Das erste von uns betrachtete Modell ist als Autopilot ausgestaltet. Damit ist ein gesetzlicher Automatismus gemeint, der bei bestimmten Schwellenwerten vorgängig gesetzlich definierte Massnahmen auslöst. Der Autopilot soll unabhängig von der wirtschaftlichen oder demografischen Entwicklung die langfristige Finanzierung der AHV sicherstellen, ohne dass ein Eingreifen der Politik erforder-

derlich wäre. Die Politik hat aber gleichzeitig weiterhin die Möglichkeit, jederzeit Veränderungen an den Leistungen oder Finanzierungsquellen vorzunehmen und damit die gesetzlichen Automatismen überflüssig zu machen. Dabei wird unterstellt, dass der Steuerungsmechanismus und die damit notwendigen gesetzlichen Änderungen auf Anfang 2018 in Kraft gesetzt werden.

Der Autopilot sieht vor, dass mit dem Inkrafttreten des Steuerungsmechanismus neu die AHV-Renten jährlich an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden. Werden die Renten neu jährlich und nicht mehr alle zwei Jahre an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst, entstehen für die AHV zusätzliche Kosten. Damit bei Finanzierungslücken entsprechende Gegenmassnahmen möglichst moderat und stetig ausfallen, wurde dennoch dieser Ansatz gewählt. Würden die Renten beispielsweise nur alle vier Jahre an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst, würde die AHV damit kurzfristig zwar entlastet. Im Jahr der Anpassung würde es hingegen zu bedeutenden Mehrausgaben und damit möglicherweise zu einschneidenden Massnahmen kommen. Eine jährliche Anpassung reduziert die Möglichkeit von Fehleinschätzungen bezüglich der Solidität der AHV und möglichen Reformen. Die automatisch in Kraft gesetzten Änderungen auf der Leistungs- und Finanzierungsseite orientieren sich am jährlichen Umlageergebnis sowie am Fondsbestand abzüglich der IV-Schulden (Grafik 8, Tabelle 5). Das Modell sieht vor, dass bei den Einnahmen und den Ausgaben finanziell ausgewogene Massnahmen in Kraft treten, wenn das Umlageergebnis negativ wird. Bei einem negativen Umlageergebnis werden die Lohnbeiträge in Zehntelprozenten und das Rentenalter in Monatsschritten so stark erhöht, dass die Finanzierungslücke vollständig geschlossen wird. Dabei soll stets jene Kombination von Beitragserhöhung und Anhebung des gesetzlichen Rentenalters gewählt werden, die finanziell ausgewogen ist. Negative Umlageergebnisse, die vom finanziellen Umfang nicht mindestens die Kombination einer Erhöhung des Rentenalters um einen Monat und einer Beitragserhöhung von 0,1 Prozent erfordern, werden nicht kompensiert. Der Steuerungsmechanismus reagiert daher erst verzögert, kleinere Finanzierungslücken werden in Kauf genommen. Anhang 8 enthält als Sensitivitätsanalyse zusätzlich Berechnungen für das Modell I, wenn anstelle der unterschiedlichen Annahmen bezüglich Lohnwachstum und Zuwanderung verschiedene Szenarien zur zukünftigen Entwicklung der Lebenserwartung unterstellt werden.

Grafik 8: Schematische Darstellung der Funktionsweise des Modells I

Quelle: Eigene Darstellung

Exkurs: Weshalb wurde das Jahr 2018 als Startjahr gewählt?

In allen drei Modellen wird unterstellt, dass der Steuerungsmechanismus auf Anfang 2018 in Kraft tritt. Weil in den Perspektiven des Bundesamtes für Sozialversicherungen unterstellt wird, dass die Renten alle zwei Jahre an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden und diese Änderungen bereits einige Monate vor der Implementierung berechnet und angekündigt werden, führt der Steuerungsmechanismus faktisch frühestens auf Anfang 2019 zu Änderungen beim gesetzlichen Rentenalter, bei der Höhe der Renten oder auf der Finanzierungsseite bei der Mehrwertsteuer und den Lohnbeiträgen. Das Jahr 2018 wurde gewählt, weil die Ausarbeitung und Behandlung einer entsprechenden Vorlage einige Zeit in Anspruch nimmt. Wie frühere AHV-Revisionen gezeigt haben, kann die Diskussion in den vorberatenden Kommissionen und im Parlament mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Je nach Ausgestaltung des Steuerungsmechanismus ist zudem eine Verfassungsänderung und damit verbunden eine Volksabstimmung erforderlich. Daneben sind bei umfassenden Reformen Übergangsbestimmungen üblich. Andererseits können Bundesgesetze gemäss Artikel 165 der Bundesverfassung von einer Mehrheit der Mitglieder beider Räte für dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden. In diesem Fall ist das Gesetz jedoch zu befristen. Vor diesem Hintergrund gestaltet sich eine genaue Abschätzung der erforderlichen Zeit zur Verabschiedung eines Steuerungsmechanismus als schwierig. Die Perspektiven des Bundesamtes für Sozialversicherungen sowie die Berechnung verschiedener Modelle und Szenarien zeigen jedoch, dass der Handlungsbedarf ab 2018 rasch anwächst. Beträgt die Finanzierungslücke bereits mehrere Milliarden Franken, wenn der Steuerungsmechanismus in Kraft tritt, leidet darunter die Glaubwürdigkeit der Regel. In einem solchen Fall bietet ein Steuerungsmechanismus kaum Vorteile gegenüber kurzfristig beschlossenen Reformen. Aus diesen Gründen wurde das Jahr 2018 für alle Modelle als Startjahr gewählt.

Tabelle 5: Inhalt und Funktionsweise des Modells I

Vorschlag	Grundregel	Steuerungsregel	Gesetzlicher Automatismus
Autopilot: Höheres Rentenalter, höhere Lohnbeiträge bei Finanzierungslücken	Reale Stabilisierung des Fondsbestands (Fondsbestand pro Jahresausgabe)	Bestandsgrössen: Negatives Umlageergebnis, Unterschreitung Fondsbestand von 50 Prozent einer Jahresausgabe	Jährliche Anpassung der Renten an Lohn- und Preisentwicklung unabhängig vom Fondsbestand 1. Bei negativem Umlageergebnis: Erhöhung des Rentenalters in Monatsschritten und Erhöhung der Lohnbeiträge in Zehntelprozenten bis Umlageergebnis nicht mehr negativ ist 2. Falls Fondsbestand unter 50 Prozent sinkt: Erhöhung des Rentenalters in Monatsschritten und Erhöhung der Lohnbeiträge in Zehntelprozenten bis Fondsstand 50 Prozent erreicht

Beispiel I: Im mittleren Szenario des Bundesamtes für Sozialversicherungen verzeichnet die AHV im Jahr 2018 ein negatives Umlageergebnis von 504 Millionen Franken. Zu diesem Zeitpunkt entspricht eine Erhöhung der Lohnbeiträge von 0,1 Prozent rund 388 Millionen, während eine Erhöhung des Rentenalters um einen Monat die AHV um rund 180 Millionen entlastet. In diesem Fall zeigt der Autopilot Handlungsbedarf an. Die Finanzierungslücke muss durch eine Erhöhung des Rentenalters um einen Monat und eine Anhebung der Lohnbeiträge von 8,4 Prozent auf 8,5 Prozent geschlossen werden.

Beispiel II: Im hohen Szenario mit Implementierung des Autopiloten beträgt das negative Umlageergebnis im Jahr 2020 rund 200 Millionen. Diese Lücke könnte vollumfänglich durch eine Erhöhung der Lohnbeiträge um 0,1 Prozent (Effekt von rund 420 Millionen) geschlossen werden. Eine solche Massnahme wäre aber nicht ausgewogen (nur einnahmeseitig) und würde zu einem Übersteuern führen. Eine automatische gesetzliche Anpassung findet daher nicht statt.

Fällt der Fondsbestand trotz dieser Massnahmen unter 50 Prozent einer Jahresausgabe, werden Rentenalter und Lohnbeiträge so stark erhöht, bis der AHV-Fonds wieder den Stand von 50 Prozent erreicht.

Beispiel III: Trotz Autopilot fällt der AHV-Fondsbestand im tiefen Szenario im Jahr 2028 unter die Schwelle von 50 Prozent. Das negative Umlageergebnis beläuft sich auf 913 Millionen. Damit die Finanzierungslücke geschlossen wird und der Fondsbestand wieder die Schwelle von 50 Prozent erreicht, muss die AHV-Rechnung um 984 Millionen Franken entlastet werden. Die finanziell aus-

gewogenste Lösung besteht in einer Anhebung des Rentenalters um drei Monate sowie in einer Anhebung der Lohnbeiträge um 0,1 Prozent.

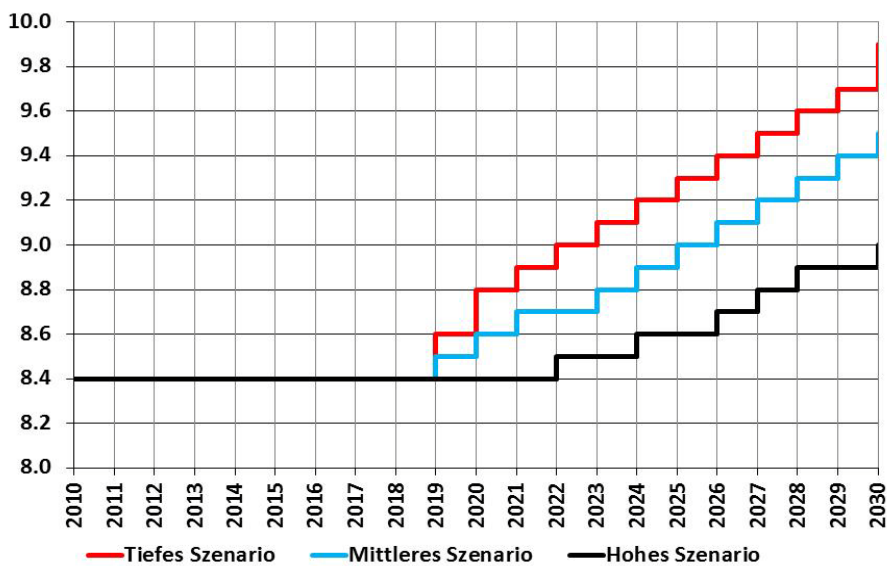
Insgesamt müssen je nach Szenario die Lohnbeiträge bis ins Jahr 2030 um 0,6 bis 1,5 Prozentpunkte erhöht werden (Tabelle 6; Grafik 9). Dabei wird unterstellt, dass gemäss der heutigen gesetzlichen Regelung Arbeitnehmer und Arbeitgeber je die Hälfte davon finanzieren. Zusätzlich wird das gesetzliche Rentenalter abhängig vom unterstellten Szenario in mehreren Schritten um 0,8 bis 2,6 Jahre erhöht (Grafik 10).

Tabelle 6: Umfang der durch den Autopiloten ausgelösten Massnahmen

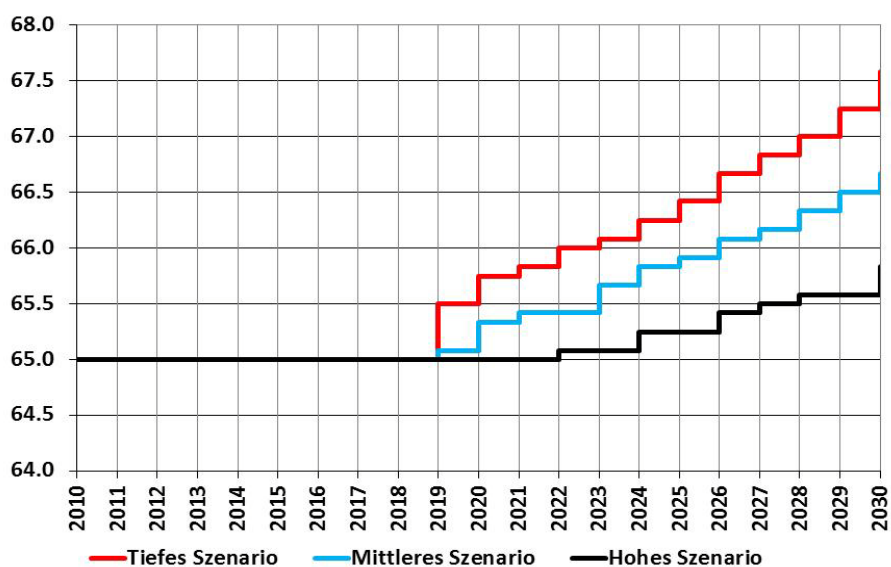
	Erhöhung Rentenalter			Zusätzliche Lohnprozente			Anteil Beitragserhöhungen		
	Tief	Mittel	Hoch	Tief	Mittel	Hoch	Tief	Mittel	Hoch
2020	0,8	0,3	0,0	0,4	0,2	0,0	52,6%	56,3%	-
2025	1,4	0,9	0,3	0,9	0,6	0,2	56,1%	57,7%	63,4%
2030	2,8	1,7	0,8	1,6	1,1	0,6	53,0%	57,3%	60,7%

Quelle: Eigene Berechnungen

Grafik 9: Entwicklung der Lohnbeiträge in Prozent des Bruttolohnes bis 2030 – Modell I

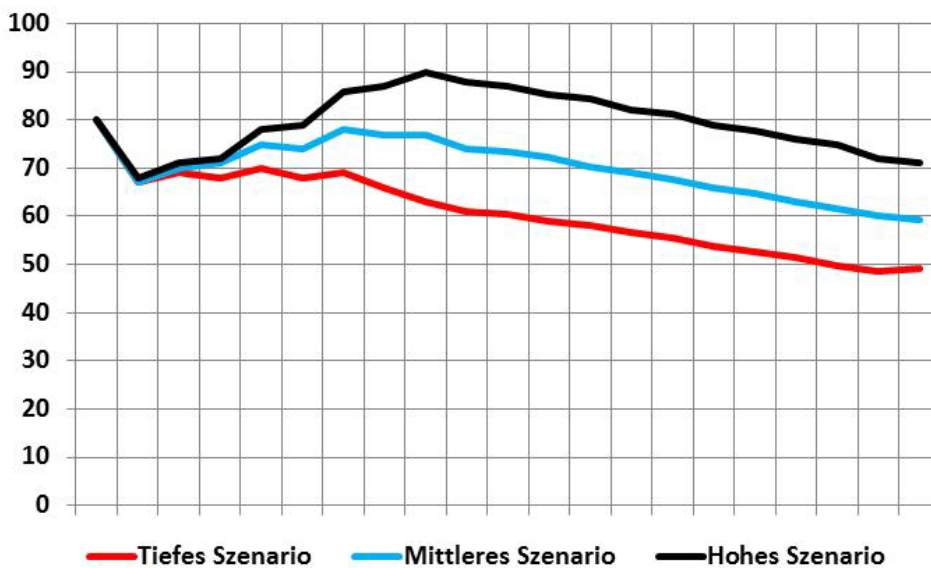


Quelle: Eigene Berechnungen

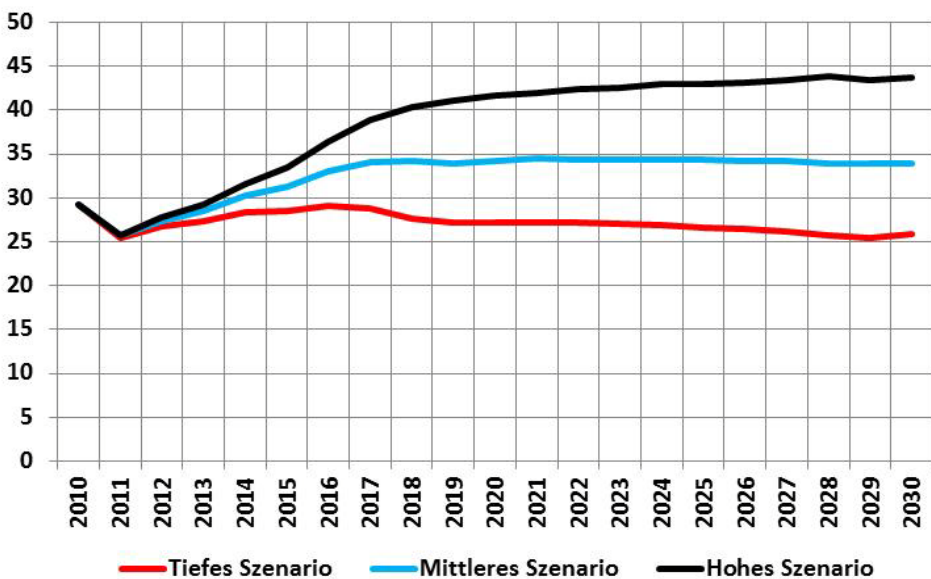
Grafik 10: Entwicklung des gesetzlichen Rentenalters der Männer bis 2030 – Modell I

Quelle: Eigene Berechnungen

Der Autopilot bewirkt, dass ab 2020 in allen drei Szenarien jährliche (oder mindestens alle zwei Jahre) Anpassungen in unregelmässiger Höhe beim gesetzlichen Rentenalter und bei den Lohnbeiträgen stattfinden. Sollte die Wirtschafts- und Lohnentwicklung besser sein als unterstellt, dürfte das Umlageergebnis positiv werden. In diesem Fall setzt der gesetzliche Automatismus aus. Bei den Beiträgen ändert sich somit nichts, bei den Renten findet wie gewohnt eine jährliche Anpassung an die Lohn- und Preisentwicklung statt. Durch gewöhnliche vom Parlament verabschiedete Gesetzesrevisionen können die automatischen Anpassungen ebenfalls hinfällig werden. Der Umfang der dargestellten Massnahmen tritt somit nur dann ein, wenn die Politik an der bestehenden gesetzlichen Ordnung keine Änderungen vornimmt. Im politischen Alltag ist davon auszugehen, dass sowohl bei den Leistungen als auch bei den Finanzierungsquellen in den nächsten 20 Jahren verschiedene Ideen diskutiert und teilweise auch implementiert werden. Weil deren Umfang sowie der Zeitpunkt der Umsetzung nur ungenau abzuschätzen sind, muss der Autopilot sicherstellen, dass in allen denkbaren Fällen die Finanzierung der heutigen Leistungen der AHV gewährleistet bleibt. Grafik 11 zeigt den Stand des Kapitalkontos der AHV abzüglich der Schulden der IV in Prozent einer Jahresausgabe für die drei Szenarien bis 2030. Grafik 12 stellt den Stand des Kapitalkontos in Milliarden Franken dar. Mit dem zweistufigen Verfahren ist es möglich, dass die AHV ohne zusätzliche Massnahmen der Politik bis 2030 schuldenfrei bleibt. Der Stand des AHV-Fonds in Milliarden Franken kann im mittleren und tiefen Szenario annähernd stabilisiert werden. Im hohen Szenario steigt der Stand bis 2030 sogar noch weiterhin an bis auf fast 45 Mrd. Franken.

Grafik 11: Kapitalkonto der AHV in Prozent einer Jahresausgabe

Quelle: Eigene Berechnungen

Grafik 12: Kapitalkonto der AHV in Milliarden Franken bis 2030

Quelle: Eigene Berechnungen

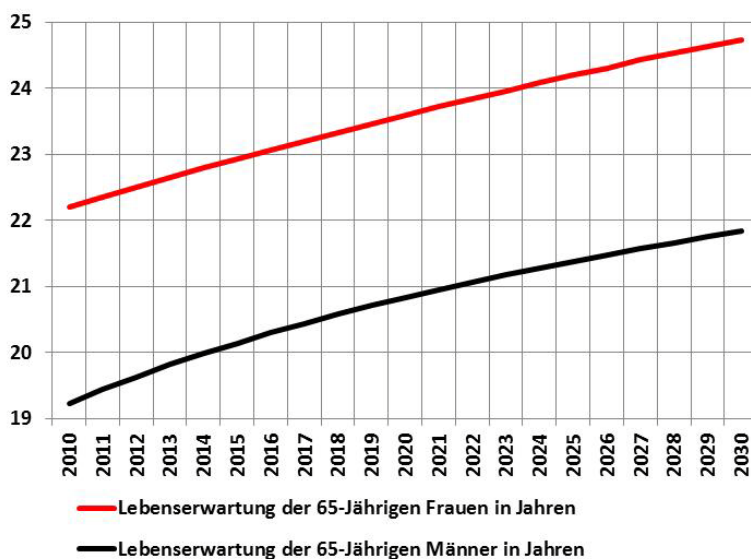
Tabelle 6 fasst den Umfang der durch den Autopiloten ausgelösten Massnahmen zusammen. Im hohen Szenario werden bis ins Jahr 2020 gar keine gesetzlichen Änderungen ausgelöst, bis ins Jahr 2025 steigt das Rentenalter lediglich um drei Monate, während die Lohnbeiträge von 8,4 Prozent auf 8,6 Prozent angehoben werden. Im tiefen Szenario müssen aufgrund der hohen negativen Umlageer-

gebnisse hingegen bereits bis 2020 bedeutende Änderungen (Erhöhung des Rentenalters um neun Monate, Erhöhung der Beiträge um 0,4 Prozentpunkte) ausgelöst werden. Der Autopilot ist so ausgestaltet, dass sich Minderausgaben und Mehreinnahmen in etwa die Waage halten. Dass der Anteil der Mehreinnahmen mit 53 Prozent bis 61 Prozent je nach Szenario und Zeitraum etwas höher ausfällt als jener der Minderausgaben liegt daran, dass eine Beitragserhöhung um 0,1 Prozent als kleinstmögliche Einheit die Rechnung der AHV bedeutend stärker verbessert als eine Erhöhung des Rentenalters um einen Monat. Ist der Handlungsbedarf klein, liegt der Anteil der Beitragserhöhungen teilweise nahe bei 60 Prozent. Je grösser der Handlungsbedarf und je zahlreicher die Anpassungsschritte, umso eher gleichen sich einnahme- und ausgabenseitige Massnahmen an. Im tiefen Szenario ist das Verhältnis von Beitragserhöhungen und tieferen Ausgaben aufgrund der Erhöhung des Rentenalters nahezu ausgeglichen.

4.3.2 Begründung

Das Modell I setzt bei einem der Haupttreiber der Demografie und den daraus resultierenden absehbaren Finanzierungslücken an: der Zunahme der Lebenserwartung. Aus Gründen der Ausgewogenheit der Lastenverteilung und der finanziellen Ausgewogenheit wird eine Erhöhung des Rentenalters mit einer Erhöhung der Lohnbeiträge kombiniert. Es wurde deshalb bewusst auf eine Indexierung des Rentenalters verzichtet. Ein Automatismus, der nur auf die Zunahme der Lebenserwartung Rücksicht nehmen würde, wäre vergleichsweise einseitig in seiner Ausgestaltung und könnte der unterschiedlichen finanziellen Situation der AHV je nach Szenario nicht ausreichend gerecht werden. Würde eine automatische Anpassung des Rentenalters an die Lebenserwartung bereits heute beschlossen, so müsste das gesetzliche Rentenalter für Männer und Frauen bis 2030 schrittweise um rund 2,5 Jahre erhöht werden (Szenario A-17-2010).¹⁴ Grafik 13 zeigt die prognostizierte Entwicklung der Lebenserwartung der 65-Jährigen bis 2030 gemäss Bundesamt für Statistik.

¹⁴ In allen drei Szenarien A-09-2010, A-17-2010 und A-18-2010 wurden bezüglich Lebenserwartung dieselben Hypothesen zugrunde gelegt wie in Szenario A-00-2010 des Bundesamtes für Statistik.

Grafik 13: Lebenserwartung der 65-Jährigen in Jahren (2010-2030)

Quelle: Bundesamt für Statistik (2010) gemäss Szenario A-17-2010.

Gemäss Bundesamt für Statistik nimmt die Lebenserwartung der Frauen von heute 22,2 Jahren bis 2030 auf 24,7 Jahre zu. Bei den Männern ist die Zunahme von heute 19,2 auf 21,8 Jahre etwas stärker. Unterteilt in Fünfjahresintervalle fällt auf, dass sich die Zunahme allmählich verlangsamt. Während bis 2015 mit einer höheren Lebenserwartung von 0,9 Jahre für Männer bzw. 0,7 Jahre für Frauen gerechnet wird, liegt die Steigerung zwischen 2025 und 2030 nur noch bei jeweils 0,5 Jahren. Während die Zunahme der Lebenserwartung relativ stetig verläuft, entwickelt sich die finanzielle Verschlechterung der AHV in allen drei Szenarien exponentiell. Im Ergebnis führt dies dazu, dass eine Indexierung des Rentenalters bis 2020 zu einer Übersteuerung des AHV-Systems führen würde. Mit anderen Worten: Die durch die Erhöhung des Rentenalters erzielten Mehreinnahmen und Minderausgaben sind in allen drei Szenarien grösser als die erwarteten Finanzierungslücken. Zwischen 2020 und 2030 trifft hingegen das Gegenteil dazu: Eine Indexierung des Rentenalters per sofort wird nicht ausreichen, um die absehbaren negativen Umlageergebnisse decken zu können. Daneben sind die Lasten eines solchen Automatismus sehr einseitig verteilt: Eine Erhöhung des Rentenalters trifft nur die Erwerbstätigen und besteht in der finanziellen Zusammensetzung zu rund 90 Prozent aus tieferen Ausgaben. Die Mehreinnahmen machen aufgrund der vergleichsweise tiefen Beschäftigungsquote jener Personen, die kurz vor der Pensionierung stehen, nur einen Anteil von rund 10 Prozent aus – und auch dies nur unter der Annahme, dass alle 64-jährigen Männer und 63-jährigen Frauen bei einer Erhöhung des Rentenalters um ein Jahr effektiv ein Jahr länger arbeiten.

Exkurs: Anhebung des Renteneintrittsalters und Arbeitslosigkeit

Eine wichtige Frage im Zusammenhang mit der Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters ist die Beschäftigungsmöglichkeit älterer Arbeitnehmer: Werden die älteren Arbeitskräfte auch entsprechend länger im Erwerbsleben verbleiben oder ist das effektive Renteneintrittsalter von der gesetzlichen Anhebung unabhängig? Eine Anhebung des gesetzlichen Pensionierungsalters macht nur dann Sinn, wenn ältere Arbeitnehmer auch beschäftigt bleiben (für einen internationalen Vergleich der Erwerbsquoten sowie der Erwerbstätigkeit der über 65-Jährigen in den Industrieländern vgl. Abschnitt 9). Dabei ist sowohl die Nachfrage älterer Arbeitskräfte nach einer Ausdehnung der Erwerbstätigkeit über das heutige Pensionierungsalter als auch das Angebot von Arbeitsplätzen für ältere Arbeitskräfte zu betrachten. Blicke das effektive Renteneintrittsalter relativ unberührt von der gesetzlichen Regelung stabil, müsste damit gerechnet werden, dass eine Erhöhung der gesetzlichen Pensionierung zu Mehrbelastungen in der Arbeitslosenversicherung und in den Fürsorgesystemen der Kantone und Gemeinden führt. Angesichts von Phänomenen wie Frühpensionierungen wird der gesetzlichen Erhöhung des Renteneintrittsalters häufig skeptisch gegenüber gestanden.

Die umfassende Studie von Riphahn und Sheldon (2006) gibt eine Antwort auf die aufgeworfene Frage. In einer ersten Phase untersuchen die Autoren die Entwicklung des Arbeitsangebots, d.h. der Arbeitnehmenden in den Jahren bis 2060.

- Alle Bevölkerungsperspektiven gehen von einer zunehmenden Alterung der Gesellschaft und einer Verknappung des Arbeitsangebots aus. Gleichzeitig wird die Leistungsfähigkeit älterer Arbeitskräfte so eingestuft, dass aufgrund der steigenden Lebenserwartung bei guter Gesundheit eine Erwerbstätigkeit auch über einem Alter von 70 Jahren möglich sein wird.
- Frühpensionierungen nahmen vor allem in den 1990er Jahren zu, während heute eine rückläufige Tendenz zu beobachten ist. Dabei sind die Ursachen zu 61 Prozent (Männer) bis 75 Prozent (Frauen) nicht auf arbeitsmarktbezogene Gründe zurückzuführen. Aufgrund des international sehr hohen Leistungsniveaus der Schweizer Sozialversicherungen im Rentenalter von 70 Prozent bis 90 Prozent des letzten Erwerbseinkommens und der starken steuerlichen Anreize zur freiwilligen Altersvorsorge, bietet der gesetzliche und institutionelle Rahmen im Schweizer Sozialversicherungssystem hohe Anreize zur freiwilligen Frühpensionierung (Bütler und Engler 2008).

Die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen reagiert empfindlich auf gesetzliche Änderungen der AHV-Bestimmungen. So zeigen die Autoren, dass die grosszügige Ausweitung der AHV-Renten in

den 1970er und 1980er Jahren parallel mit einem Rückgang der Erwerbstätigkeit im Rentenalter einherging. Interessant ist, dass die Anhebung des gesetzlichen Pensionierungsalters für Frauen von 62 auf 64 Jahre zu einer Abnahme von Pensionierungen um mehr als 50 Prozent im Alter 62 geführt hat.

In einer zweiten Phase beschäftigen sich die Autoren mit der Nachfrageseite des Arbeitsmarkts. Wie sehen die Arbeitsmarktchancen älterer Personen aus?

- Der generelle Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt von körperlich intensiven Tätigkeiten hin zum Dienstleistungssektor, verbessert die Arbeitsmarktchancen älterer Personen grundsätzlich. Seit 1970 hat die Geschwindigkeit des Strukturwandels indessen nicht zugenommen.
- Die Aufnahmefähigkeit des schweizerischen Arbeitsmarkts ist intakt. Dabei werden jüngere Arbeitskräfte von den Firmen nicht systematisch bevorzugt. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass eine aktive Alterspolitik betrieben würde, die ältere Arbeitskräfte benachteiligt.
- Der Schweizer Arbeitsmarkt weist gemäss den Autoren eine hohe Substituierbarkeit auf. Das heisst, eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters erhöht das Arbeitsangebot älterer Arbeitnehmer, nicht aber deren Arbeitslosigkeit. Auch muss nicht mit schmerzlichen Lohneinbussen gerechnet werden.
- Zusammenfassend führen die Autoren aus (Riphahn und Sheldon 2006; 123): „deuten unsere Resultate darauf hin, dass der Schweizer Arbeitsmarkt in der Lage wäre, eine verstärkte Erwerbsbeteiligung älterer Menschen ohne wachsende Altersarbeitslosigkeit oder einen allgemeinen Verfall der Löhne älterer Arbeitskräfte zu verkraften, zumal die infolge der Alterung der Wohnbevölkerung in Zukunft zu erwartende Verknappung des Arbeitsangebots die Beschäftigungschancen von Menschen aller Altersklassen verbessern wird.“

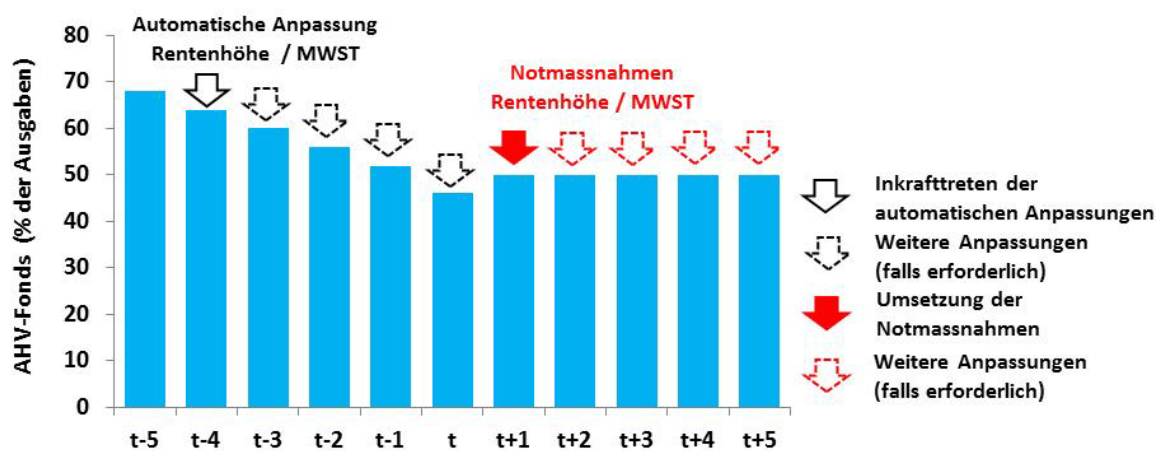
4.4 Modell II: Autopilot – Rentenanpassung und Mehrwertsteuererhöhung

4.4.1 Inhalt und Funktionsweise des Modells

Auch das zweite Modell besteht aus einem selbstregulierenden Mechanismus, setzt jedoch andere Schwerpunkte. Anstelle einer Erhöhung des Rentenalters werden bei ausgewiesenen Finanzierungslücken die Renten linear gekürzt und mit einer Erhöhung der Mehrwertsteuer im gleichen Ausmass kombiniert. Ähnlich wie im ersten Modell sollen deshalb Fehlbeträge zu jeweils rund 50 Prozent

über Mehreinnahmen und Minderausgaben kompensiert werden. Um die Vergleichbarkeit der verschiedenen Modelle zu ermöglichen, wird wiederum davon ausgegangen, dass der Steuerungsmechanismus auf Anfang 2018 in Kraft tritt. Mit Inkrafttreten des Steuerungsmechanismus werden die Renten neu – unabhängig von der finanziellen Situation der AHV – jedes Jahr der Lohn- und Preisentwicklung angepasst. Analog zum ersten Modell wurde ein jährlicher Anpassungsmechanismus gewählt, damit die bei Finanzierungslücken automatisch ausgelösten Gegenmassnahmen möglichst moderat und stetig ausfallen. Damit sollte auch die Akzeptanz für den Autopilot höher ausfallen. Je unregelmässiger und seltener die Renten an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden, desto erratischer und einschneidender werden im Jahr der Anpassung die Auswirkungen auf die AHV sowie die dadurch notwendigen Reformen. Bei einem negativen Umlageergebnis tritt der Automatismus erst dann in Kraft, wenn der finanzielle Handlungsbedarf die Kürzung der Rentensumme um 1 Prozent und eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um mindestens 0,1 Prozent erfordert. Analog zu Modell I reagiert auch dieser Steuerungsmechanismus somit erst verzögert auf finanzielle Ungleichgewichte und gibt damit der Politik genügend Zeit und Möglichkeiten, mehrheitsfähige Reformen zu verabschieden (Grafik 14).

Grafik 14: Schematische Darstellung der Funktionsweise des Modells II



Quelle: Eigene Darstellung

Geschieht dies nicht oder nicht rechtzeitig, treten mit der Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Kürzung der Renten Massnahmen in Kraft, welche die Liquidität des AHV-Fonds und damit die Sicherheit der Renten gewährleisten. Fällt der Fondsbestand trotz diesen Massnahmen unter 50 Prozent einer Jahresausgabe (Jahr t), wird der finanzielle Umfang von Rentenkürzungen und Mehrwertsteuererhöhungen so festgesetzt, dass der AHV-Fonds wieder den Stand von 50 Prozent erreicht (Anpassungen im Jahr t+1).

Beispiel I: Im mittleren Szenario des Bundesamtes für Sozialversicherungen verzeichnet die AHV im Jahr 2018 ein negatives Umlageergebnis von 504 Millionen Franken. Zu diesem Zeitpunkt entspricht eine Erhöhung der Mehrwertsteuer von 0,1 Prozent rund 309 Millionen, während eine Kürzung aller Renten um 1 Prozent die AHV-Rechnung um rund 433 Millionen entlastet. Die Höhe des negativen Umlageergebnisses hat damit eine Höhe erreicht, die gemäss der Ausgestaltung des Autopiloten Handlungsbedarf anzeigt. Auf Anfang 2019 wird daher die Mehrwertsteuer um 0,1 Prozent erhöht, die Renten werden um 1 Prozent gekürzt und anschliessend wieder der Lohn- und Preisentwicklung angepasst.

Beispiel II: Trotz Autopilot fällt der AHV-Fondsbestand im tiefen Szenario im Jahr 2029 mit einem Wert von 49,3 Prozent unter die Schwelle von 50 Prozent. Das negative Umlageergebnis beläuft sich auf 721 Millionen. Die Differenz zum Fondsbestand von 50 Prozent beträgt 378 Millionen. Im folgenden Jahr muss die AHV damit um mindestens 1,1 Mrd. Franken entlastet werden. Auf Anfang 2030 werden daher die Renten um 1 Prozent gekürzt (506 Millionen), die Mehrwertsteuer wird um 0,2 Prozentpunkte angehoben (624 Millionen).

Analog zum ersten Modell enthält der Anhang (Abschnitt 8.2) für Modell II eine Sensitivitätsanalyse, indem die Auswirkungen verschiedener Szenarien zur zukünftigen Entwicklung der Lebenserwartung untersucht werden. Als Vergleichsmaßstab wurde das mittlere Szenario (A-17-2010) verwendet.

Tabelle 7: Inhalt und Funktionsweise des Modells II

Vorschlag	Grundregel	Steuerungsregel	Gesetzlicher Automatismus
Autopilot: Rentenanpassungen und Erhöhung der Mehrwertsteuer bei Finanzierungslücken	Reale Stabilisierung des Fondsbestands (Fondsbestand pro Jahresausgabe)	Bestandsgrößen: Negatives Umlage- ergebnis, Überschreitung Fondsbestand von 50 Prozent einer Jahresausgabe	Jährliche Anpassung der Renten an Lohn- und Preisentwicklung unabhängig vom Fondsbestand 1. Bei negativem Umlageergebnis: Finanziell ausgewogene Kürzungen der Renten und Erhöhung der Mehrwertsteuer bis Umlageergebnis nicht mehr negativ ist 2. Falls Fondsbestand unter 50 Prozent sinkt: Rentenkürzungen und Erhöhung der Mehrwertsteuer bis Fondsstand von 50 Prozent erreicht ist

Durch die Ähnlichkeit mit Modell I ist der finanzielle Umfang der automatisch ausgelösten Massnahmen nahezu identisch (Tabelle 8). Je nach Szenario wird die Mehrwertsteuer bis ins Jahr 2030

um 0,6 bis 2 Prozentpunkte erhöht. Die Renten verändern sich gegenüber dem Jahr 2010 real um -9,2 bis +3,5 Prozent. Die Erhöhung um fast 4 Prozent im hohen Szenario ergibt sich aus der Tatsache, dass die Renten bis 2030 fünf Mal um jeweils 1 Prozent gekürzt werden. Jedes Jahr werden die Renten hingegen gemäss Mischindex angepasst. Mit einem vom BSV unterstellten nominellen Lohnwachstum von 2,6 Prozent bei einer Teuerung von 1,5 Prozent ab den Jahren 2016 werden die Renten ohne Kürzung jedes Jahr real erhöht. Gleiches gilt für das tiefere und mittlere Szenario. In beiden Fällen ist die reale Erhöhung jedoch tiefer, so dass bei einer Kürzung von 1 Prozent die realen Renten sinken (Grafik 15).

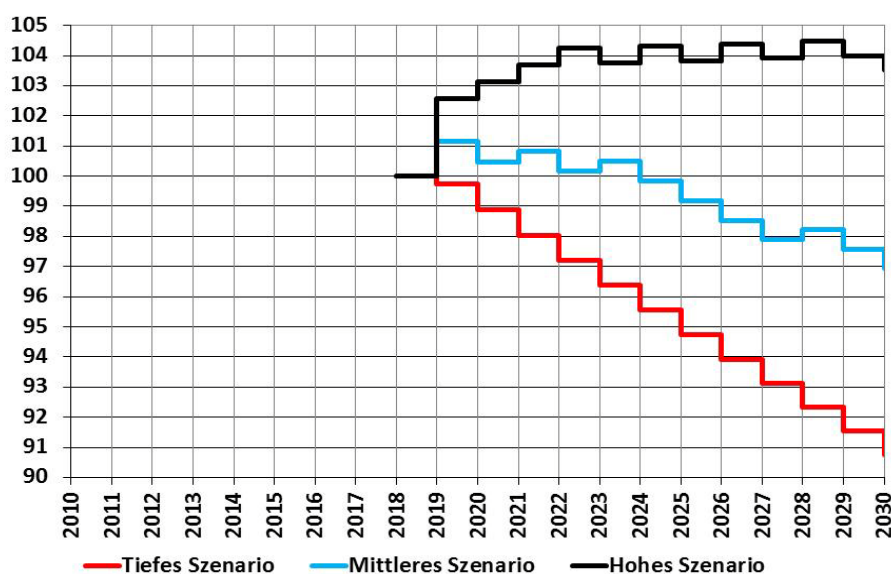
Die Mehrwertsteuer wird in allen drei Szenarien in relativ regelmässigen Schritten (Grafik 16) erhöht. Die Schritte belaufen sich in den meisten Fällen auf 0,1 bis 0,2 Prozentpunkte. Nur im tiefen Szenario sind nach Inkrafttreten der Regel im Jahr 2018 Anpassungen von 0,3 Prozentpunkten erforderlich, um die hohen negativen Umlageergebnisse zu kompensieren. Zwischen 2011 und 2017 läuft die befristete Mehrwertsteuererhöhung zugunsten der IV.

Tabelle 8: Umfang der durch den Autopiloten ausgelösten Massnahmen

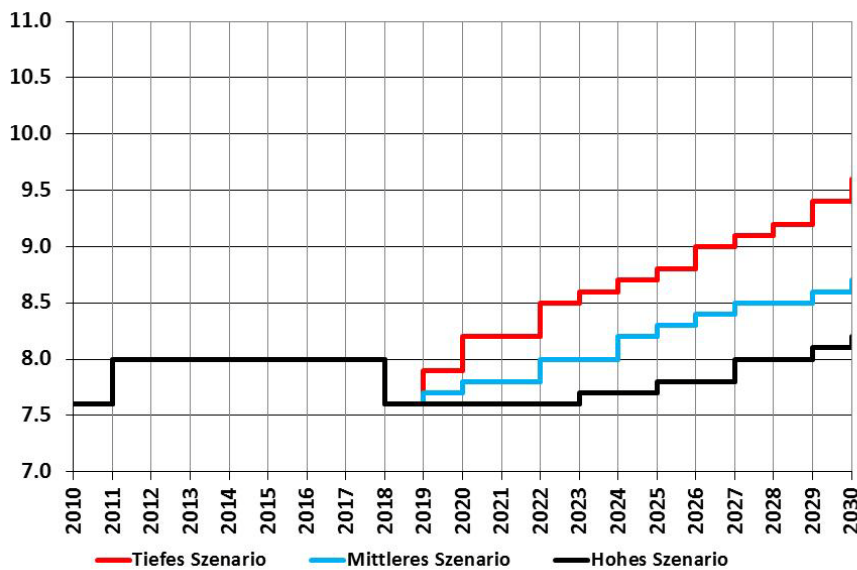
	Veränderung der realen Renten			Mehrwertsteuer			Anteil Beitragserhöhungen		
	Tief	Mittel	Hoch	Tief	Mittel	Hoch	Tief	Mittel	Hoch
2020	-1,1	0,5	3,1	0,6	0,2	0,0	57,9%	41,4%	-
2025	-5,3	-0,8	3,8	1,2	0,7	0,2	53,4%	49,4%	41,5%
2030	-9,2	-3,1	3,5	2,0	1,1	0,6	52,0%	45,3%	45,6%

Quelle: Eigene Berechnungen

Grafik 15: Entwicklung der realen Renten bis 2030, indiziert (2018 = 100) – Modell II

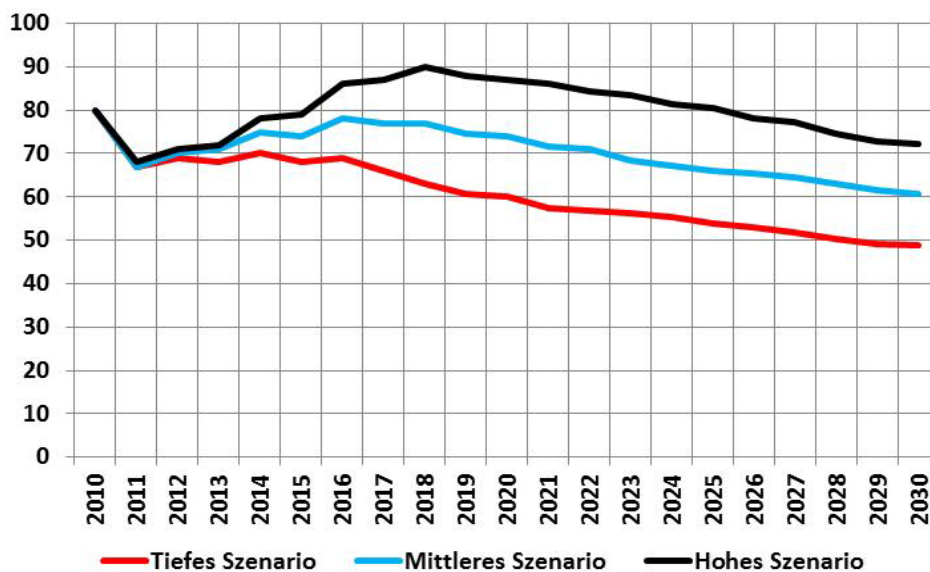


Quelle: Eigene Berechnungen

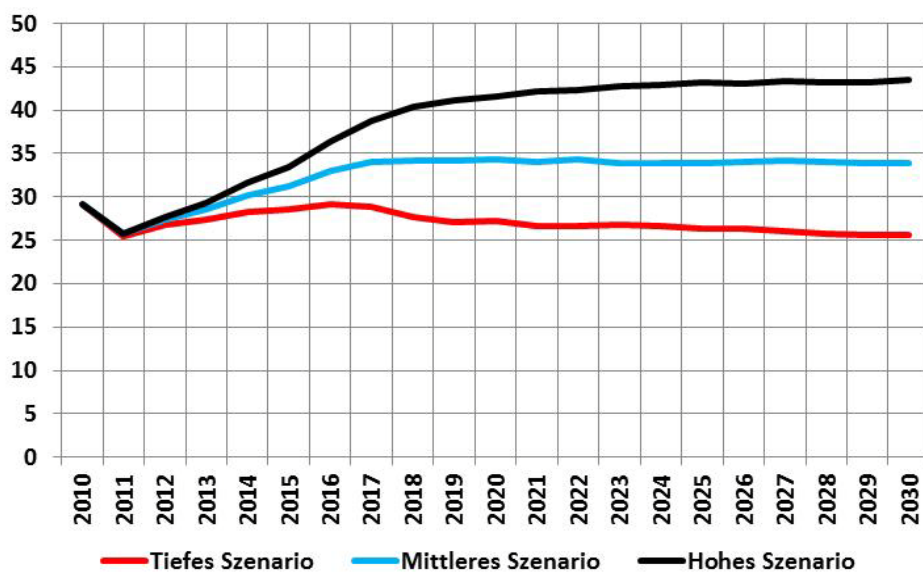
Grafik 16: Entwicklung des Mehrwertsteuersatzes bis 2030 – Modell II

Quelle: Eigene Berechnungen

Die Grafiken 17 und 18 zeigen das Kapitalkonto der AHV abzüglich der Schulden der IV sowohl in Prozent einer Jahresausgabe als auch absolut in Milliarden Franken. Analog zum Autopiloten des Modells I stellt dieser Steuerungsmechanismus sicher, dass die AHV bis 2030 keine Schulden machen wird. Aufgrund der demografischen Entwicklung, die eine deutliche Zunahme des Bestandes an Rentnerinnen und Rentnern mit sich bringt, werden die Ausgaben der AHV unabhängig vom gewählten Szenario deutlich ansteigen. Die vom Autopiloten ausgelösten Massnahmen der Rentenkürzungen vermögen diesen Anstieg nur geringfügig zu bremsen. Trotz Rentenkürzungen und Anhebung der Mehrwertsteuer wird gemäss der Ausgestaltung dieses Steuerungsmechanismus das Kapitalkonto in Prozent der Jahresausgaben der AHV abnehmen. Gegenüber der geltenden Ordnung ohne Massnahmen wird dieser Prozess aber spürbar verlangsamt. Der zweistufige Mechanismus stellt sicher, dass bei Unterschreiten der Schwelle von 50 Prozent einer Jahresausgabe umfangreichere Massnahmen ausgelöst werden, welche die Liquidität des AHV-Fonds sicherstellen sollen. Trotz Stabilisierung des Kapitalkontos in Milliarden Franken sind zur Sicherung der AHV-Renten daher über das Jahr 2030 hinaus weitere Massnahmen notwendig. Werden diese nicht von der Politik beschlossen, wird der Autopilot entsprechend weitere Rentenkürzungen und Erhöhungen der Mehrwertsteuer vorsehen.

Grafik 17: Kapitalkonto der AHV in Prozent einer Jahresausgabe

Quelle: Eigene Berechnungen

Grafik 18: Kapitalkonto der AHV in Milliarden Franken bis 2030

Quelle: Eigene Berechnungen

4.4.2 Begründung

Modell II ist ähnlich aufgebaut wie der erste Steuerungsmechanismus (Modell I). Mit diesem Autopiloten bleibt die nachhaltige Finanzierung der AHV sichergestellt, selbst wenn die Politik nicht

oder zu wenig entschlossen handelt. Im Sinne der Ausgewogenheit der Lastenverteilung wird eine Kombination von Rentenkürzungen und Mehreinnahmen gewählt, die eine Verteilung der Last auf Einnahme- und Ausgabenseite bedingt. Die Anpassung über die Höhe der Renten sowie die Mehrwertsteuer als zentrale Bestandteile des Steuerungsmechanismus folgt finanziellen, verteilungspolitischen und volkswirtschaftlichen Überlegungen. Die Renten werden vor dem Hintergrund angepasst, dass gemäss geltender Ordnung die Rentnerinnen und Rentnern noch reale Rentenerhöhungen erhalten, wenn die AHV bereits hohe jährliche Umlagedefizite schreibt. In allen drei Szenarien liegt das unterstellte Lohnwachstum gemäss Lohnindex (SLI) über jenem der Teuerung von 1,5 Prozent. Eine Kürzung von 1 Prozent hat für den einzelnen Rentner oder die einzelne Rentnerin gemäss heutigem Leistungsniveau zur Folge, dass die Mindestrente um 11,60 Franken pro Monat reduziert wird – allerdings nur, wenn das Umlageergebnis stark negativ und die Politik untätig geblieben ist.

Für die AHV bedeutet eine Kürzung um 1 Prozent hingegen eine Entlastung von bis zu 600 Millionen Franken pro Jahr im Jahr 2030 (hohes Szenario). Nebst der nominellen Kürzung um 1 Prozent werden die Renten aber weiterhin jedes Jahr dem Lohn- und Preisindex angepasst, so dass die Kaufkraft der Rentnerinnen und Rentner nicht zwingend abnimmt. Damit die Renten weiterhin den Existenzbedarf decken, wie von Art. 112 der Bundesverfassung verlangt, müssen je nach Szenario jedoch die Ergänzungsleistungen für Personen mit geringem Einkommen und tiefer Rente erhöht werden.

Im Gegensatz zum Steuerungsmechanismus im Modell I werden bei Finanzierungslücken im Sinne der Opfersymmetrie auch die Rentnerinnen und Rentnern miteinbezogen. In Modell I sind mit den höheren Lohnbeiträgen und der Erhöhung des Rentenalters in erster Linie die Erwerbstätigen und die Unternehmen in Form höherer Lohnnebenkosten betroffen. Mit der Erhöhung der Mehrwertsteuer in Modell II wird zudem auf der Finanzierungsseite der Kreis der Betroffenen erweitert und die Last für den Einzelnen dadurch tendenziell verkleinert. Die Mehrwertsteuer gilt als vergleichsweise effiziente Steuer, weil sie zu weniger Verzerrungen bei den Arbeits-, Spar- und Investitionsanreizen führt wie beispielsweise die Einkommensteuer oder die Sozialversicherungsbeiträge. Durch die im Vergleich zu anderen Finanzierungsquellen breitere Bemessungsgrundlage führt schon eine geringe Anhebung des Steuersatzes zu bedeutenden Mehreinnahmen für die AHV.

Verworfen wurden Steuerungsmechanismen, wie sie teilweise im Ausland existieren oder diskutiert werden, wonach z.B. die Rentensumme im Verhältnis zum BIP unter einem bestimmten Schwellenwert gehalten werden soll. Abgesehen davon, dass ein solcher Schwellenwert schwierig zu definieren und zu begründen wäre, widerspricht ein solcher Mechanismus dem Kriterium der Ausgewogenheit der Lastenverteilung. Besonders in der Schweiz stellt sich zudem die Frage der Verfas-

sungskonformität, sollen die Renten doch den Existenzbedarf decken. Mit dem Drei-Säulen-System der Schweiz kommt der AHV mit dem Umlageverfahren zudem eine besondere Rolle zu. Im internationalen Vergleich ist der Anteil der Altersvorsorge, der über staatliche Beiträge und Leistungen ausgeführt wird, in der Schweiz tief. Umso wichtiger ist die AHV für Rentnerinnen und Rentnern, welche vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters nur geringe Beiträge einbezahlt haben (z.B. aufgrund von Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Teilzeitarbeit etc.). Eine Kürzung der Renten würde diese Personen überdurchschnittlich stark treffen und wäre daher weder ausgewogen noch politisch mehrheitsfähig. Die AHV-Renten sind heute mit einer Mindestrente von 1'160 Franken und einer Höchstrente von 2'320 Franken pro Monat bereits relativ tief – verglichen mit dem Durchschnittslohn eines Erwerbstätigen in der Schweiz und den Lohnersatzquoten im internationalen Vergleich. Bedeutende Kürzungen der Renten sind daher ausgeschlossen.

Tabelle 9 zeigt, wie stark die Rentensumme in den drei Szenarien reduziert werden müsste, wenn die Finanzierungslücke vollständig über die Leistungen der AHV geschlossen würde. Je nach Szenario müssten die Renten bis ins Jahr 2030 um 8 bis 20 Prozent zurückgehen. Um zusätzliche Belastungen für die Ergänzungsleistungen zu vermeiden, müssten die unteren und mittleren AHV-Renten von einer Leistungskürzung ausgenommen werden. Die Abgrenzung zwischen Renten, die gekürzt werden und solchen die bestehen bleiben, wäre jedoch schwierig. Die Ungleichbehandlung der Rentnerinnen und Rentner könnte zudem als ungerecht empfunden werden. Bleiben bestimmte Gruppierungen von Kürzungen ausgenommen, müssten die übrigen Rentnerinnen und Rentner entsprechend stärker belastet werden, damit die Finanzierungslücke vollständig geschlossen wird. Eine noch stärkere Reduktion der Renten als die berechneten 8 bis 20 Prozent erscheint politisch jedoch nicht mehrheitsfähig. Solche Massnahmen verteilen zudem die Lasten nicht hinreichend ausgewogen, da sie einseitig die Rentnerinnen und Rentnern betreffen. Aus diesen Gründen werden im Modell II die Renten nur dann moderat gekürzt, wenn ein ausgewiesener finanzieller Handlungsbedarf besteht und die Politik bis zu diesem Zeitpunkt keine anderweitigen Massnahmen beschlossen hat.

Tabelle 9: Notwendige Anpassung der Rentensumme in Prozent

	Rentenhöhe		
	Tief	Mittel	Hoch
2010	0,0	0,0	0,0
2015	2,7	1,1	0,0
2020	6,0	2,5	0,0
2025	14,1	9,4	4,4
2030	19,6	13,8	7,5

Quelle: Eigene Berechnungen

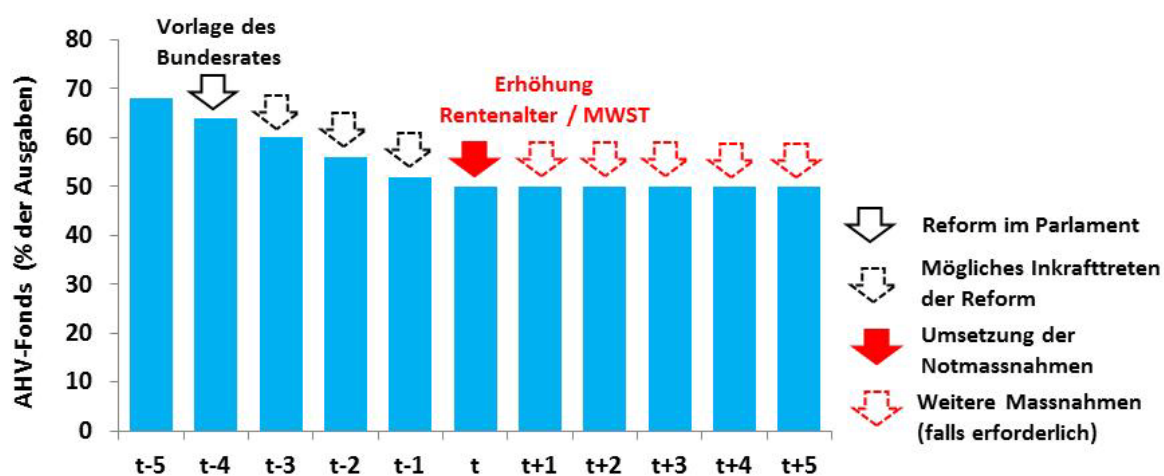
4.5 Alternativer Steuerungsmechanismus

4.5.1 Inhalt und Funktionsweise des Modells

Im Gegensatz zu den beiden ersten Modellen ist das dritte Modell als Navigationshilfe ausgestaltet. Während bei einem Autopiloten bei Unterschreiten gesetzlich definierter Schwellenwerte automatische Veränderungen auf der Leistungs- und Finanzierungsseite in Kraft treten, bleiben gesetzliche Anpassungen hier zumindest in einer ersten Phase dem politischen Prozess unterworfen. Die Systematik einer Navigationshilfe ist somit sehr ähnlich wie jene der bereits bestehenden Schuldenbremse für den Bundeshaushalt, indem der Steuerungsmechanismus lediglich sagt, wann Anpassungen stattfinden müssen, aber nicht wie. Wenngleich sowohl bei der Schuldenbremse des Bundes als auch bei diesem Steuerungsmechanismus die finanzielle Nachhaltigkeit im Vordergrund steht, unterscheiden sich die beiden Ansätze voneinander. Während mit der Schuldenbremse eine über die konjunkturelle Entwicklung ausgeglichene Rechnung – und somit eine Stabilisierung der nominellen Schulden – angestrebt wird, bezweckt der Steuerungsmechanismus in der AHV, dass Schulden gar nicht erst entstehen und die Sicherheit der Renten gewährleistet bleibt. Der Steuerungsmechanismus sieht ein Vorgehen in drei Stufen vor. 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 zum aktuellen Zeitpunkt entsprechen. Mit den Massnahmen soll die Finanzierungslücke der AHV somit zumindest kurzfristig geschlossen werden. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wird davon ausgegangen, dass der Steuerungsmechanismus wie in den beiden anderen Modellen auf Anfang 2018 in Kraft gesetzt wird.

Befindet sich zum Zeitpunkt, in welchem der Fondsbestand von 70 Prozent unterschritten wird, bereits eine Vorlage im Parlament, so ändert sich nur dann etwas, wenn der finanzielle Umfang dieser Reform die Finanzierungslücke nicht schliessen würde. In diesem Fall müsste der Bundesrat zusätzliche Massnahmen ausarbeiten und dem Parlament vorlegen. Dem Parlament steht es somit frei, jederzeit eigene Vorschläge auszuarbeiten, die Vorlage des Bundesrates abzulehnen oder sich für die Beratung mehrere Jahre Zeit zu lassen.

Grafik 19: Schematische Darstellung der Funktionsweise des Modells III



Quelle: Eigene Darstellung

Fällt der Fondsbestand gemäss den aktuellen Perspektiven des Bundesamtes für Sozialversicherungen (t-1) im folgenden Jahr (t) unter die Schwelle von 50 Prozent, so wird auf Anfang des nächsten Jahres (t) das Rentenalter in Monatsschritten und die Mehrwertsteuer in Zehntelprozenten so stark erhöht, dass das Umlageergebnis nicht mehr negativ ist (Grafik 19). 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 wird und der Fondsbestand wieder den Stand von 50 Prozent erreicht.

Beispiel I: Im hohen Szenario und bei Implementierung des dritten Modells auf Anfang 2018 beträgt das Umlageergebnis im Jahr 2029 rund -2 Mrd. Franken, während der Fondsbestand mit 53 Prozent leicht über der Schwelle von 50 Prozent liegt. Weil der Fondsbestand innert Jahresfrist um vier Prozentpunkte abgenommen hat, ist davon auszugehen, dass er im folgenden Jahr unter 50 Prozent fallen wird. Damit wird die zweite Stufe des Steuerungsmechanismus ausgelöst. Das gesetzliche Rentenalter wird deshalb um 5 Monate angehoben, die Mehrwertsteuer wird um 0,2 Prozentpunkte erhöht. Mehreinnahmen (900 Mio.) und Minderausgaben (1,1 Mrd. Franken) halten sich in etwa die Waage, die Finanzierungslücke wird geschlossen.

Beispiel II: Im mittleren Szenario und mit Implementierung des dritten Modells auf Anfang 2018 beträgt das Umlageergebnis im Jahr 2025 rund -1,6 Mrd. Franken, während der Fondsbestand mit 49,8 Prozent unter dem Schwellenwert von 50 Prozent liegt. In diesem Fall wird ein gesetzlicher Automatismus gemäss der dritten Stufe des Steuerungsmechanismus ausgelöst. Die AHV-Rechnung

muss insgesamt um 1,7 Mrd. Franken entlastet werden (negatives Umlageergebnis von 1,6 Mrd. Franken plus Differenz zum Fondsbestand von 50 Prozent von 87 Mio. Franken). In der Folge wird das Rentenalter auf Anfang 2026 um fünf Monate angehoben, der Mehrwertsteuersatz steigt um 0,2 Prozentpunkte an. Diese Massnahmen führen zu Mehreinnahmen von rund 770 Mio. Franken und Minderausgaben von 950 Mio. Franken.

Tabelle 10: Inhalt und Funktionsweise des Modells III

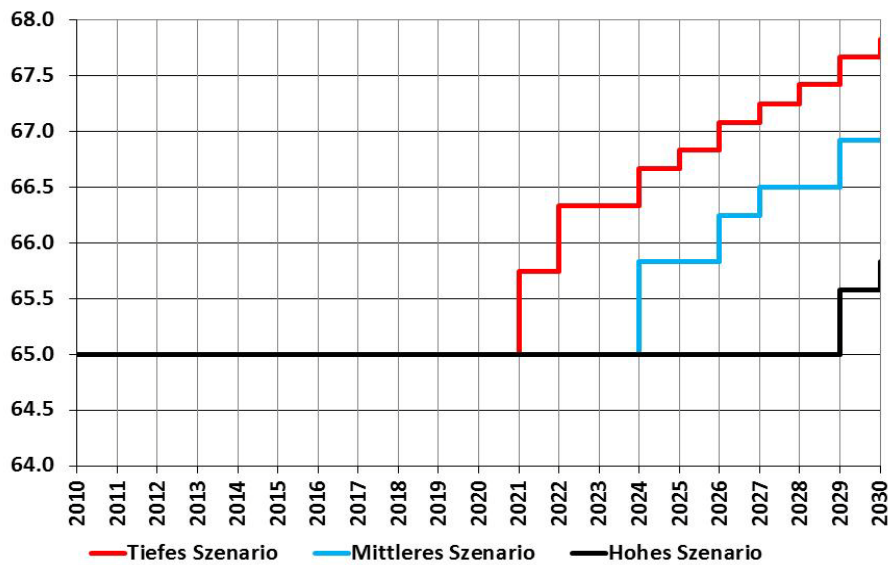
Vorschlag	Grundregel	Steuerungsregel	Gesetzlicher Automatismus
Navigationshilfe: Höheres Rentenalter, Erhöhung der Mehrwertsteuer	Reale Stabilisierung des Fondsbestands (Fondsbestand pro Jahresausgabe)	Bestandsgrössen: Negatives Umlage- ergebnis, Unterschreitung Fondsbestand von 50 Prozent einer Jahresausgabe	1. Falls Fondsbestand unter 70 Prozent sinkt: Auftrag an Bundesrat innert Jahresfrist eine Vorlage zuhanden des Parlamentes auszuar- beiten, mit welcher die AHV mindestens in der Höhe des negativen Umlageergebnisses ent- lastet wird 2. Falls Fondsbestand im kommenden Jahr gemäss Perspektiven unter 50 Prozent fällt: Finanziell ausgewogene Erhöhung des Ren- tenalters und der Mehrwertsteuer in der Höhe des negativen Umlageergebnisses 3. Falls Fondsbestand unter 50 Prozent sinkt: Finanziell ausgewogene Erhöhung des Ren- tenalters und der Mehrwertsteuer bis Fonds- stand von 50 Prozent erreicht ist

Die Grafiken 20 und 21 zeigen die Entwicklung des gesetzlichen Rentenalters sowie des Mehrwertsteuersatzes bis 2030, wenn der Steuerungsmechanismus auf Anfang 2018 in Kraft gesetzt wird. Weil allfällige Gesetzesrevisionen des Bundesrates bezüglich Zeitpunkt, Umfang und Zusammensetzung spekulativer Natur wären, ist für alle drei Szenarien jene Situation dargestellt, in der Bundesrat und Parlament nichts unternommen haben und automatisch die Massnahmen gemäss der zweiten Stufe ausgelöst werden.

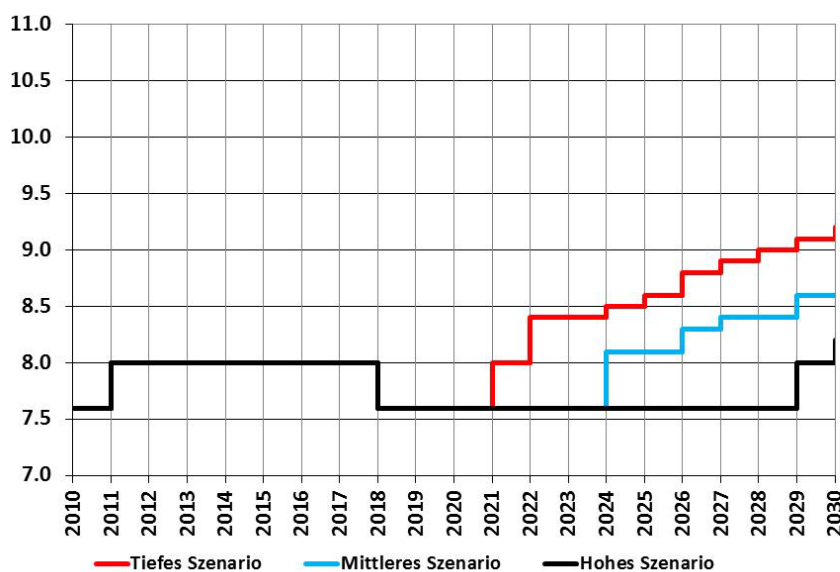
Tabelle 11: Umfang der durch die Navigationshilfe ausgelösten Massnahmen

	Erhöhung Rentenalter			Erhöhung Mehrwertsteuer			Anteil Beitragserhöhungen		
	Tief	Mittel	Hoch	Tief	Mittel	Hoch	Tief	Mittel	Hoch
2020	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-
2025	1,8	0,8	0,0	1,0	0,5	0,0	52,0%	50,4%	-
2030	2,8	1,9	1,1	1,6	1,0	0,6	47,7%	46,9%	49,4%

Quelle: Eigene Berechnungen

Grafik 20: : Entwicklung des gesetzlichen Rentenalters bis 2030 – Modell III

Quelle: Eigene Berechnungen

Grafik 21: Entwicklung des Mehrwertsteuersatzes bis 2030 – Modell III

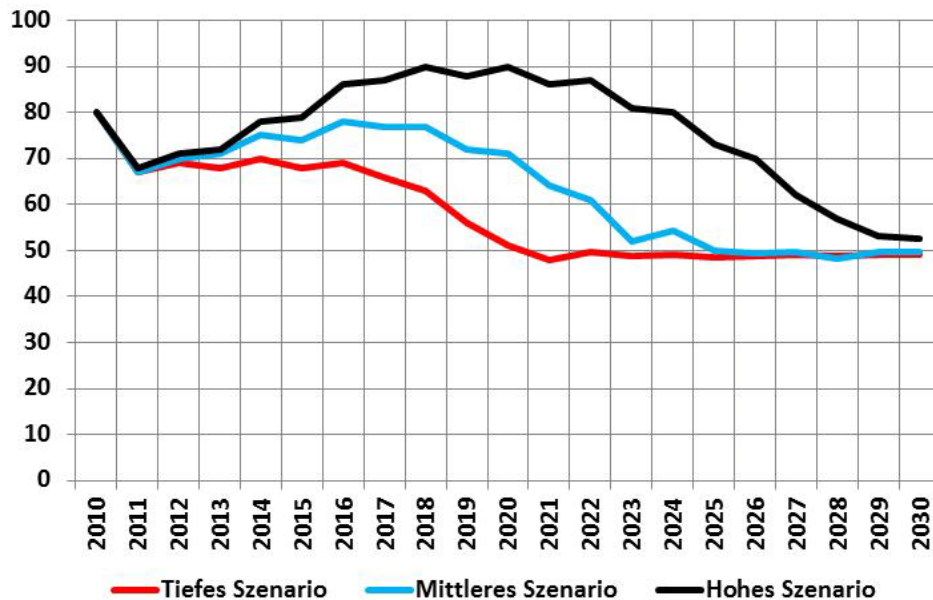
Quelle: Eigene Berechnungen

Weil Modell III im Gegensatz zu den beiden anderen Steuerungsmechanismen die Verantwortung für Reformen in einer ersten Stufe vollständig Bundesrat und Parlament überlässt und erst später bei einer drohenden Unterschreitung des Fondsbestandes von 50 Prozent automatische Massnahmen auslöst, steigen das gesetzliche Rentenalter sowie der Mehrwertsteuersatz später, dann aber umso

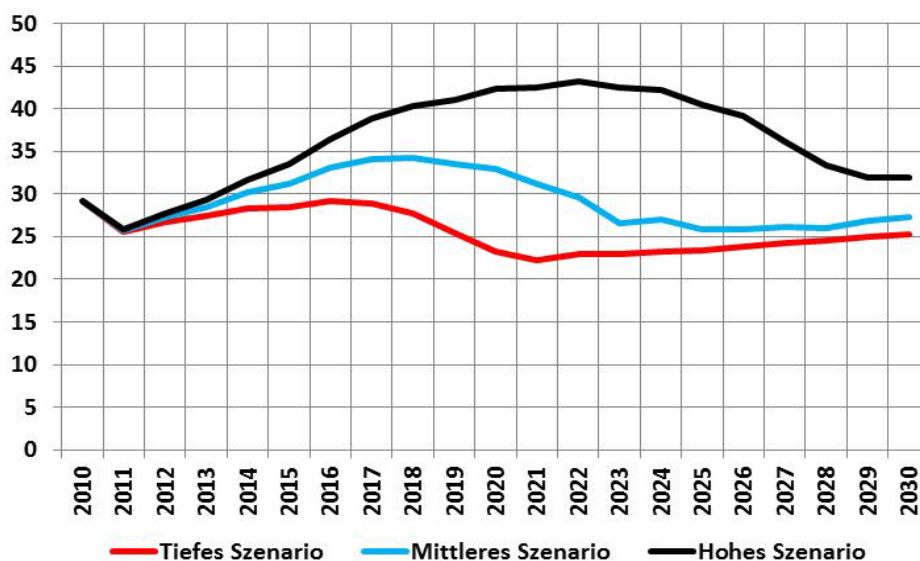
steiler an. Bis 2030 ist je nach Szenario eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,6 bis 1,6 Prozentpunkte erforderlich, während das Rentenalter um 1,1 bis 2,8 Jahre angehoben wird (Tabelle 11). Verglichen mit den beiden anderen Modellen bewirken die gesetzlichen Automatismen eine noch ausgewogenere Zusammensetzung von einnahmen- und ausgabenseitigen Massnahmen. Der Anteil der Beitragserhöhungen liegt in allen drei Szenarien nahe bei 50 Prozent.

Die Grafiken 22 und 23 zeigen wiederum die Entwicklung des Kapitalkontos der AHV gemäss dem dritten Modell und der Annahme, dass Bundesrat und Parlament keine Veränderungen der bestehenden gesetzlichen Ordnung vornehmen werden. Es wird deutlich, dass im tiefen und mittleren Szenario das Kapitalkonto in Milliarden Franken und in Prozent der AHV-Jahresausgaben rasch abnehmen wird. Im tiefen Szenario wird der Schwellenwert von 50 Prozent bereits im Jahr 2021 unterschritten, im mittleren Szenario im Jahr 2025. Die dritte Stufe des Steuerungsmechanismus, die eine Beseitigung der Finanzierungslücke und ein Auffüllen des Fonds auf 50 Prozent vorsieht, stellt jedoch sicher, dass sich die Situation nicht weiter verschlechtert. Die dafür notwendigen Massnahmen sind umfangreicher und einschneidender als in den beiden anderen Modellen, auch wenn sie von der Ausgestaltung her identisch sind (Erhöhung Rentenalter aus Modell I, Erhöhung der Mehrwertsteuer aus Modell II). Sie verhindern jedoch, dass der AHV-Fonds in ernsthafte Liquiditätsprobleme gerät oder sogar Schulden generiert und damit auf Gelder des Bundes angewiesen ist.

Grafik 22: Kapitalkonto der AHV in Prozent einer Jahresausgabe



Quelle: Eigene Berechnungen

Grafik 23: Kapitalkonto der AHV in Milliarden Franken bis 2030

Quelle: Eigene Berechnungen

4.5.2 Begründung

Modell III ist anders als die beiden ersten Modelle bewusst als Navigationshilfe konstruiert. Falls der Fondsbestand die Schwelle von 70 Prozent unterschreitet, erhält der Bundesrat lediglich den gesetzlichen Auftrag, eine Vorlage für das Parlament auszuarbeiten, die mindestens die bestehende Finanzierungslücke schliessen soll. Die Politik erhält dadurch deutlich mehr Handlungsspielraum als bei einem Autopiloten, weil dort die entsprechenden Massnahmen klar definiert sind. Verschiedene Massnahmen auf der Leistungs- und Finanzierungsseite sind somit möglich, die in den beiden ersten Modellen nicht vorgesehen sind. So könnte z.B. der Mischindex vollständig ausgesetzt werden und die Renten könnten nur noch der Teuerung angepasst werden. Eine solche Massnahme würde je nach Szenario und Jahr die AHV um 400 bis 600 Mio. Franken pro Jahr entlasten. Weiter könnten die Renten nur noch alle drei oder vier Jahre der Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden. Das gesetzliche Rentenalter könnte nach unten und oben flexibilisiert werden oder an die Anzahl der Beitragsjahre oder die Höhe der Beiträge gekoppelt werden. Leistungsanpassungen könnten differenziert statt pauschal vorgenommen werden. Ausserdem könnte die Valorisierung der Renten modifiziert werden. Auf der Finanzierungsseite wären neue Finanzierungsquellen oder eine Anhebung der bestehenden Steuern und Abgaben (z.B. Tabaksteuer, Alkoholsteuer) denkbar.

Die Schwelle von 70 Prozent einer Jahresausgabe für die erste Stufe des Steuerungsmechanismus orientiert sich an der 11. AHV-Revision, früheren Gutachten¹⁵ und den darin aufgeführten Argumenten sowie an der Tatsache, dass das Umlageergebnis bei diesem Wert in allen drei Szenarien negativ ist. Im tiefen Szenario beträgt das Umlageergebnis -1,1 Mrd. Franken (2015), im mittleren -2,3 Mrd. Franken (2021) und im hohen sogar -3,6 Mrd. Franken (2027). Ein ausgewiesener Handlungsbedarf ist deshalb in allen drei Szenarien vorhanden. Im Idealfall sollte die Politik bereits früher tätig werden, weil derartige Finanzierungslücken bereits erhebliche Anpassungen und Anstrengungen erfordern.

Mit den gesetzlichen Automatismen beim Rentenalter und bei der Mehrwertsteuer werden Massnahmen aus den beiden anderen Modellen miteinander kombiniert. Mit der Erhöhung des Rentenalters wird die deutlich gestiegene und gemäss Prognosen weiter zunehmende Lebenserwartung berücksichtigt. Die Dauer der Erwerbstätigkeit und die Dauer des Rentenbezuges sollen in ein Verhältnis gesetzt werden, das die finanzielle Nachhaltigkeit der AHV nicht gefährdet. Bei der Mehrwertsteuer wurde jene Finanzierungsquelle gewählt, die aus Sicht der Standortattraktivität und den Auswirkungen auf Arbeits-, Investitions- und Sparanreize am wenigsten Verzerrungen zur Folge hat und dennoch für die AHV finanziell bedeutend ist. Anders als die Lohnbeiträge als wichtigste Finanzierungsquelle werden bei der Mehrwertsteuer nicht nur die Erwerbstätigen, sondern alle Konsumenten miteinbezogen.

Die untere Schwelle von 50 Prozent ist dieselbe wie in den Modellen I und II und entspricht ebenfalls den Empfehlungen früherer Gutachten. Sie orientiert sich zudem an der entsprechenden Schwelle im Rahmen der 6. IV-Revision sowie am Wert von 45 Prozent im Rahmen der Neuauflage der 11. AHV-Revision. Unterschreitet der AHV-Fonds die Schwelle von 50 Prozent, werden Liquiditätsengpässe zunehmend wahrscheinlicher. Eine krisenartige Situation gilt es generell zu vermeiden. Bei den Sozialversicherungen und insbesondere bei der Altersvorsorge gilt dies in besonderem Masse. Beim Unterschreiten dieser Schwellenwerte erreicht das negative Umlageergebnis ohne vorherige Gegenmassnahmen und Steuerungsmechanismen die Höhe von mehreren Milliarden Franken. Eine derartige finanzielle Situation kann nicht innert kurzer Frist stabilisiert oder gar behoben werden. Aufgrund der demografischen Entwicklung mit der Zunahme der Lebenserwartung, des Altersquotienten und der Anzahl der Rentnerinnen und Rentnern wird sie sich zudem über das Jahr 2030 hinaus weiter verschlechtern.

¹⁵ Vgl. Gutachten von Prof. Dr. Hans Schmid (1998). „Bestimmung des Ausgleichsfonds AHV/IV“. Darin wird als optimalen Wert die Schwelle von 70 Prozent einer Jahresausgabe definiert.

5. Evaluation der verschiedenen Modelle

5.1 Evaluation Modell I: Höheres Rentenalter und höhere Lohnbeiträge

5.1.1 Notwendigkeit

Der erste Steuerungsmechanismus sieht erst dann gesetzliche Automatismen vor, wenn das Umlageergebnis negativ ist und eine bestimmte Höhe überschritten hat. Kleinere Umlageergebnisse lösen somit noch keine Änderungen beim Rentenalter und bei den Lohnbeiträgen aus. Erst wenn zur Schliessung der Finanzierungslücke mindestens eine Erhöhung des Rentenalters um einen Monat sowie eine Anhebung der Lohnbeiträge um 0,1 Prozentpunkte notwendig ist, wird die erste Stufe des Steuerungsmechanismus ausgelöst. Der Steuerungsmechanismus reagiert somit erst mit einer zeitlichen Verzögerung auf negative Umlageergebnisse. Dadurch ist das Kriterium der Notwendigkeit vollständig erfüllt.

Beurteilung: ++

5.1.2 Wirksamkeit

Überschreitet das negative Umlageergebnis eine bestimmte Höhe oder fällt der Fondsbestand unter 50 Prozent einer Jahresausgabe, so bewirken die gesetzlichen Automatismen (Anhebung des Rentenalters, Erhöhung der Lohnbeiträge), dass die Finanzierungslücke vollständig geschlossen wird. Fällt der Fondsbestand trotz verschiedener Massnahmen oder Reformen unter 50 Prozent einer Jahresausgabe, muss neben der Schliessung der Finanzierungslücke gleichzeitig der Fondsbestand am Ende des Jahres wieder auf mindestens 50 Prozent angehoben werden. Mit diesen Massnahmen kann sichergestellt werden, dass der AHV-Fonds bis 2030 ohne Schulden operieren kann und auch die Liquidität sicher gestellt ist.

Beurteilung: ++

5.1.3 Ausgewogenheit der Lastenverteilung

Mit der Kombination von höherem Rentenalter und höheren Lohnbeiträgen halten sich Mehreinnahmen und Minderausgaben in etwa die Waage. Je nach Zeitraum und Szenario beträgt der Anteil der Mehreinnahmen an der gesamten Entlastung der AHV-Rechnung zwischen 53 und 61 Prozent. Dementsprechend belaufen sich die durch die Erhöhung des Rentenalters ausgelösten Minderausgaben auf 39 Prozent bis 47 Prozent. In finanzieller Hinsicht ist das Kriterium der Ausgewogenheit somit überwiegend erfüllt. Mit der Erhöhung des Rentenalters und der Anhebung der Lohnbeiträge

sind jedoch ausschliesslich die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer und somit die heutige aktive Bevölkerung zusätzlich belastet. Jüngere Generationen, Rentnerinnen und Rentner sowie Nicht-Erwerbstätige sind von den Veränderungen ausgenommen. Damit wird zwar das Versicherungsprinzip berücksichtigt. Auch werden Rentnerinnen und Rentner, denen gesetzliche Änderungen nur bedingt zugemutet werden können, verschont. Gleichzeitig sind die Zusatzlasten relativ ungleich verteilt. Das Kriterium der Opfersymmetrie ist deshalb insgesamt nur bedingt erfüllt.

Beurteilung: =

5.1.4 Rechtliche Aspekte

Die Höhe der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge ist in Art. 5 bzw. Art. 13 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) geregelt. Gemäss geltender Ordnung leisten Arbeitgeber und Arbeitnehmer jeweils monatliche Beiträge in Höhe von je 4,2 Prozent des Bruttolohnes. Auch der Anspruch auf eine AHV-Rente ist im AHVG geregelt. In Art. 21 AHVG ist festgehalten, dass Männer nach Vollendung des 65. Altersjahres und Frauen nach Vollendung des 64. Altersjahres Anspruch auf eine Altersrente haben.

Sowohl eine Anhebung der Lohnbeiträge als auch eine Erhöhung des Rentenalters von Männern und Frauen würden entsprechend eine Revision des AHVG erfordern. Dabei müsste die Anhebung des Rentenalters mit einer Übergangsfrist versehen werden, damit die betroffenen Personen genügend Zeit haben, um sich darauf einzustellen. Die finanzielle Wirkung der schrittweisen Erhöhung des Rentenalters wird dadurch kurzfristig geschmälert bzw. wird erst mit zeitlicher Verzögerung anfallen. Die Gesetzesrevision untersteht dem Referendum, das heisst die Stimmberechtigten haben die Möglichkeit, innert 6 Monaten 50'000 Unterschriften zu sammeln. Bei Erreichen der notwendigen Anzahl Unterschriften kommt es anschliessend zu einer Volksabstimmung.

Beurteilung: +

5.1.5 Organisatorische Aspekte

Mit dem ersten Steuerungsmechanismus können sich bedeutende Auswirkungen auf die IV ergeben. Da die AHV- und IV-Renten in ihrer Höhe identisch sind und gleichzeitig an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden, ergibt sich mit dem Wechsel zur jährlichen Indexierung der Renten eine Zusatzbelastung für die IV. Allerdings ist mit der IV-Revision 6b je nach finanzieller Verfassung der IV ohnehin ein Aussetzen des Mischindex vorgesehen, so dass eine Koordination zwischen den beiden Sozialversicherungen auch ohne Steuerungsmechanismus in der AHV erforderlich ist

(Art. 80 des angepassten IVG). Eine deutliche finanzielle Zusatzbelastung kann sich ausserdem aus der Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters ergeben, weil IV-Rentnerinnen und Rentner in diesem Fall ein Jahr länger in der IV verbleiben. Würde beispielsweise das Rentenalter der Frauen von 64 auf 65 Jahre angehoben und damit jenem der Männer angeglichen, ergäben sich für die IV zusätzliche Kosten von 128 Mio. Franken pro Jahr.

Beurteilung: =

5.2 Evaluation Modell II: Rentenanpassung und Mehrwertsteuererhöhung

5.2.1 Notwendigkeit

Das Kriterium der finanziellen Notwendigkeit ist beim zweiten Steuerungsmechanismus vollständig erfüllt. Die Anpassung bei den Renten sowie die Erhöhung der Mehrwertsteuer erfolgen nur dann, wenn die Umlageergebnisse negativ sind und eine bestimmte Höhe überschritten haben. Ist die Finanzierungslücke nicht mindestens so gross, dass dazu die Rentensumme um 1 Prozent und die Mehrwertsteuer um 0,1 Prozentpunkte verändert werden müssen, treten keine automatischen Massnahmen in Kraft. Der Steuerungsmechanismus reagiert somit erst relativ spät auf finanzielle Fehlentwicklungen.

Beurteilung: ++

5.2.2 Wirksamkeit

Der Steuerungsmechanismus sieht vor, dass bei negativem Umlageergebnis die Renten so stark gekürzt und die Mehrwertsteuer so stark angehoben werden, dass die Finanzierungslücke vollständig geschlossen wird. Fällt der Fondsbestand trotz verschiedenen Massnahmen oder Reformen unter 50 Prozent einer Jahresausgabe, muss neben der Schliessung der Finanzierungslücke gleichzeitig der Fondsbestand am Ende des Jahres wieder auf mindestens 50 Prozent angehoben werden. Mit diesen Massnahmen kann sichergestellt werden, dass der AHV-Fonds bis 2030 ohne Schulden operieren kann und die Liquidität sicher gestellt ist.

Beurteilung: ++

5.2.3 Ausgewogenheit der Lastenverteilung

Mit der Kombination von Rentenkürzungen in ganzen Prozenten und der Erhöhung der Mehrwertsteuer in Zehntelprozenten ist es möglich, dass Finanzierungslücken annähernd zu gleichen

Anteilen über Mehreinnahmen und Minderausgaben geschlossen werden. Aus rein finanzieller Sicht ist daher das Kriterium der Ausgewogenheit vollständig erfüllt. Bei der Differenzierung nach Personen fällt jedoch auf, dass Rentnerinnen und Rentner überproportional stark zusätzlich belastet werden. Weil die Minderausgaben vollständig aus Rentenkürzungen bestehen, sind unmittelbar nur die Rentnerinnen und Rentner betroffen. Langfristig betrachtet sind die Erwerbstätigen betroffen, weil trotz unveränderter Lohnbeiträge die Renten leicht tiefer liegen. Mit der Mehrwertsteuer wird zwar eine Finanzierungsquelle gewählt, die eine breite Bemessungsgrundlage hat und damit die Zusatzlast auf viele Bürgerinnen und Bürgern verteilt. Doch auch hier sind die Rentnerinnen und Rentner direkt und unmittelbar betroffen. Das Kriterium der Ausgewogenheit ist deshalb allenfalls bedingt erfüllt.

Beurteilung: -

5.2.4 Rechtliche Aspekte

Die Berechnung und die Höhe einer Vollrente sind in Art. 34 AHVG geregelt. In Art. 34 Abs. 2 AHVG ist die Bestimmung der Rente, unterteilt in einen festen und einen variablen Rententeil, definiert. Daran anschliessend kann festgehalten werden, dass die Vollrenten am Ende des Jahres pauschal um 1 Prozent gekürzt werden, wenn die Bedingungen des Steuerungsmechanismus erfüllt sind (hohe negative Umlageergebnisse und/oder wenn der AHV-Fonds die Schwelle von 50 Prozent einer Jahresausgabe unterschreitet). Die Implementierung des Steuerungsmechanismus erfordert daher Anpassungen des AHVG. Das pauschale Kürzen der Renten kann dazu führen, dass die in Art. 112 Abs. 2 lit. b BV gestellte Bedingung, wonach die Renten den Existenzbedarf angemessen decken müssen, bei einigen Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr erfüllt ist. In diesem Fall könnten auch im Bereich der Ergänzungsleistungen gesetzliche Anpassungen erforderlich werden.

Die Mehrwertsteuersätze sind in der Bundesverfassung in Art. 130 und gestützt darauf im Mehrwertsteuergesetz festgehalten. Art. 130 Abs. 3 BV könnte dahingehend verändert werden, dass bei den im Steuerungsmechanismus definierten Bedingungen die Mehrwertsteuer auf Anfang des nächsten Jahres automatisch um mindestens 0,1 Prozentpunkte angehoben wird. Genaue Werte lassen sich nicht definieren, weil je nach Szenario und Zeitpunkt die Mehrwertsteuer innert Jahresfrist um bis zu 0,3 Prozentpunkte angehoben werden muss. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuersätze erfordert daher eine Änderung der Verfassung und eine entsprechende Volksabstimmung (Volks- und Ständemehr).

Beurteilung: -

5.2.5 Organisatorische Aspekte

Auch der zweite Steuerungsmechanismus wirft Fragen bezüglich der finanziellen Auswirkungen auf die IV auf. Mit dem Wechsel zur jährlichen Anpassung der Renten an die Lohn- und Preisentwicklung ergibt sich analog zum ersten Modell eine Zusatzbelastung für die IV. Mit der IV-Revision 6b ist aber je nach finanzieller Verfassung der IV ohnehin ein Aussetzen des Mischindexes vorgesehen, so dass eine Koordination zwischen den beiden Sozialversicherungen auch ohne Steuerungsmechanismus in der AHV erforderlich ist (Art. 80 des angepassten IVG). Die Kürzung der Renten wird sich zudem auf die Ergänzungsleistungen auswirken. Grundsätzlich ist mit einer Lastenverschiebung zu rechnen. Die Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen hängen davon ab, wie sich die Zukunft der beruflichen Vorsorge für Personen mit geringem Einkommen oder Beitragslücken entwickelt. Das flächendeckende Versicherungsobligatorium in der beruflichen Vorsorge existiert erst seit Anfang 1985. Es fehlt daher bisher an Erfahrungswerten, welche Bedeutung die berufliche Vorsorge für jene Personen hat, welche während der gesamten Erwerbstätigkeit Beiträge an die zweite Säule geleistet haben.

Zu beachten ist zudem, dass unregelmässige Mehrwertsteuererhöhungen einen erheblichen organisatorischen Aufwand für die Wirtschaft bedeuten. Dadurch entstehen Anpassungslasten für die Unternehmen.

Beurteilung: -

5.3 Evaluation Modell III: Alternativer Steuerungsmechanismus

5.3.1 Notwendigkeit

Die Erhöhung der Mehrwertsteuer und des Rentenalters treten nur dann in Kraft, wenn der AHV-Fonds die kritischen Schwellen von 50 Prozent einer Jahresausgabe im nächsten Jahr zu unterschreiten droht oder diese bereits unterschritten hat. Dies wiederum ist nur dann der Fall, wenn Bundesrat und Parlament nach Unterschreiten der Schwelle von 70 Prozent keine oder nur ungenügende Reformen implementiert haben. Die Schwellenwerte von 70 Prozent und 50 Prozent lassen sich anhand früherer Gutachten und der 11. AHV-Revision gut begründen. Ausserdem ist das Umlageergebnis bei Unterschreiten dieser Werte in allen drei Szenarien deutlich negativ. Es besteht erwiesenermassen ein finanzieller Handlungsbedarf. Die gesetzlichen Automatismen (Erhöhung Rentenalter, Erhöhung Mehrwertsteuer) greifen somit erst relativ spät. Das Kriterium der finanziellen Notwendigkeit ist daher vollständig erfüllt.

Beurteilung: ++

5.3.2 Wirksamkeit

Weil sich der Umfang der automatisch ausgelösten Massnahmen am Umlageergebnis und am Fondsstand orientiert, kann unabhängig vom eintretenden Szenario sichergestellt werden, dass die Finanzierungslücke rasch und vollständig geschlossen wird. Mit der dritten Stufe des Steuerungsmechanismus wird zudem dafür gesorgt, dass der Fondsbestand am Ende des Jahres jeweils auf mindestens 50 Prozent aufgefüllt wird. Bei der zweiten und dritten Stufe des Steuerungsmechanismus ist das Kriterium der Wirksamkeit vollständig erfüllt. Bei der ersten Stufe erhält der Bundesrat lediglich einen gesetzlichen Auftrag, eine Vorlage innert Jahresfrist auszuarbeiten. Es ist somit nicht sicher, ob das Parlament rechtzeitig und wirksam Massnahmen gegen die Finanzierungslücke ergreift. Die je nach Szenario relativ einschneidenden Sofortmassnahmen der zweiten und dritten Stufe erhöhen jedoch den Druck auf das Parlament, je näher der Fondsbestand bei 50 Prozent einer Jahresausgabe liegt.

Beurteilung: +

5.3.3 Ausgewogenheit der Lastenverteilung

Die Ausgewogenheit ist mit der zweiten und dritten Stufe des Steuerungsmechanismus gewährleistet. Mehreinnahmen und Minderausgaben halten sich die Waage. Mit der Erhöhung der Mehrwertsteuer werden auf der Finanzierungsseite nicht nur die Erwerbstätigen, sondern alle Bürgerinnen und Bürgern miteinbezogen. Mit der Erhöhung des Rentenalters wird die höhere Lebenserwartung berücksichtigt. Die Resultate bei Abstimmungen zur AHV in den letzten Jahren haben gezeigt, dass sich stets eine Mehrheit für die Beibehaltung des Status Quo ausgesprochen hat. Sowohl zusätzliche Finanzierungsquellen wie eine Veränderung des Rentenalters (Erhöhung wie Senkung) wurden wiederholt abgelehnt. Die politische Akzeptanz der vorgeschlagenen Massnahmen erscheint daher auf den ersten Blick gering. Dies relativiert sich dadurch, dass die Massnahmen nur in Kraft treten, wenn die AHV bereits Defizite aufweist. Anders als bei Abstimmungen in der Vergangenheit besteht somit ein ausgewiesener Handlungsbedarf, es werden keine Massnahmen auf Vorrat oder basierend auf unsicheren Prognosen umgesetzt. Dies dürfte die politische Akzeptanz erhöhen. Drohende vermeintlich unbeliebte Massnahmen erhöhen zudem den Druck auf Bundesrat und Parlament nach anderen, mehrheitsfähigen Lösungen zu suchen. Aus finanzieller Perspektive ist es letztlich entscheidend, dass die Rentensicherheit gewährleistet bleibt. Es ist somit wichtiger, dass überhaupt Massnahmen umgesetzt werden. Welche das sind, bleibt in der Verantwortung der Politik. Die automatischen Massnahmen dienen lediglich als Notbremse, falls sich die Politik nicht auf eine Lösung einigen kann. Weil erst bei einem sehr tiefen Fondsbestand Automatismen in Kraft treten, hat der Steuerungsmechanismus gewisse Ähnlichkeiten zur Schuldenbremse auf Bundesebene. Diese wurde

in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 2001 mit einer Zustimmung von 84,7 Prozent angenommen und geniesst gemäss Umfragen weiterhin eine sehr hohe Akzeptanz. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die politische Akzeptanz für einen solchen Steuerungsmechanismus höher ist als bei den beiden Autopiloten.

Beurteilung: +

5.3.4 Rechtliche Aspekte

Der Anspruch auf eine AHV-Rente ist im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) geregelt. In Art. 21 AHVG ist festgehalten, dass Männer nach Vollendung des 65. Altersjahres und Frauen nach Vollendung des 64. Altersjahres Anspruch auf eine Altersrente haben. Eine Erhöhung des Rentenalters der Männer und Frauen bedingt daher – wie im Modell I – eine Revision des AHVG. Dabei müsste die Anhebung des Rentenalters mit einer Übergangsfrist versehen werden, damit die betroffenen Personen genügend Zeit haben, um sich darauf einzustellen. Die finanzielle Wirkung der schrittweisen Erhöhung des Rentenalters wird dadurch kurzfristig geschmälert bzw. wird erst mit zeitlicher Verzögerung anfallen. Die entsprechenden Anpassungen unterstehen dem Referendum. Die Stimmberechtigten haben die Möglichkeit innert 6 Monaten 50'000 Unterschriften zu sammeln. Bei Erreichen der notwendigen Anzahl Unterschriften kommt es anschliessend zu einer Volksabstimmung. Die Mehrwertsteuersätze sind in der Bundesverfassung in Art. 130 zur Mehrwertsteuer und gestützt darauf im Mehrwertsteuergesetz festgehalten. Eine Änderung der Mehrwertsteuersätze bedingt somit – wie im Modell II – eine Anpassung des entsprechenden Verfassungsartikels und die Zustimmung von Volk und Ständen.

Bereits heute ist in Art. 130 Abs. 3 der Bundesverfassung festgehalten, dass bei ungenügender Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung in der Form eines Bundesgesetzes der Normalsatz um höchstens einen Prozentpunkt und der reduzierte Satz um höchstens 0,3 Prozentpunkte erhöht werden können. Das so genannte Mehrwertsteuerprozent ist seit 1999 in Kraft. Um den Steuerungsmechanismus in Kraft zu setzen, könnten in einem neuen Absatz die Bedingungen für weitere Mehrwertsteuererhöhungen zugunsten der AHV festgehalten werden (absehbares Unterschreiten des Fondsbestandes unter 50 Prozent im folgenden Jahr bzw. Fondsbestand von unter 50 Prozent am Ende des Jahres). Festzuhalten wäre zudem, welcher Anteil der Steuererhöhung der AHV zufließt. Die heutige Regelung sieht vor, dass 83 Prozent direkt der AHV zufließen und 17 Prozent den Bundesanteil mitfinanzieren; im Rahmen dieser Studie wurde unterstellt, dass die Zusatzmittel vollumfänglich der AHV zukommen. Die Kombination von Verfassungs- und Gesetzesänderungen ist somit relativ aufwendig und mit hohen Hürden verbunden (Volks- und Ständemehr).

Die grundlegenden Leistungen der AHV sowie die Anpassung der Renten an die Lohn- und Preisentwicklung werden dabei jedoch nicht angetastet.

Beurteilung: =

5.3.5 Organisatorische Aspekte

Im Gegensatz zu den beiden anderen Modellen stellen sich mit dem dritten Steuerungsmechanismus keine bedeutenden organisatorischen Probleme zwischen der AHV und der IV. Die Renten werden nicht verändert, die Anpassung an die Lohn- und Preisentwicklung erfolgt weiterhin alle zwei Jahre synchron. AHV und IV-Renten entsprechend sich daher weiterhin. Durch die Anhebung des Rentenalters wird die Rechnung der IV zusätzlich belastet: ältere IV-Rentnerinnen und Rentnern verbleiben länger in der IV, bevor sie bei Erreichung des gesetzlichen Rentenalters von der AHV ihre Rente erhalten. Schwierigkeiten könnten sich allerdings bei der Koordination mit der beruflichen Vorsorge (BV) ergeben, weil das Rentenalter je nach Szenario kurzfristig und teilweise um mehrere Monate angehoben wird. Es stellt sich deshalb die Frage, ob Männer und Frauen, welche weniger als ein Jahr vor der Pensionierung stehen, von den automatisch ausgelösten Massnahmen befreit werden sollen. Schliesslich entstehen ähnliche organisatorische Auswirkungen der MWSt-Erhöhung auf die Wirtschaft wie in Modell II.

Beurteilung: +

5.4 Synthese der drei Modelle

Die drei vorgeschlagenen Steuerungsmechanismen können als Möglichkeiten zur Abwendung einer Deckungslücke in der AHV vorgesehen werden. Die drei Modelle weisen verschiedene Ausgestaltungen auf, um das finanzielle Gleichgewicht langfristig zu sichern. Die Modelle I und II sind als Autopiloten konzipiert. Damit ist ein gesetzlicher Automatismus gemeint, der bei bestimmten Schwellenwerten vorgängig gesetzlich definierte Massnahmen auslöst. Der Autopilot soll abhängig von der wirtschaftlichen oder demografischen Entwicklung die langfristige Finanzierung der AHV sicherstellen, ohne dass ein Eingreifen der Politik erforderlich ist. Modell III ist eine Alternative zum Autopiloten und funktioniert als Navigationshilfe. Während bei einem Autopiloten bei Unterschreiten gesetzlich definierter Schwellenwerte automatische Veränderungen auf der Leistungs- und Finanzierungsseite in Kraft treten, verbleiben gesetzliche Anpassungen bei der Navigationshilfe zumindest in einer ersten Phase dem politischen Prozess. Die Systematik einer Navigationshilfe ist somit sehr ähnlich der bereits bestehenden Schuldenbremse für den Bundeshaushalt, indem der Steuerungsmechanismus lediglich sagt, wann Anpassungen stattfinden müssen, aber nicht wie.

Die Eckwerte der drei vorgeschlagenen Steuerungsmechanismen sind in Tabelle 12 zusammengefasst. Tabelle 13 zeigt im Überblick, inwiefern die drei Modelle die fünf Anforderungskriterien der finanziellen Notwendigkeit, der Wirksamkeit, der Ausgewogenheit sowie der rechtlichen und organisatorischen Einfachheit erfüllen. Als Vergleichsmassstab wurde die Neuauflage der 11. AHV-Revision gewählt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für einen umfassenden und abschliessenden Vergleich der drei Steuerungsmechanismen eine Gewichtung der verschiedenen Anforderungskriterien erforderlich ist. Eine derartige Gewichtung ist jedoch mindestens bis zu einem gewissen Punkt subjektiver Natur und muss daher den politischen Entscheidungsträgern überlassen werden. Im Folgenden sollen deshalb lediglich die wichtigsten Vor- und Nachteile der drei Steuerungsmechanismen zusammengefasst werden.

Tabelle 12: Übersicht der drei Steuerungsmechanismen

	11. AHV	Modell I	Modell II	Modell III
Finanzierungsseite				
Mehrwertsteuer	☒	☒	☑	☑
Lohnbeiträge	☒	☑	☒	☒
Weitere Finanzierungsquellen	☒	☒	☒	☒
Erhöhung Rentenalter	☑	☑	☒	☑
Leistungsseite				
Aussetzen Mischindex	☑	☒	☒	☒
Anpassung der Rentenhöhe	☒	☒	☑	☒
Anpassung des Leistungskatalogs	☑	☒	☒	☒
Erhöhung Rentenalter	☑	☑	☒	☑

Tabelle 13: Evaluation der drei Steuerungsmechanismen

	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

Verglichen mit der vom Parlament abgelehnten 11. AHV-Revision schneiden alle drei Modelle bezüglich finanzieller Notwendigkeit und Wirksamkeit gut ab. Das vollständige Erfüllen des Kriteriums der finanziellen Notwendigkeit bedeutet gleichzeitig, dass die Steuerungsmechanismen moderat ausgestaltet sind und erst mit einer zeitlichen Verzögerung auf finanzielle Ungleichgewichte reagieren. Negative Umlageergebnisse, wenngleich anhand der Finanzperspektiven des BSV und der de-

mografischen Entwicklung absehbar, werden von den Modellen nicht antizipiert. 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. Wie die finanzielle Entwicklung der IV und der ALV in den letzten Jahren gezeigt hat, kann ein solcher Steuerungsmechanismus mit entsprechenden Risiken verbunden sein: Trotz absehbarer und eingetretener Fehlbeträge, konnten erst zeitlich verzögert Reformen eingeleitet werden. Diese wären bei der AHV als wichtigstem und grösstem Sozialwerk der Schweiz besonders gross.

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. Bei der 11. AHV-Revision ist eine Rentenanpassung nur bei einer Teuerung von mehr als 4 Prozent vorgesehen, wenn der Stand des Fonds unter 70 Prozent einer Jahresausgabe fällt. Die Rentenanpassung wird vollständig ausgesetzt, wenn der Stand des AHV-Fonds unter 45 Prozent fällt. Diese Massnahmen der 11. AHV-Revision entlasten die AHV-Rechnung nicht wesentlich. Ein zeitlicher Aufschub der Rentenanpassung bedeutet zudem, dass die AHV damit zum Zeitpunkt der Anpassung noch stärker belastet wird, als wenn die Berücksichtigung der Lohn- und Preisentwicklung in kürzeren Abständen erfolgen würde. Die finanzielle Situation der AHV erscheint daher kurzfristig besser als sie tatsächlich ist. Ein vollständiges Aussetzen der Rentenanpassung führt hingegen nicht zu einer bedeutenden Verbesserung der AHV-Rechnung. Damit wird lediglich verhindert, dass die Finanzierungslücke weniger stark ansteigt. Ist das Umlageergebnis hingegen bereits negativ, wird der Handlungsbedarf auch ohne Rentenanpassung aufgrund der demografischen Entwicklung (stetig wachsende Zahl der Rentnerinnen und Rentner und Zunahme der Lebenserwartung) weiter zunehmen.

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 die heute aktive Bevölkerung (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) zusätzlich belastet und die Anzahl Rentenjahre bei den Rentnern gekürzt. 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 dem Kriterium der

Ausgewogenheit am besten ab, während Modell II angesichts der Eigenschaft der AHV als Grundversicherung etwas ungünstiger einzuschätzen ist als Modell I.

Die Beurteilung der rechtlichen und organisatorischen Aspekte gestaltet sich vergleichsweise schwierig. Reformen der Altersvorsorge bedingen per Definition zumindest eine Änderung der Gesetze und Verordnungen. Abhängig von Ziel und Inhalt ist in einigen Modellen zudem eine Änderung der entsprechenden Verfassungsartikel und damit verbunden eine Zustimmung der Mehrheit der Stimmbevölkerung erforderlich. Verfassungsrechtlich problematisch sind die Bestimmungen der 11. AHV-Revision und Modell II bezüglich Rentenkürzung. Das vollständige Aussetzen der Rentenanpassung in der 11. AHV-Revision, wenn der Fonds unter 45 Prozent einer Jahresausgabe fällt, führt aufgrund der laufenden Teuerung zu einer realen Abnahme der Renten. In Modell II werden die Renten direkt gekürzt. Das Ausmass der realen Kürzung hängt neben der finanziellen Verfassung der AHV auch von der Lohn- und Preisentwicklung ab, weil die Renten weiterhin jedes Jahr gemäss Mischindex angepasst werden. Das in der Verfassung verankerte Ziel der Existenzsicherung (Art. 112 Abs. 2 lit. b BV) kann deshalb bei Personen mit Minimalrente gefährdet sein. Gemäss Verfassung (Art. 112 Abs. 2 lit. d BV) müssen die Renten zudem 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. Bis heute sind IV- und AHV-Renten aneinander gekoppelt und werden synchron an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst. Die Modelle I und II sehen demgegenüber eine jährliche Anpassung vor, um grössere Ausgabensprünge bei der AHV zu vermeiden und für eine Verstetigung der automatischen Anpassungen (Anhebung von Rentenalter und Lohnbeiträgen in Modell I, Höhe der Renten und Mehrwertsteuer in Modell II) zu sorgen. Andererseits ist bzw. war mit der IV-Revision 6b und der Neuauflage 11. AHV-Revision ohnehin ein Aussetzen des Mischindex vorgesehen. Die Frage der vollständigen Entkoppelung von AHV und IV stellt sich somit weiterhin, obwohl die IV seit Anfang 2011 über einen eigenen Fonds verfügt. 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 (11. AHV-Revision, Modell II) können je nach Zeitpunkt und Ausmass 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. Je nach Situation der zweiten Säule kann die Zusatzbelastung für die Ergänzungsleistungen grösser sein oder im Idealfall kompensieren. Im dritten Modell ändert sich hingegen nichts am Anpassungsmechanismus oder an den AHV-Leistungen. Der organisatorische Aufwand dürfte entsprechend kleiner sein.

6 Schlussfolgerungen

Das Umlageergebnis der AHV dürfte gegen 2020 deutlich negativ werden. Die vom Ausgleichsfonds der AHV erwirtschafteten Kapitalerträge werden nicht gross genug sein, um die Defizite aus der Versicherungstätigkeit zu kompensieren. In der Folge wird das Betriebsergebnis der AHV negativ und die Mittel des AHV-Fonds laufend abnehmen. Das negative Umlageergebnis in der AHV wird ohne Gegenmassnahmen unabhängig vom gewählten Szenario innert weniger Jahre auf mehrere Milliarden Schweizer Franken pro Jahr anwachsen. Im mittleren Szenario dürfte die Liquidität der AHV bis etwa 2025 auf unter 50 Prozent der laufenden Ausgaben sinken. Im tiefen Szenario sind die Mittel bis 2025 sogar vollständig aufgebraucht. Je nach Wanderungssaldo und Lohnwachstum wird das Kapital der AHV früher oder später aufgezehrt sein. Aufgrund der starken Zunahme der Anzahl der Rentnerinnen und Rentner wird die AHV in jedem Fall vor grosse finanzielle Herausforderungen gestellt. Die heutigen gesetzlich verankerten Leistungen der AHV lassen sich ohne Gegenmassnahmen auf Dauer nicht mehr finanzieren. Es besteht ein ausgewiesener Handlungsbedarf.

Bisherige Reformschritte zur Adressierung des Handlungsbedarfs sind allerdings gescheitert. Es stellt sich die Frage, ob es geeignete institutionelle Steuerungsmechanismen gibt, die einerseits adäquat auf den Handlungsbedarf reagieren können und andererseits dazu geeignet sind, die Reformblockade durch eine Entpolitisierung der Massnahmen zu überwinden. In einigen Ländern enthalten die Rentensysteme bereits heute einen Steuerungsmechanismus in der Alters- und Hinterlassenenversorgung, der darauf ausgerichtet ist, das finanzielle Gleichgewicht langfristig zu sichern. Durch mechanische und/oder automatische Koppelung verschiedener Parameter an die ökonomischen und demografischen Veränderungen kann zum Beispiel die Rentenhöhe und/oder das Rentenalter angepasst werden.

Die von uns für die AHV berechneten Modelle I und II sind als Autopiloten konzipiert. Damit ist ein gesetzlicher Automatismus gemeint, der bei bestimmten Schwellenwerten vorgängig gesetzlich definierte Massnahmen auslöst. Der Autopilot soll unabhängig von der wirtschaftlichen oder demografischen Entwicklung die langfristige Finanzierung der AHV sicherstellen, ohne dass ein Eingreifen der Politik erforderlich wäre. Sollte die Wirtschafts- und Lohnentwicklung besser sein als unterstellt, dürfte das Umlageergebnis positiv werden. In diesem Fall wird der gesetzliche Automatismus ausgesetzt.

Modell I steuert über Lohnbeiträge und Rentenalter. Im hohen Szenario werden bis ins Jahr 2020 gar keine gesetzlichen Änderungen ausgelöst, bis ins Jahr 2025 steigt das Rentenalter lediglich um drei

Monate, während die Lohnbeiträge von 8,4 Prozent auf 8,6 Prozent angehoben werden. Im tiefen Szenario müssen aufgrund der hohen negativen Umlageergebnisse hingegen bereits bis 2020 bedeutende Änderungen (Erhöhung des Rentenalters um neun Monate, Erhöhung der Beiträge um 0,4 Prozentpunkte) ausgelöst werden. Der Autopilot ist so ausgestaltet, dass sich Minderausgaben und Mehreinnahmen in etwa die Waage halten.

Modell II steuert über die Mehrwertsteuer und die Rentenhöhe. Je nach Szenario wird die Mehrwertsteuer bis ins Jahr 2030 um 0,6 bis 2 Prozentpunkte erhöht. Die Renten verändern sich gegenüber dem Jahr 2010 real um -9,2 bis +3,5 Prozent. Die Erhöhung um fast 4 Prozent im hohen Szenario ergibt sich aus der Tatsache, dass die Renten bis 2030 fünf Mal um jeweils 1 Prozent gekürzt werden. Hingegen werden die Renten jährlich gemäss Mischindex angepasst. Mit einem vom BSV unterstellten nominellen Lohnwachstum von 2,6 Prozent bei einer Teuerung von 1,5 Prozent ab den Jahren 2016 werden die Renten so real (ohne Kürzung) jedes Jahr erhöht. Gleiches gilt für das tiefere und mittlere Szenario. In diesen beiden Fällen ist die reale Erhöhung jedoch geringer, so dass bei einer Kürzung von 1 Prozent die Renten real sinken.

Modell III ist eine von uns berechnete Alternative zum Autopiloten und funktioniert als Navigationshilfe. Während bei einem Autopiloten bei Unterschreiten gesetzlich definierter Schwellenwerte automatische Veränderungen auf der Leistungs- und Finanzierungsseite in Kraft treten, bleiben gesetzliche Anpassungen bei der Navigationshilfe zumindest in einer ersten Phase dem politischen Prozess unterworfen. Die Systematik einer Navigationshilfe ist somit sehr ähnlich der bereits bestehenden Schuldenbremse für den Bundeshaushalt, indem der Steuerungsmechanismus zunächst lediglich sagt, wann Anpassungen stattfinden müssen, aber nicht wie. Der Steuerungsmechanismus sieht ein Vorgehen in drei Stufen vor.

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 zum aktuellen Zeitpunkt entsprechen. Mit den Massnahmen soll die Finanzierungslücke der AHV somit zumindest kurzfristig geschlossen werden.

Fällt der Fondsbestand gemäss den aktuellen Perspektiven des Bundesamtes für Sozialversicherungen im folgenden Jahr unter die Schwelle von 50 Prozent, 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.

Weil Modell III im Gegensatz zu den beiden anderen Steuerungsmechanismen die Verantwortung für Reformen in einer ersten Stufe vollständig Bundesrat und Parlament überlässt und erst später bei einer drohenden Unterschreitung des Fondsbestandes von 50 Prozent automatische Massnahmen auslöst, steigen das gesetzliche Rentenalter sowie der Mehrwertsteuersatz später, dann aber umso steiler an. Bis 2030 ist je nach Szenario eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,6 bis 1,6 Prozentpunkte erforderlich, während das Rentenalter um 1,1 bis 2,8 Jahre angehoben wird. Verglichen mit den beiden anderen Modellen bewirken die gesetzlichen Automatismen eine besonders ausgewogene Zusammensetzung von einnahme- und ausgabenseitigen Massnahmen. Der Anteil der Beitragserhöhungen liegt in allen drei Szenarien nahe bei 50 Prozent.

Verglichen mit der vom Parlament abgelehnten 11. AHV-Revision schneiden alle drei von uns berechneten Modelle bezüglich finanzieller Notwendigkeit und Wirksamkeit gut ab. Die vollständige Erfüllung des Kriteriums der finanziellen Notwendigkeit bedeutet gleichzeitig, dass die Steuerungsmechanismen moderat ausgestaltet sind und erst mit einer zeitlichen Verzögerung auf finanzielle Ungleichgewichte reagieren. Negative Umlageergebnisse, wenngleich anhand der Finanzperspektiven des BSV und der demografischen Entwicklung absehbar, werden von den Modellen nicht antizipiert. 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.

Um die Robustheit der Ergebnisse zu testen, nimmt die Studie Sensitivitätsanalysen im Bereich der tatsächlichen Lebenserwartung vor. Dabei bestätigt sich, dass die Entwicklung der Lebenserwartung der Rentnerinnen und Rentnern einen markanten Einfluss auf die finanzielle Verfassung der AHV haben wird. Die absehbaren Finanzierungslücken ergeben sich aber nicht nur aufgrund einer höheren Lebenserwartung, sondern aufgrund einer allgemeinen deutlichen Zunahme der Anzahl der Rentnerinnen und Rentnern. Ein höheres Lohnwachstum sowie eine Zunahme der Erwerbstätigen schwächen den daraus resultierenden Finanzierungsbedarf ab, heben ihn aber nicht auf.

7 Quellenverzeichnis

- Alesina, A., Ardagna, S., Trebbi, F. (2006): Who Adjusts and When? On the Political Economy of Reforms, Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper No. 2108.
- Alesina, A., Drazen, A. (1991): Why Are Stabilizations Delayed?, *American Economic Review* 81, 1170-1188.
- Blake, D. (2002): The United Kingdom. Examining the Switch from Low Public Pensions to High-Cost Private Pensions, in: Feldstein, M., Siebert, H. (eds.), *Social Security Pension Reform in Europe*, Chicago.
- Blanchet, D., Legros, F. (2002): The Difficult Path to Consensual Reform, in: Feldstein, M., Siebert, H. (eds.), *Social Security Pension Reform in Europe*, Chicago.
- Blanchet, D., Pelé, L.-P. (1999): Social Security and Retirement in France, in: Gruber, J., Wise, D.A. (eds.), *Social Security and Retirement around the World*, Chicago und London.
- Bonoli, G., Bertozzi, F., Wichmann, S. (2008): Anpassung der Rentensysteme in der OECD: Reformmodelle für die Schweiz?, Forschungsbericht Nr. 5/08, Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV).
- Börsch-Supan, A. (2005): The 2005 Pension Reform in Finland, Finnish Centre for Pensions, Working Paper 2005:1.
- Bruchez, P.-A., Matter E. (2011): Fiskalregeln für die Sozialversicherungen, *Volkswirtschaft* 1-2011, 27-30.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2010): Bericht des Bundesamtes für Sozialversicherungen über die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen und der Lebensversicherer zuhanden des Bundesrates. Bern.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2011a): Finanzperspektiven der AHV bis 2030. Bern.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2011b): AHV-Statistik 2010. Bern.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2011c): Schweizerische Sozialversicherungsstatistik: AHV. Bern.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2012): Schweizerische Sozialversicherungsstatistik: IV. Bern.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2010): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2010-2060. Neuchâtel.
- Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BBSE) (2012): Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG), Stand: 01.01.2012, www.admin.ch, [25.02.2012].
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS) (2003): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission.
- Bütler, M., Engler, M. (2008): Arbeitsfähigkeit und Integration der älteren Arbeitskräfte in der Schweiz, Studie im Rahmen der Ressortforschung des Seco im Kontext des Wachstumspaketes vom 18. Februar 2004, SECO Publikation Arbeitsmarkt No. 25, Bern.
- Chomik, R., Whitehouse, E.R. (2010): Trends in Pension Eligibility Ages and Life Expectancy, 1950-2050, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 105, Paris.
- Cukierman, A., Tommasi, M. (1998): When Does it Take a Nixon to Go to China?, *American Economic Review* 88, 180-197.

- D'Addio, A.C., Whitehouse, E. (2012): Towards Financial Sustainability of Pension Systems. The Role of Automatic-Adjustment Mechanisms in OECD and EU Countries, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, 8/12, Bern.
- economiesuisse (2008): Nachhaltige Finanzpolitik für Wachstum und Wohlstand, Zürich.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) (2012): Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2012, Bern.
- Feld, L.P., Schaltegger, C.A., Pfeil, C., Weder, M. (2012): Soziale Sicherheit sichern. Plädoyer für eine Schuldenbremse, Avenir Suisse, Zürich.
- Franco, D. (2002): Italy. A Never-Ending Pension Reform, in: Feldstein, Martin, Siebert, Horst (eds.), Social Security Pension Reform in Europe, Chicago.
- Franco, D., Sartor, N. (2006): NDC's in Italy: Unsatisfactory Present, Uncertain Future, in: Holzmann, R., Palmer, E. (eds.), Pension Reform. Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes, Washington DC, 467-492.
- Gentinetta, K., Zenker, C. (2009): Die AHV – eine Vorsorge mit Alterungsblindheit. Zürich.
- Hamann, A.J. (1997): The Reform of the Pension System in Italy, IMF Working Paper No. 97/18, Washington DC.
- International Monetary Fund (IMF) (2009): Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, Fiscal Affairs Department, Washington DC.
- International Monetary Fund (IMF) (2011): The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Economies, Fiscal Affairs Department, Washington DC.
- Kaiser, M., Oezen, S. (2011): AHV-Reform: wie weiter?, Volkswirtschaft 1-2011, 13-16.
- Lassila, J., Valkonen, T. (2002): Prefunding in a Defined-Benefit Pension System, in: Feldstein, M., Siebert, H. (eds.), Social Security Pension Reform in Europe, Chicago.
- Legros, F. (2006): NDC's: A Comparison of the French and the German Point Systems, in: Holzmann, R., Palmer, E. (eds.), Pension Reform. Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes, Washington DC, 203-222.
- Mandin, C., Palier, B. (2005): The Politics of Pension Reform in France: The End of Exceptionalism?, in: Bonoli, G., Shinkawa, T. (eds.), Ageing and Pension Reform around the World. Evidence from Eleven Countries, Cheltenham, 74-93.
- Mannheim Research Institute for the Economics of Ageing (MEA) (2003): Die Reformvorschläge der Rürup-Kommission. Von der schwierigen Suche nach einem gerechten und zukunftsfähigen Rentensystem, Policy Brief No. 01.
- Nordic Social-Statistical Committee (Nososco) (2008): Old-age Pension Systems in the Nordic Countries, http://nososco-eng.nom-nos.dk/filer/publikationer/Pension_Systems.pdf [13.12.2011]
- OECD (2011): Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G-20 Countries. Paris: OECD.
- OECD (2012). OECD.Stat (Datenbank). <http://stats.oecd.org/Index.aspx> [01.03.2012]
- Queisser, M., Vittas, D. (2000): The Swiss Multi-Pillar Pension System. Triumph of Common Sense?, The World Bank Policy Research Working Paper 2416, Washington DC.
- Poelchau, D. (2007): Altersvorsorge im internationalen Vergleich. Eine Analyse der Rentenreformen in reifen Wohlfahrtsstaaten 1990-2000, Zürich.
- Regeringskansliet (2003). Die schwedische Altersrente, Socialdepartementet, Stockholm.

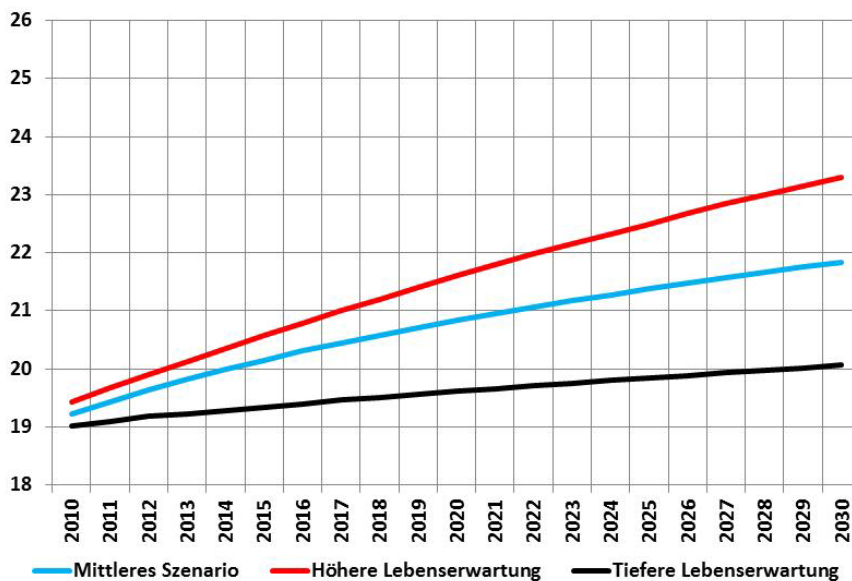
- Riphahn, R.T., Sheldon, G. (2006). Arbeit in der alternden Gesellschaft: Der Arbeitsmarkt für ältere Menschen in der Schweiz. Zürich.
- Rodrik, D. (1996): Understanding Economic Policy Reform, *Journal of Economic Literature* 34, 9-41.
- Rürup, B. (2002): The German Pension System. Status Quo and Reform Options, in: Feldstein, M., Siebert, H. (eds.), *Social Security Pension Reform in Europe*, Chicago.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2006): Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen. Jahresgutachten 2006/07, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2010): Chancen für einen stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/11, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2011): Herausforderungen des demografischen Wandels. Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Wiesbaden.
- Sakamoto, J. (2005): Japan's Pension Reform, *Social Protection Discussion Paper No. 0541*, Washington DC.
- Schwarze, J. (1998): Der Einfluss alternativer Konzeptionen von Alterssicherungssystemen auf Sicherungsniveau, Altersarmut und Einkommensverteilung: Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA, *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Diskussionspapier No. 160*.
- Schweizerischer Gewerbeverband (SGV) (2010), Rentenalter AHV – Flexibilisierter Anpassungsprozess beim AHV-Alter sichert Renten und verhindert Steuererhöhungen, Positionspapier, Bern.
- Settergren, O. (2001): The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System: A Non-Technical Introduction, *Wirtschaftspolitische Blätter* 4, 339-349.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) (2011): Historische Zeitreihen: Jahresdaten ab 1948, Quartalsdaten ab 1965. <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00456/00458/index.html?lang=de> [25.01.2012]
- Tavares, J. (2004): Does Right or Left Matter? Cabinets, Credibility and Fiscal Adjustments, *Journal of Public Economics* 88, 2447-2468.
- Travail.Suisse (2011): Pressedienst Travail.Suisse – Nr. 8 – 16. Mai 2011 – AHV
- Turner, J.A. (2009): Social Security Financing: Automatic Adjustments to Restore Solvency, AARP Public Policy Institute, Research Report #2009-01.
- Vidal-Mileá, C., Boado-Penas, M.del Carmen; Settergren, O. (2009): Automatic Balance Mechanisms in Pay-As-You-Go Pension Systems, *The Geneva Papers* 34, 287-317.
- Whitehouse, E.R. (2009): Pensions, Purchasing-Power Risk, Inflation and Indexation, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 77*, Paris.

8 Anhang I: Sensitivitätsanalyse

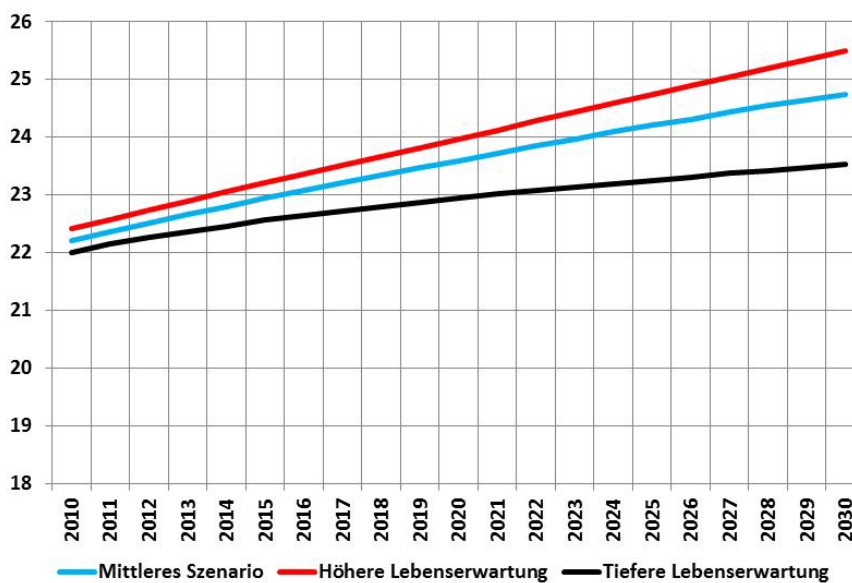
8.1 Eckwerte der Sensitivitätsanalyse

Um die Sensitivität der Ergebnisse der beiden Autopiloten (Modell I und Modell II) überprüfen zu können, werden im Folgenden unterschiedliche Szenarien bezüglich der Lebenserwartung der Rentnerinnen und Rentnern verwendet. Die drei bisher verwendeten Szenarien (A-09-2010, A-17-2010 und A-18-2010 gemäss Bundesamt für Statistik) unterscheiden sich zwar bezüglich Zuwanderung, Lohnwachstum und Erwerbsbevölkerung, jedoch nicht bezüglich der Lebenserwartung. Weil die zukünftige Entwicklung der Lebenserwartung der Rentnerinnen und Rentnern einen entscheidenden Einfluss auf die Finanzierung der AHV hat, ist es sinnvoll, auch diesbezüglich unterschiedliche Szenarien zu berücksichtigen. Aus diesem Grund wird im Folgenden das mittlere Szenario für zwei weitere Varianten berechnet. Im ersten Fall wird eine höhere Lebenserwartung der über 65-Jährigen gemäss Szenario B-00-2010 des Bundesamtes für Statistik unterstellt. Im zweiten Fall wird das Szenario C-00-2010 als Vergleich herangezogen, das von einer tieferen Entwicklung der Lebenserwartung ausgeht.¹⁶ Die Unterschiede für die 65-jährigen Männer und Frauen sind in den Grafiken 24 und 25 dargestellt. Bei den Männern liegt die Lebenserwartung der 65-Jährigen bis 2030 im Szenario B-00-2010 um rund 1,5 Jahre höher als im mittleren Szenario. Im Szenario C-00-2010 liegt die Lebenserwartung hingegen fast 1,8 Jahre tiefer als im mittleren Szenario. Bei den Frauen sind die Unterschiede kleiner. Im Szenario B-00-2010 liegt die Lebenserwartung der 65-jährigen Frauen im Jahr 2030 um 0,8 Jahre höher als im mittleren Szenario. Im Szenario C-00-2010 ist die Lebenserwartung um 1,2 Jahre tiefer als im mittleren Szenario. Für alle anderen Rentnerinnen und Rentner wurde die Lebenserwartung proportional zu jener der 65-jährigen angehoben. Die Ausgaben der AHV erhöhen sich damit um den Faktor der Lebenserwartung im Szenario B-00-2010 bzw. C-00-2010 im Verhältnis zu jener im mittleren Szenario A-00-2010. Für die Berechnungen wurden alle anderen Annahmen und Eckwerte aus dem mittleren Szenario übernommen.

¹⁶ Dabei ist zu berücksichtigen, dass lediglich die Hypothesen zur Lebenserwartung aus den Szenarien B-00-2010 und C-00-2010 übernommen worden. Alle anderen Eckwerte stammen auch bei der Sensitivitätsanalyse weiterhin aus den bisherigen Szenarien A-08-2010, A-17-2010 und A-18-2010.

Grafik 24: Entwicklung der Lebenserwartung der 65-jährigen Männer bis 2030

Quelle: Bundesamt für Statistik (2010).

Grafik 25: Entwicklung der Lebenserwartung der 65-jährigen Frauen bis 2030

Quelle: Bundesamt für Statistik (2010).

8.2 Sensitivitätsanalyse zu Modell I: Höheres Rentenalter, höhere Lohnbeiträge

Die Tabellen 14 und 15 zeigen die Entwicklung des gesetzlichen Rentenalters in Jahren sowie die Veränderungen der Lohnbeiträge von Arbeitgeber und Arbeitnehmer bis ins Jahr 2030, wie sie das

Modell I als automatische Anpassungen verlangt, wenn negative Umlageergebnisse vorliegen. Als Vergleich wurden jeweils auch die Werte der ursprünglichen Szenarien angegeben. Bei den Lohnbeiträgen wird deutlich, dass eine höhere oder tiefere Lebenserwartung, wie sie von den Szenarien B-00-2010 und C-00-2010 unterstellt wird, in etwa den gleichen Effekt auslöst wie die unterschiedlichen Annahmen bezüglich Lohnwachstum und Zuwanderung. Ist die Lebenserwartung tiefer als im mittleren Szenario, müssen die Lohnbeiträge bis 2030 auf 9,1 Prozent erhöht werden, was in etwa dem hohen Szenario mit überdurchschnittlicher Zuwanderung und hohem Lohnwachstum entspricht. Umgekehrt hat eine höhere Lebenserwartung ähnliche Auswirkungen wie das tiefe Szenario, in welchem Zuwanderung und Lohnwachstum vergleichsweise gering sind. Beim gesetzlichen Rentenalter sind bis 2030 gemäss Modell I Anpassungen von 1,1 bzw. 2,1 Jahren notwendig. Diese Werte liegen zwischen jenen, die im ursprünglichen tiefen und hohen Szenario mit 0,8 bzw. 2,6 Jahren ermittelt worden sind. Die Entwicklung der Lebenserwartung hat somit einen entscheidenden Einfluss auf den tatsächlichen Anpassungsbedarf bei der AHV. Das bedeutet gleichzeitig, dass die Finanzierungslücke annähernd doppelt so hoch sein wird wie im tiefen Szenario, wenn die Lebenserwartung der Rentnerinnen und Rentner im Jahr 2030 um durchschnittlich 1,2 Jahre höher liegt als im mittleren Szenario. Umgekehrt wird die Finanzierungslücke fast vollständig verschwinden, wenn die Lebenserwartung um die gleiche Differenz tiefer liegt als im mittleren Szenario.

Tabelle 14: Entwicklung der Lohnbeiträge in Prozent des Bruttolohnes bis 2030

Jahr	B-00-2010	C-00-2010	Tief	Mittel	Hoch
2018	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4
2019	8,6	8,4	8,6	8,5	8,4
2020	8,7	8,4	8,8	8,6	8,4
2021	8,8	8,4	8,9	8,7	8,4
2022	8,9	8,5	9,0	8,7	8,5
2023	9,0	8,5	9,1	8,8	8,5
2024	9,1	8,6	9,2	8,9	8,6
2025	9,2	8,6	9,3	9,0	8,6
2026	9,3	8,7	9,4	9,1	8,7
2027	9,4	8,8	9,5	9,2	8,8
2028	9,5	8,9	9,6	9,3	8,9
2029	9,6	9,0	9,7	9,4	8,9
2030	9,8	9,1	9,9	9,5	9,0

Quelle: Eigene Berechnungen

Tabelle 15: Entwicklung des gesetzlichen Rentenalters bis 2030

Jahr	B-00-2010	C-00-2010	Tief	Mittel	Hoch
2018	65,0	65,0	65,0	65,0	65,0
2019	65,3	65,0	65,5	65,1	65,0
2020	65,4	65,0	65,8	65,3	65,0
2021	65,5	65,0	65,8	65,4	65,0
2022	65,6	65,2	66,0	65,4	65,1
2023	65,7	65,2	66,1	65,7	65,1
2024	65,8	65,4	66,3	65,8	65,3
2025	65,9	65,4	66,4	65,9	65,3
2026	66,2	65,7	66,7	66,1	65,4
2027	66,3	65,8	66,8	66,2	65,5
2028	66,5	65,9	67,0	66,3	65,6
2029	66,7	66,0	67,3	66,5	65,6
2030	67,1	66,1	67,6	66,7	65,8

Quelle: Eigene Berechnungen

8.3 Sensitivitätsanalyse zu Modell II: Rentenanpassung, Mehrwertsteuererhöhung

Die Tabellen 16 und 17 zeigen die Entwicklung der realen Renten sowie des Mehrwertsteuersatzes bis ins Jahr 2030, wie sie das Modell II als automatische Anpassungen bei Finanzierungslücken vorsieht. Als Vergleich wurden wiederum die Werte der ursprünglichen Szenarien angegeben. Analog zur Sensitivitätsanalyse zum Modell I zeigt sich, dass sich eine höhere oder tiefere Lebenserwartung deutlich auf den Handlungsbedarf der AHV auswirkt. Die Auswirkungen auf die Höhe der Renten und des Mehrwertsteuersatzes sind insgesamt jedoch etwas geringer wie jene des tiefen und hohen Szenarios.

Tabelle 16: Entwicklung der realen Renten bis 2030 (indexiert, 2018 = 100)

Jahr	B-00-2010	C-00-2010	Tief	Mittel	Hoch
2018	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2019	100,12	102,17	99,74	101,15	102,56
2020	99,46	102,52	98,89	100,48	103,12
2021	98,81	102,87	98,04	100,83	103,68
2022	99,15	102,20	97,21	100,16	104,24
2023	98,50	102,55	96,38	100,51	103,75
2024	97,85	101,87	95,55	99,85	104,32
2025	97,20	102,22	94,74	99,19	103,83
2026	96,56	101,55	93,93	98,53	104,40
2027	95,93	100,88	93,13	97,89	103,91
2028	95,30	101,23	92,33	98,22	104,48
2029	94,67	100,56	91,54	97,58	103,99
2030	93,10	99,90	90,76	96,93	103,51

Quelle: Eigene Berechnungen

Im tiefen Szenario sinkt die Rentensumme bis 2030 gegenüber dem Jahr 2018 real um 9,2 Prozent. Bei höherer Lebenserwartung gemäss Szenario B-00-2010 liegt der Rückgang mit 6,9 Prozent etwas tiefer. Analog nehmen die Renten bei tieferer Lebenserwartung um 0,1 Prozent ab, während sie im hohen Szenario trotz nominellen Kürzungen um 3,5 Prozent steigen würden. Die Erhöhung der Mehrwertsteuer würde mit einer Anhebung auf 8,9 Prozent bei tieferer Lebenserwartung bzw. 9,5 Prozent bei höherer Lebenserwartung ebenfalls zwischen den ursprünglichen Werten des tiefen und hohen Szenarios mit 8,6 bzw. 10,0 Prozent liegen.

Analog zu Modell I lassen diese Ergebnisse die Schlussfolgerung zu, dass die tatsächliche Entwicklung der Lebenserwartung der Rentnerinnen und Rentnern einen markanten Einfluss auf die finanzielle Verfassung der AHV haben wird. Die absehbaren Finanzierungslücken ergeben sich aber nicht nur aufgrund einer höheren Lebenserwartung, sondern aufgrund einer allgemeinen deutlichen Zunahme der Anzahl der Rentnerinnen und Rentnern. Ein höheres Lohnwachstum sowie eine Zunahme der Erwerbstätigen schwächen den daraus resultierenden Finanzierungsbedarf ab, heben ihn aber gemäss den wahrscheinlichsten Szenarien des Bundesamtes für Sozialversicherungen sowie jenen zur Lebenserwartung gemäss Bundesamt für Statistik nicht auf.

Tabelle 17: Entwicklung des Mehrwertsteuersatzes bis 2030

Jahr	B-00-2010	C-00-2010	Tief	Mittel	Hoch
2018	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6
2019	7,8	7,6	7,9	7,7	7,6
2020	8,0	7,6	8,2	7,8	7,6
2021	8,1	7,6	8,2	7,8	7,6
2022	8,1	7,7	8,5	8,0	7,6
2023	8,3	7,7	8,6	8,0	7,7
2024	8,4	7,9	8,7	8,2	7,7
2025	8,5	7,9	8,8	8,3	7,8
2026	8,6	8,1	9,0	8,4	7,8
2027	8,7	8,2	9,1	8,5	8,0
2028	8,8	8,2	9,2	8,5	8,0
2029	8,9	8,4	9,4	8,6	8,1
2030	9,1	8,5	9,6	8,7	8,2

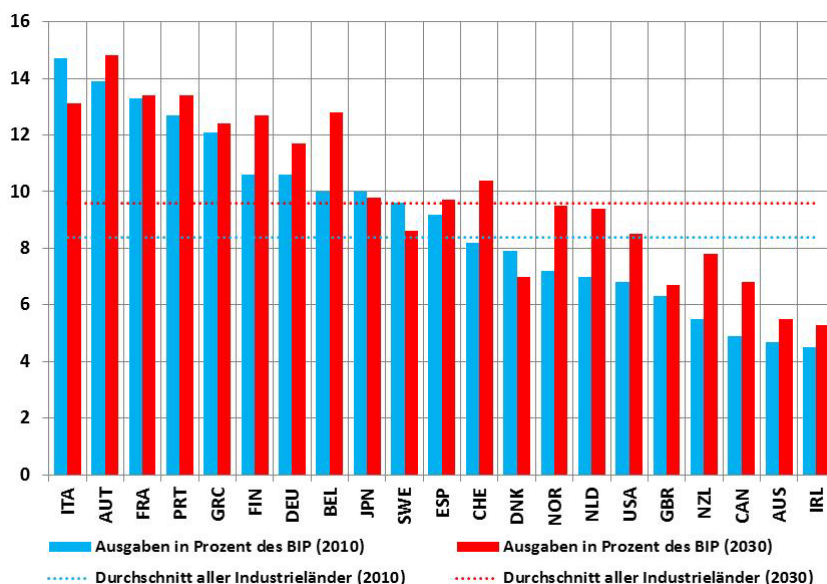
Quelle: Eigene Berechnungen

9 Anhang II: Internationale Vergleiche

9.1 Zunahme der Ausgaben für Renten bis 2030

Die öffentlichen Ausgaben für die Altersvorsorge belaufen sich in den Industrieländern gemäss einer aktuellen Erhebung des Internationalen Währungsfonds (IMF 2011) auf durchschnittlich 8,4 Prozent des Bruttoinlandproduktes (BIP). Bis ins Jahr 2030 wird ein Anstieg auf 9,6 Prozent, bis ins Jahr 2050 ein solcher auf 11,0 Prozent des BIP prognostiziert. Hinter diesen Durchschnittswerten verbergen sich grosse Differenzen bezüglich des Niveaus der heutigen Ausgaben und der absehbaren Ausgabendynamik in den nächsten Jahren (Grafik 26). Während die öffentliche Hand in Irland im Jahr 2010 Ausgaben von 4,5 Prozent des BIP tätigte, beliefen sie sich in Italien auf 14,7 Prozent. Während die meisten Staaten bis 2030 mit einer Zunahme der Ausgaben im Verhältnis zum BIP rechnen müssen, ist die Ausgabenquote für Dänemark, Italien, Japan und Schweden sogar rückläufig. Diese Unterschiede zwischen den Industrieländern spiegeln zum einen Differenzen bezüglich der demografischen Entwicklung wider, aber zum anderen eine andere Rolle des Staates bei der Altersvorsorge sowie den Einfluss von bereits eingeleiteten Reformen. Die Ausgaben der Schweiz lagen 2010 mit 8,2 Prozent leicht unter dem Durchschnitt der Industrieländer. Sie werden gemäss Internationalem Währungsfonds bis 2030 aber überproportional stark auf 10,4 Prozent zunehmen.

Grafik 26: Öffentliche Ausgaben für die Altersvorsorge in Prozent des BIP (2010-2030)

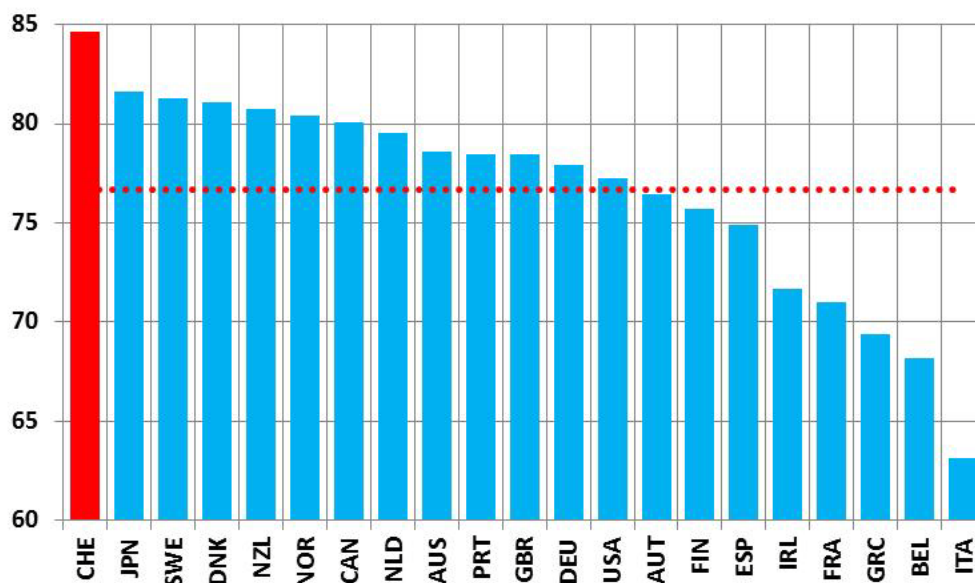


Quelle: IMF (2011).

9.2 Erwerbsquoten im internationalen Vergleich

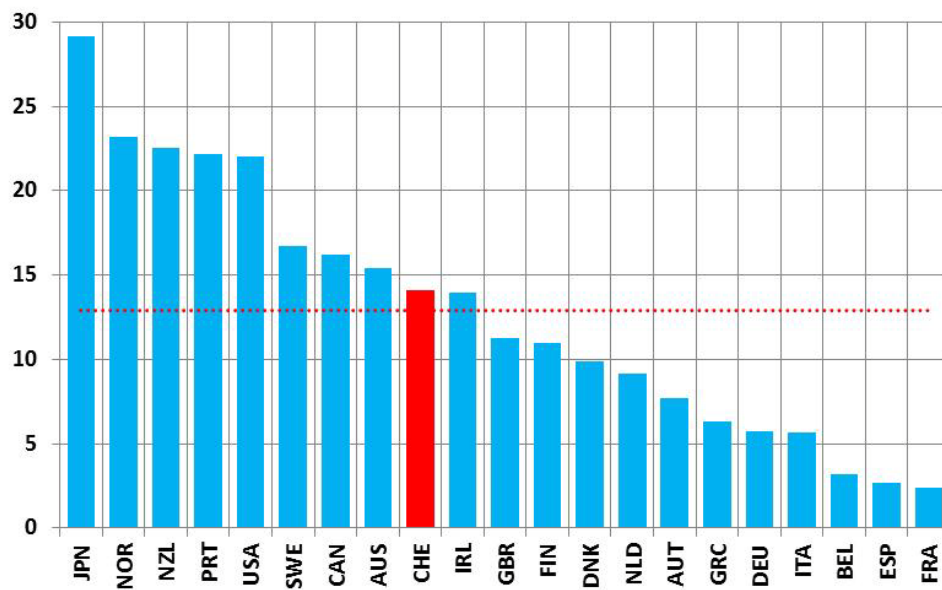
Die Schweiz verfügt im internationalen Vergleich seit Jahren über eine sehr hohe Erwerbsquote (Grafik 27). Eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit zur finanziellen Entlastung der AHV gestaltet sich damit vergleichsweise schwieriger als in anderen Staaten.

Grafik 27: Erwerbsquote der 15- bis 64-Jährigen (2010)

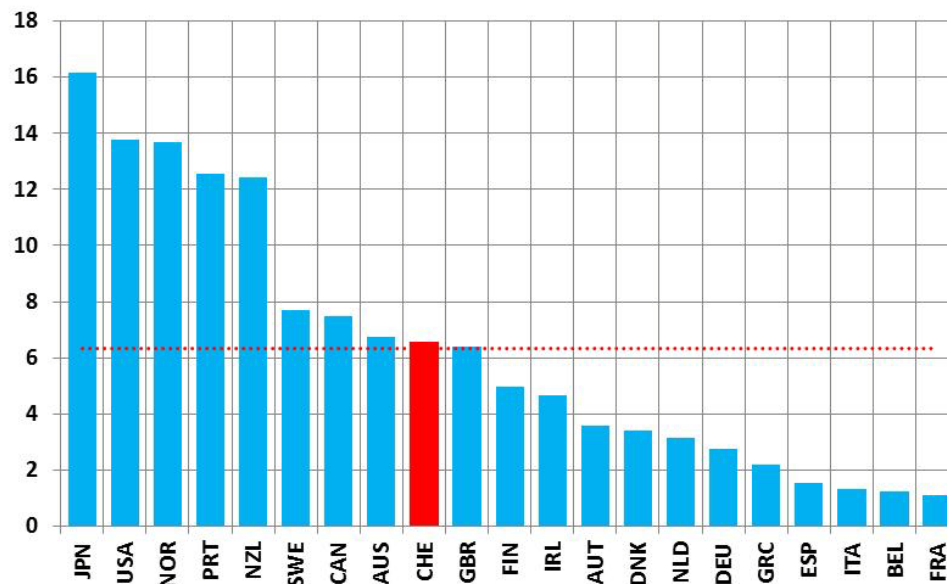


Quelle: OECD (2012).

Demgegenüber liegt die Erwerbstätigkeit der über 65-Jährigen in der Schweiz nur leicht über dem Durchschnitt der Industrieländer (Grafiken 28 und 29). In einigen Staaten wie Norwegen ist die hohe Erwerbsquote auf das höhere Rentenalter (67 Jahre für Männer und Frauen) zurück zu führen. In anderen Staaten wie Japan und den USA spielen hingegen auch kulturelle Faktoren eine wichtige Rolle. In Japan lag das gesetzliche Rentenalter im Jahr 2010 mit 64 Jahren für Männer und 62 Jahren für Frauen sogar noch etwas tiefer als in der Schweiz. Die Erwerbsquote lag mit 29 Prozent bei den über 65-Jährigen Männern und 16 Prozent bei den über 65-Jährigen Frauen höher als in allen anderen Staaten. In der Schweiz waren es 14 bzw. 7 Prozent der über 65-Jährigen. Betrachtet man nur die 65- bis 69-Jährigen, sind im Durchschnitt der OECD sogar 30 Prozent der Männer und 18 Prozent der Frauen erwerbstätig (OECD 2012). Anhand der Daten wird deutlich, dass das gesetzliche Rentenalter bereits heute nicht bei allen Erwerbstätigen die Funktion einer Guillotine hat. Trotz Frühpensionierungen liegt das effektive Rentenalter in vielen Industrieländern mittlerweile nahe beim gesetzlichen Rentenalter.

Grafik 28: Erwerbsquote der über 65-Jährigen Männer (2010)

Quelle: OECD (2012).

Grafik 29: Erwerbsquote der über 65-Jährigen Frauen (2010)

Quelle: OECD (2012).

9.3 Überblick der Rentensysteme¹⁷

Dieser Anhang bietet eine Darstellung der Rentensysteme. Die im Gutachten besprochenen Mechanismen sind jeweils einzelne Teile, meist in entsprechenden Reformen eingeführt. In vielen der ausgewählten Länder basiert das Rentensystem auf drei Säulen. Während Dänemark und Deutschland mit ihren jeweiligen ersten Säulen über eine Grundversicherung hinausgehende Leistungen bieten, stellt die erste Säule in Japan, Kanada, den USA und Grossbritannien lediglich eine Mindestrente dar. Betriebliche und private Renten sind in diesen Ländern deshalb sehr verbreitet, in Grossbritannien werden explizit Anreize für den Wechsel in die nichtstaatliche Vorsorge gesetzt. In Schweden ist der Drei-Säulen-Aufbau durch die Reform von 2003 nicht mehr klar zu erkennen. In Finnland und Frankreich basieren die Systeme auf zwei Säulen. In Italien kommt der staatlichen Vorsorge eine grosse Rolle zu, das System basiert letztlich auf dieser einen Säule.

Das Rentensystem in **Dänemark** (Nososco 2008) beruht auf einer staatlichen, einer beruflichen und der privaten Vorsorge. Erstere besteht wiederum aus der Volksrente (folkepension), der obligatorischen Altersrente ATP und einer Sonderrente SP. Mit der Volksrente sind alle Dänen im Alter von 15 bis 65 versichert. Die Volksrente wird aus Steuern finanziert und besteht aus einer Grundrente, die durch einkommensabhängige Zusatzleistungen aufgestockt werden kann. Frühverrentung ist nicht vorgesehen.

Die Altersrente ATP ist eine Ergänzung zur Volksrente und erfasst abhängig Beschäftigte im Alter von 16 bis 64 Jahren. Für Selbständige besteht die Möglichkeit zur freiwilligen Versicherung. Die ATP wird über einen Pauschalbeitrag finanziert, der vom Arbeitsmarktstatus abhängt. Die Beiträge werden von Versicherten und Arbeitgebern gemeinsam aufgebracht und am Kapitalmarkt angelegt. Die Sonderrente SP erfasst Arbeitnehmer, Selbständige und Bezieher von Lohnersatzleistungen. Die Versicherten zahlen ein Prozent ihres Bruttoeinkommens auf ein individuelles Konto und können mit Vollendung des 65. Lebensjahres darauf zugreifen. Die Ausgestaltung der beruflichen Vorsorge variiert zwischen den Wirtschaftszweigen, da sie Teil der Tarifverhandlungen ist. Daher schwanken auch die Höhe der Beiträge und die Aufteilung zwischen Arbeitgebern und -nehmern. Grundsätzlich beruht sie auf Pensionsfonds und ist somit kapitalfinanziert.

Rentenreformen in Dänemark hatten zunächst eine Ausweitung der Leistungen sowie eine grosszügigere Indexierung (1990), später aber leichte Kürzungen aufgrund steuerlicher Änderungen (1999)

¹⁷ Der Anhang basiert massgeblich auf Poelchau (2007), weitere und weiterführende Quellen in Klammern.

der Volksrente zum Inhalt. Die Rentenreform von 1996 erweiterte den Versichertenkreis der ATP-Rente. 1998 folgte die Absenkung des Renteneintrittsalters von 67 auf 65 Jahre. Dafür wurden aber Anreize zu längerem Arbeiten gesetzt. 2004 wurden auch für die Volksrente Anreize zu längerem Arbeiten eingeführt. Mit der Rentenreform von 2006 wurde das Eintrittsalter wieder auf 67 erhöht (Umsetzung schrittweise von 2024 bis 2027) und zudem an die Entwicklung der Lebenserwartung gebunden. 2008 wurden die Anreize zu längerem Arbeiten weiter verstärkt.

In **Deutschland** (BMGS 2003, Rürup 2002) beruht das Rentensystem auf einer staatlichen Rentenversicherung, die durch betriebliche und private Vorsorge ergänzt wird. Die gesetzliche Versicherung erfasst mit den abhängig Beschäftigten einen Grossteil der Bevölkerung. Finanziert wird die staatliche Säule über Beiträge, die hälftig von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufgebracht werden. Die erste Säule basiert auf dem Umlageverfahren. Die Versicherung basiert auf einem Punktesystem, bei dem die Versicherten über ihre Beiträge Punkte erwerben, die zu Beginn des Rentenbezuges in eine Zahlung umgerechnet werden. Auch während ausgewählter Zeiten ohne Beitragsleistung, wie z.B. Studium oder Kindererziehung, könnten Punkte erworben werden. Grundsätzlich kann die Rente mit der Vollendung des 65. Lebensjahres bezogen werden. Es besteht die Möglichkeiten zur Frühverrentung, die aber mit Abschlägen verbunden ist. Die zweite Säule besteht aus der betrieblichen Altersvorsorge, die über Rückstellungen der Arbeitgeber, Pensionsfonds oder über Sparpläne der Arbeitgeber bei privaten Versicherungsunternehmen organisiert sein kann.

Die Rentenreform von 1992 hatte eine Umstellung von Brutto- auf Nettolöhne bei der Rentenanpassung zum Inhalt. Zur Begegnung der Effekte durch steigende Lebenserwartung wurde festgelegt, das Renteneintrittsalter für Frauen schrittweise von 60 Jahre auf 65 Jahre (2000-2006) und für Männer von 63 auf 65 Jahre (2000-2001) anzuheben. Zudem wurden Anreize für einen tatsächlichen Aufschub des Renteneintritts verankert. Mit der Rentenreform von 1999 wurde der demografische Faktor eingeführt, der über eine Senkung des Rentenwertes Änderungen der Lebenserwartung berücksichtigte. Bildungszeiten werden zudem nochmals stärker berücksichtigt. Infolge eines Wechsels der Regierungskoalition wurde der demografische Faktors bereits 1999 wieder zurückgenommen. Im Jahr 2001 folgte die „Riester-Rente“, eine Stärkung der dritten Säule durch Steuervergünstigungen. Grundlegendere Änderungen werden schliesslich 2004 beschlossen. Der Rürup-Kommission folgend wurde der Nachhaltigkeitsfaktor mit dem Rentnerquotienten eingeführt und eine Anhebung des Eintrittsalters von 65 auf 67 Jahre beschlossen.

Auch in **Japan** (Sakomoto 2005) besteht das Rentensystem aus drei Säulen: einer staatliche Grundrente, einer verpflichtenden staatlichen Zusatzrente und einer betrieblichen Zusatzrente, die aber freiwillig ist. Die Grundrente ist als Pauschalrente konzipiert. Sie finanziert sich zwar über Beiträge

der Arbeitgeber und -nehmer, die Beitragshöhe ist für die Rente aber unbedeutend. Die volle Rente wird bei einer Beitragsdauer von 40 Jahren gewährt. Ein Anspruch entsteht erst mit einer Beitragsdauer von 25 Jahren. Versichert sind alle Personen zwischen 20 und 59 Jahren mit Wohnsitz in Japan. Neben den abhängig Beschäftigten des Privatsektors und des staatlichen Sektors sind auch Selbständige, Studenten, Arbeitslose und Bauern versichert. Das reguläre Eintrittsalter liegt bei 65 Jahren, Frühverrentung ist grundsätzlich möglich.

Die staatliche Zusatzrente ist gleich der Grundrente in der Umlage- und der Beitragsfinanzierung (Arbeitgeber und -nehmer gemeinsam). Allerdings sind die Rentenleistungen hier einkommensabhängig. Im Zeitraum des 60. bis 70. Lebensjahres kann das Eintrittsalter selbst gewählt werden, allerdings gelten bei Inanspruchnahme vor Vollendung des 65. Lebensjahres andere Konditionen als bei Inanspruchnahme danach. Die betriebliche Zusatzrente ist freiwillig und wird fast ausschliesslich von den Arbeitgebern finanziert. Arbeitnehmerbeiträge sind zwar möglich, aber selten. Zudem ist diese Säule kapitalfinanziert.

In der Reform von 1994 wurde das Rentenalter der staatlichen Zusatzrente auf 65 Jahre angehoben. Umgesetzt wird dieser Anstieg für Männer von 2001 bis 2013 und für Frauen von 2006 bis 2018. Zudem wurde die Indexierung der Grundrente und der staatlichen Zusatzrente von Brutto- auf Netto-lohnanpassung umgestellt und es wurde eine Beitragserhöhung beschlossen. Seit der Reform von 2000 folgte die Indexierung der Grundrente und der staatlichen Zusatzrente allein der Preisentwicklung. Zudem erhält die staatliche Grundrente seitdem mehr Mittel aus dem allgemeinen Haushalt, finanziert über eine Steuererhöhung. Die Reform von 2004 installierte einen automatischen Anpassungsmechanismus, der die Renten von der Wachstumsrate der Beitragszahler und der Entwicklung der Lebenserwartung abhängig macht.

In **Schweden** (Regeringskansliet 2003) hat es zwar nur eine grosse Rentenreform mit Wirkung ab 2003 gegeben, diese hatte aber eine umfassende Änderung des gesamten Rentensystems zum Inhalt. Bis 1999 bestand das System aus einer Volksrente (folkepension) und einer verpflichtenden Zusatzrente ATP. Während in der Volksrente alle Bürger versichert waren, erfasste die ATP nur die Bürger mit einem Einkommen über einem festgelegten Grundbetrag. Beide Versicherungen waren umlagefinanziert. Für den vollen Bezug der Volksrente war eine vierzigjährige Wohnsitzdauer in Schweden notwendig. Entgegen der ATP waren die Leistungen der Volksrente nicht von der Beitragshöhe abhängig. Mit der Reform wurde die Volksrente durch eine Garantierente und die ATP durch eine einkommensbasierte Rente ersetzt. Zusätzlich wurde eine auf Prämien basierende Rente eingeführt. Die Einkommensrente beruht auf dem NDC-Prinzip. Sie ist somit beitrags- und umlagefinanziert, gewährleistet aber ein versicherungsmathematisches Gleichgewicht. Darüber hinaus wurde ein au-

tomatischer Anpassungsmechanismus installiert, der bei Defizit vom Einkommensindex auf den Bilanzindex umstellt. Die Prämienrente ist ebenfalls verpflichtend und umlagebasiert, schreibt die Beiträge aber einem individuellen Konto gut und legt sie am Kapitalmarkt an. Die Beiträge zu den beiden Zusatzrenten werden von Arbeitgebern und -nehmern gemeinsam aufgebracht. Die Garantierente wird nun gewährt, wenn das Renteneinkommen aus Einkommens- und Prämienrente als zu niedrig eingestuft wird. Sie ist somit bedarfsabhängig. Die Garantierente wird aus dem allgemeinen Haushalt finanziert, der Anspruch ist vom Wohnsitz in Schweden abhängig. Das Rentensystem basiert als Ganzes auf dem Lebenseinkommensprinzip: alle während des Erwerbslebens eingezahlten Beiträge sind Grundlage der Rentenberechnung. Zeiten, z.B. für Kindererziehung oder Ausbildung, werden entsprechend berücksichtigt. Neben diesen Rentenplänen existieren auch freiwillige betriebliche Renten.

In **Kanada** basiert das Rentensystem auf der staatlichen Grundrente OAS, den staatlichen Zusatzrenten CPP und QPP, sowie der betrieblichen und privaten Zusatzversorgung. In der Grundrente sind alle Personen versichert, die ihren Wohnsitz mindestens zehn Jahre lang in Kanada gehabt haben. Sie basiert auf dem Umlageverfahren, wird aber aus dem allgemeinen Haushalt und nicht über Beiträge finanziert. Der Erhalt der vollen Rente ist an die Beitragszeit gebunden. Sie erhält, wer mindestens 40 Jahre lang seinen Wohnsitz in Kanada hatte. Das Eintrittsalter beträgt 65 Jahre. Die Zusatzrenten CPP und QPP sind umlagefinanziert, allerdings werden für sie Beiträge von Arbeitgebern und -nehmern erhoben. Eventuelle Überschüsse werden einem Reservefonds zugeführt und am Kapitalmarkt angelegt. Das Eintrittsalter liegt ebenfalls bei 65 Jahren, wobei ein früherer (späterer) Eintritt zu einer niedrigeren (höheren) Rente führt. Betriebliche und private Zusatzversicherungen sind stark verbreitet, da OAS, CPP und QPP jeweils nur eine Mindestrente bereitstellen, die nicht automatisch den Lebensstandard halten hilft.

Fundamentale Reformen hat es in Kanada nicht gegeben. So wurden zu Beginn der 1990er Jahre beispielsweise für die Zusatzrenten CPP und QPP die Beitragssätze angehoben und es gab steuerliche Änderungen. Freibeträge für betriebliche und private Renten wurden angehoben. Entscheidende Reformen gab es 1997 für CPP und QPP: der früher beschlossene Anstieg der Beiträge wurde schneller umgesetzt und die daraus entstandenen Überschüsse einem Reservefonds zugeführt.

Das Rentensystem in den **Vereinigten Staaten von Amerika** setzt sich aus der staatlichen Rente OAS, sowie betrieblicher und privater Rentenpläne zusammen. In der OAS sind nahezu alle Beschäftigten versichert, es basiert auf dem Umlageverfahren und wird über gemeinsame Beiträge der Arbeitgeber und -nehmer finanziert. Eventuelle Überschüsse des Systems werden einem Reservefonds zugeführt und in Staatsanleihen angelegt. Der Erhalt einer Altersrente ist von gesammelten

Kreditpunkten abhängig. Um diese zu bekommen, muss der Versicherte ein Einkommen über einer Mindestgrenze erzielen. Das Eintrittsalter liegt zwischen 65 und 67 Jahren und ist vom Geburtsdatum abhängig. Frühverrentung ist möglich. Da die staatliche Rente nur Mindestleistungen bietet, spielen betriebliche und private Rentenpläne eine grosse Rolle, sind aber freiwillig. In den meisten Fällen sind sie kapitalfinanziert. Es existieren sowohl DB- als auch DC-Systeme. In der Regel leisten Arbeitgeber und –nehmer die Beiträge. Die Inanspruchnahme betrieblicher und private Rentenpläne wird steuerlich gefördert.

Grosse Reformen hat es in den letzten zwanzig Jahren nicht gegeben. Immer wieder wurden Vorschläge zur Änderung einzelner Elemente erarbeitet, viele mündeten aber nicht in Gesetzestext. Andere sind als Gesetz verabschiedet, kurze Zeit später aber wieder rückgängig gemacht worden. Die letzte grössere Rentenreform fand 1983 statt und realisierte eine Anhebung des Eintrittsalters auf 67 Jahre.

In **Grossbritannien** (Blake 2002) basiert das Rentensystem neben der staatlichen Grundrente auf staatlichen, betrieblichen und privaten Zusatzrenten. Den betrieblichen Zusatzrenten kommt dabei eine weitaus grössere Bedeutung als der staatlichen Zusatzrente zu. Über die umlagefinanzierte Grundrente (basic state pension) sind alle abhängig Beschäftigten des privaten und staatlichen Sektors, sowie Selbständige mit einem bestimmtem Mindesteinkommen versichert. Beiträge werden von Arbeitgebern und -nehmern gemeinsam erhoben. Die Rentenleistung richtet sich nach der Beitragsdauer, die Höhe der Beiträge ist ohne Bedeutung. Um die Vollrente zu erhalten, muss ein Versicherter über 90 Prozent seiner Erwerbszeit Beiträge eingezahlt haben. Das Eintrittsalter beträgt für Frauen 60 und für Männer 65 Jahre. Auch die staatliche Zusatzrente basiert auf dem Umlageverfahren. Personen mit einem Einkommen über der Mindestgrenze sind automatisch in der staatlichen Zusatzrente versichert. Das Eintrittsalter liegt bei 60 bzw. 65 Jahren. Zudem besteht für die Versicherten die Möglichkeit, aus der staatlichen Versorgung auszusteigen, wenn die Teilnahme an einer betrieblichen oder privaten Versorgung nachgewiesen werden kann. Es werden verschiedene Anreize gesetzt, um diesen Wechsel zu fördern. Im Bereich der betrieblichen Vorsorge existieren viele Rentenpläne und somit recht unterschiedliche Regelungen bezüglich der Beiträge und Leistungen. Daneben bestehen betriebliche Rentenpläne, die parallel zu Grundrente bezogen werden können.

Rentenreformen standen in Grossbritannien oft unter dem Aspekt, die Attraktivität der betrieblichen Vorsorge zu erhöhen und den Wechsel zu erleichtern. So wurde im Social Security Act von 1980 die Indexierung der Grundrente von Lohn- auf Preisorientierung umgestellt. Mit dem Pension Act von 1995 wurden die Leistungsanforderungen an die betrieblichen Rentenpläne relativ zur Grundrente abgeschwächt. Daneben wurde das allgemeine Rentenalter für Frauen von 60 auf 65 Jahre über den

Zeitraum von 2010 bis 2020 angehoben. Mit dem Social Security Act von 1986 wurden die Leistungen der staatlichen Zusatzrente verringert und der Wechsel von staatlicher Zusatzrente in private Pläne vereinfacht. Der Welfare Reform and Pension Act von 1999 unterstützte mit der Einführung der Minimum Insurance Guarantee die Bezieher niedriger Einkommen: ihr Niveau liegt über dem der Grundrente. Ausserdem wird die Stakeholder Pension eingeführt. Mit ihr werden die Arbeitgeber verpflichtet, ihren Angestellten eine betriebliche Rente anzubieten. Zudem werden steuerliche Vergünstigungen für betriebliche und private Rentenpläne beschlossen.

In **Finnland** (Lassila und Valkonen 2002, Nososco 2008) basiert das Rentensystem auf zwei Säulen: einer staatlichen Volksrente und einer verpflichtenden Zusatzrente. Daneben existierende betriebliche und private Konzepte. Durch die erste Säule sind alle finnischen Staatsbürger über 16 Jahren versichert. Die Volksrente basiert auf dem Umlageverfahren und wird über Arbeitgeberbeiträge und staatliche Zuschüsse, nicht aber durch Arbeitnehmerbeiträge finanziert. Auch Selbständige zahlen keine Beiträge. Für den Umfang der Volksrente ist vor allem die Dauer der Wohnzeit in Finnland sowie das Einkommen der Rentner (Zusatzrente, weitere Einkommen) entscheidend. Die obligatorische Zusatzrente versichert vor allem die Arbeitnehmer des privaten Sektors (TEL) aber auch Selbständige, Landwirte u.a. Die TEL erfasst alle privaten Arbeitnehmer mit Vollendung des 14. Lebensjahres. Die Finanzierung geschieht sowohl über Arbeitgeber- und -nehmerbeiträge als auch über staatliche Zuschüsse. Die Zusatzrente ist teilweise kapitalfinanziert. Auf dieser Finanzierungsart basieren letztlich 50 Prozent der Leistungsansprüche, die auf Einzahlungen zwischen dem 23. und 54. Lebensjahr beruhen. Alle weiteren Rentenleistungen werden über ein Umlageverfahren bereitgestellt. Die Kapitalfinanzierung ist kollektiv, d.h. nicht individuell zurechenbar. Im Gegensatz zur Volksrente sind die Leistungen vom Einkommen während der Einzahlungsphase abhängig. Beiträge für versicherungsfreie Zeiten, z.B. aufgrund von Kindererziehung, werden aus dem allgemeinen Haushalt aufgebracht.

1992 wurde das Eintrittsalter der Volksrente für die Frühverrentung von 55 auf 60 Jahre angehoben. 1994 folgt dann die Anhebung des Eintrittsalter der Frühverrentung der Zusatzrente von 55 Jahre auf 58 Jahre. Seit 1995 sind die Leistungen der Volksrente einkommensabhängig. Die Referenzeinkommen der Zusatzrente wurden auf den Durchschnitt der letzten zehn Jahre ausgedehnt. Die hälftige Indexierung der Renten an Inflation und Lohnentwicklung orientiert sich nun zu 80 Prozent am Konsumentenpreisindex. Wesentliche Änderungen bringt die Rentenreform von 2005. Bis dahin lag das gesetzliche Rentenalter für Männer und Frauen bei 65 Jahren, wobei die Möglichkeit des früheren Rentenbezugs bestand. Seit der Reform liegt das Eintrittsalter zwischen 63 Jahren und 68 Jahren. Der frühestmögliche Bezug ist mit Vollendung des 62. Lebensjahres möglich, bedeutet aber

eine Reduktion der Rente. Seit 2010 ist der Lebenserwartungskoeffizient in Kraft. Zudem gibt es Beitragsgutschriften für Erziehung und Studium.

Auch das Rentensystem in **Frankreich** (Blanchet und Legros 2002, Mandin und Palier 2005) basiert auf zwei Säulen: der staatlichen Rente und einer verpflichtenden betrieblichen Zusatzrente. Innerhalb der ersten Säule wird zwischen dem Régime Général, einem Rentenplan für abhängig Beschäftigte des privaten Sektors, und die Régimes Spéciaux unterschieden. Letztere enthalten mehrere Rentenpläne, die für Arbeitnehmer der Landwirtschaft, Beamte und Selbständige eingerichtet sind. Insgesamt enthält die erste Säule über einhundert verschiedene Rentenpläne. Die erste Säule ist umlagefinanziert und erhält Einnahmen über die Erhebung von Beiträgen. Die Rentenleistung richtet sich sowohl nach der Zahl der Beitragsjahre als auch nach dem Einkommen in der Beitragsphase. In Frankreich ist die betriebliche Zusatzrente (zweite Säule) ebenfalls umlagefinanziert und basiert auf einem Punktesystem. Die Beiträge werden von Arbeitgebern und -nehmern gemeinsam erbracht. Das gesetzliche Rentenalter liegt bei 65 Jahren. Ein früherer Bezug der Rente ist möglich, unter bestimmten Voraussetzungen sogar ohne Abschläge.

Bedeutende Reformen gab es 1993 (Balladur-Reform) und 2003 (Fillon-Reform). Die Balladur-Reform beinhaltete für das Régime Général eine Anhebung der notwendigen Beitragsdauer für den Bezug der Vollrente auf 40 Jahre und die Ausdehnung des Einzahlungszeitraumes, der der Rentenberechnung zugrunde liegt, auf 25 Jahre. Dazu kam die Umstellung der Rentenindexierung von Löhnen zu Preisen. Ziel der Fillon-Reform war eine Angleichung der Regelungen für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes an die der Beschäftigten der Privatwirtschaft. So beträgt die Mindestbeitragszeit für die Vollrente auch für Beamte 40 Jahre mit einem weiteren Anstieg um zwei Jahre bis 2020. Zudem wurden Anreize für einen späteren Renteneinstieg installiert. Zwischen diesen beiden Reformen gab es weitere Änderungsbestrebungen (z.B. unter Alain Juppé), die die Einrichtung von Reservefonds in verschiedenen Ausgestaltungen diskutierten, aber aufgrund politischer Widerstände und divergierender Fachmeinungen letztlich keine Umsetzung fanden.

Das Rentensystem in **Italien** (Franco 2002) beruht vor allem auf einer staatlichen Versicherung. Es existieren zwar betriebliche und private (kapitalgedeckte) Rentenpläne, diese sind aber nur schwach ausgeprägt. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Versicherten annähernd gleiche Leistungen erhalten, denn es existieren viele berufsständige Kassen bzw. Fonds nebeneinander, die jeweils über ein eigenes Regelwerk verfügen. Von dem Fonds FPLD werden die abhängig Beschäftigten und somit ein Grossteil der Bevölkerung erfasst. Dieser basiert auf einem NDC-System. Somit ist dieser Teil der Rentenversicherung zwar umlagefinanziert, es existiert aber ein sehr direkter Zusammenhang zwischen Beitragszahlungen und Rentenleistung. Die Rente berechnet sich direkt anhand des Konto-

standes. Aufgrund der versicherungsmathematischen Berechnungen wird ein finanzielles Gleichgewicht erreicht. Auch die verbleibende Lebenserwartung zum Zeitpunkt der Pensionierung fließt in die Berechnung mit ein. Passend zum NDC-System ist das Eintrittsalter flexibel gestaltet, in Italien liegt es zwischen 57 und 65 Jahren. Wählt ein Versicherter einen späteren Renteneintritt, erhöht das über weitere Beitragszahlungen direkt die Rentenleistung. Vor Einführung des NDC-Systems galten für abhängig Beschäftigte folgende Regelungen: die Rentenleistung war einkommensabhängig und das Eintrittsalter lag für Frauen bei 60 und für Männer bei 65 Jahren. Für den Bezug der vollen Rente war eine Beitragszeit von 20 Jahren notwendig. Fällt der Wechsel zum NDC-System in die Beitragszeit eines Versicherten, werden die Renten mit dem jeweils bei Einzahlung geltenden Regelwerk berechnet.

In Italien gab es in den 1990er Jahren vor allem zwei wichtige Reformen: die Amato-Reform (1992) und die Dini-Reform (1995). Mit der ersten Reform wurde das Rentenalter für Versicherte des privaten Sektors von 55 auf 60 Jahre (Frauen) bzw. von 60 auf 65 Jahre (Männer) erhöht, sowie die Mindestbeitragszeit auf 20 Jahre angehoben. Für Beschäftigte im öffentlichen Sektor wurde diese Beitragszeit auf 35 Jahre angehoben. Die für die Rentenberechnung massgebende Erwerbszeit wurde auf zehn Jahre ausgedehnt, für junge Versicherte liegen seitdem die Einkommen des gesamten Erwerbslebens zugrunde. Die Rentenindexierung orientiert sich seitdem allein an der Preisentwicklung. Die Dini-Reform realisierte vor allem den Übergang zum NDC-System für die abhängig Beschäftigten, mit der entsprechenden Flexibilisierung des Eintrittsalters. Die garantierte Mindestrentenleistung wurde abgeschafft.

9.4 Zusammenfassung der OECD-Studie von D'Addio und Whitehouse (2012)

Das Papier stellt verschiedene Möglichkeiten der automatischen Anpassung umlagefinanzierter Rentensystemen an die demografische Entwicklung vor, die in der jüngeren Vergangenheit in Ländern der OECD und EU eingeführt oder ausgebaut worden sind. Dieser Anhang erörtert die Ergebnisse hinsichtlich der im Gutachten ausgewählten Länder.

Zunächst diskutieren die Autoren verschiedene Konzepte der finanziellen Nachhaltigkeit. Dabei unterscheiden sie zwischen einem statischen und einem dynamischen Gleichgewicht. Während ersteres einen Ausgleich von Beitragszahlungen und Rentenleistungen in einem bestimmten Jahr t verlangt, sieht letzteres für den Zeitpunkt t den Ausgleich des Gegenwartswertes der Einnahmen mit dem Gegenwartswert der Ausgaben vor. Es handelt sich dabei um ein versicherungsmathematisches Konzept. Das statische Umlagegleichgewicht kann aber auch schwach ausgelegt werden. Beitragsleistungen und Rentenleistungen müssen dann nicht in jeder Periode, sondern über dem Kon-

junkturzyklus ausgeglichen sein. Das versicherungsmathematische Gleichgewicht kann aufgrund des längeren Zeitraums auch Effekte der Bevölkerungsalterung erfassen. Bei konstanten Beitragssätzen führt die Alterung zu einem Niveau der Rentenausgaben, welches das Einnahmenniveau übersteigt. Ein versicherungsmathematisches Gleichgewicht würde in diesem Fall Anpassungen in der Gegenwart verlangen, während das statische Gleichgewicht dies nicht tun würde.

Projektionen der Europäischen Kommission zeigen, dass für den Zeitraum 2007 – 2060 für **Grossbritannien, Schweden und Frankreich** mit einem Anstieg der Beschäftigung zu rechnen ist (für **Dänemark** bleibt sie unverändert), während für **Finnland, Italien und Deutschland** mit einem Rückgang zu rechnen ist. Allerdings bildet dieser Rahmen die Veränderungen aufgrund der alternenden Bevölkerung nicht vollständig ab. Solange die Bevölkerungsalterung durch einen Rückgang der Geburtenrate ausgelöst wird, reagiert das in der Studie verwendete Nachhaltigkeitsmodell darauf, weil eine abnehmende Geburtenrate im Zeitablauf zu einem negativen Wachstum des Arbeitskräftepotentials führt. Schlägt sich die Alterung aber in einer steigenden Lebenserwartung nieder, wird sie nicht erfasst. Zusätzliche Anpassungen sind dann nötig, die über eine Erhöhung des Renteneintrittsalters oder eine Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen der Frühverrentung erreicht werden können.

Den Projektionen der Europäischen Kommission folgend, zeigen **Schweden, Grossbritannien, Frankreich, Italien, Finnland, Deutschland und Dänemark** für den Zeitraum 2007 – 2060 eine positive jährliche Wachstumsrate der Bevölkerung über 65 Jahren. Reformmassnahmen zur Erhöhung des effektiven Eintrittsalters führen dann zu einer Wachstumsrate der Rentenbezieher, die unter der Wachstumsrate der über 65-Jährigen liegt. Für **alle erwähnten Länder** ist das der Fall. Eine nachhaltige Rendite erhält man durch Addition der Wachstumsrate der Beschäftigung und der Wachstumsrate der Rentenbezieher. Innerhalb der EU27 ist sie in **Dänemark** mit -0.2% am niedrigsten.

Die Rentensysteme in der OECD basieren allerdings nicht auf dem Konzept der impliziten Rendite, sondern auf Nutzen-Kosten-Verhältnissen. Diese setzen den Lebenszeitwert der Renten mit dem Lebenszeitwert der Beiträge ins Verhältnis. Nachhaltigkeit liegt dann bei einem Nutzen-Kosten-Verhältnis von Eins vor. Nimmt das Verhältnis ab, bedeutet das eine Verbesserung der finanziellen Situation. Daten der Europäischen Kommission belegen ein Sinken des Verhältnisses für **Frankreich, Italien, Finnland, Deutschland, Dänemark und Schweden** im Vergleich der Jahre 2007 und 2060. **Schweden** zeigt zudem einen der stärksten Rückgänge in der EU27. Einen Anstieg dagegen verzeichnet **Grossbritannien** (dennoch liegt das Verhältnis für die Länder unter 1).

Unter bestimmten Umständen kann aber auch das Umlagegleichgewicht von Bedeutung sein. Daten der Europäischen Kommission zeigen, dass das Verhältnis der Beitragseinnahmen zu den Rentenausgaben in der Projektion für 2060 im Vergleich zu 2007 für **Frankreich, Finnland, Deutschland** und **Schweden** etwas niedriger ausfällt, während es für **Italien** höher ausfällt (für alle Länder liegt es unter 1). Nicht in jedem Fall können die Zahlen als Ungleichgewicht des Rentensystems ausgelegt werden. So werden Erziehungszeiten (**Deutschland, Schweden**) berücksichtigt oder Mindestrenten (**Grossbritannien, Schweden**) bereitgestellt.

Betrachtet man das dynamische Gleichgewicht, zeigt sich, dass das Verhältnis der Rentenausgaben zu den Beitragseinnahmen (in Prozent des BIP) über den Zeitraum von 2007 bis 2050 für **Finnland** und **Frankreich** recht stabil etwas über Eins und für **Schweden, Deutschland** und **Italien** recht stabil bei 1,5 liegt.

Im Folgenden werden die Mechanismen der ausgewählten Länder dargestellt. D'Addio und Whitehouse unterscheiden vier Mechanismen: (1) Anpassung der Rentenleistung über Valorisierung und Indexierung (Rentenwert), (2) Anpassungen des Eintrittsalters, (3) Anpassungen der Beitragssätze und (4) Auf- bzw. Ausbau von Reservefonds.

In **Dänemark** zunächst die Voraussetzungen für den Anspruch auf Rentenleistung an die Entwicklung der Lebenserwartung angepasst. Zudem ist das Eintrittsalter nach einer singulären Anhebung auf 67 Jahre ab 2015 direkt an die Lebenserwartung gebunden. Allerdings muss das Parlament jedem weiteren Anstieg des Eintrittsalters zustimmen. Der Umfang des Anstieges beruht dabei auf einer Prognose der Lebenserwartung, die alle fünf Jahre durchgeführt wird.

In **Deutschland** wurde 2004 der Nachhaltigkeitsfaktor eingeführt. Er modifiziert die auszahlenden Renten in Abhängigkeit des Altenquotienten, also dem Verhältnis von Rentenempfängern zu den Beitragszahlern. Ein Anstieg des Verhältnisses führt über (die Rentenformel) direkt zum Sinken der Renten. Der Nachhaltigkeitsfaktor wird zudem zur Anhebung der Beitragssätze verwendet. Die Anpassung der Einkommen vor Pensionierung (Valorisierung) und die Rentenindexierung folgen dem durchschnittlichen Lohnwachstum. In begrenztem Mass werden Beitragserhöhungen umgesetzt, eine sonst recht selten verwendete Massnahme. In freiwilligen privaten Rentenplänen hat es einen Wechsel vom Defined-Benefit-System zum Defined-Contribution-System gegeben.

Finnland valorisiert die Einkommen gemäss eines Mischindex, der sowohl die Lohn- (20%) als auch die Preisentwicklung (80 Prozent) berücksichtigt. Zudem werden über den Lebenserwartungs-

koeffizient die Renten an die an Lebenserwartung angepasst. Die Zusatzrente ist teilweise kapitalfinanziert.

Auch in **Frankreich** sind die Voraussetzungen für den Anspruch auf Rentenleistung an die Entwicklung der Lebenserwartung angepasst. Die Valorisierung der betrieblichen Zusatzrente orientiert sich allein an der Preisentwicklung. Besonderheit dieser Zusatzrente ist, dass sie auf einem Punktesystem basiert. Für den Erwerb eines Rentenpunktes ist das Einkommen massgebend, die Punkte selbst werden aber entsprechend der Preisentwicklung bewertet. Das hat den gleichen Effekt auf den Rentenwert, wie eine Preisvalorisierung. Daneben wird ein Vorschlag erörtert, der die Konstanz des Verhältnisses von Erwerbszeit (2/3) und Pensionszeit (1/3) vorsieht. Das Eintrittsalter würde dann effektiv steigen, wenn die Lebenserwartung steigt. 1999 wurde der Reservefonds FRR eingeführt, der aus Steuern und Überschüssen des Rentensystems finanziert wird. Ab 2020 soll er zur Finanzierung beitragen.

In **Grossbritannien** führt zunächst der Übergang vom Defined-Benefit-System zum Defined-Contribution-System in den freiwilligen privaten Rentenplänen zu mehr Nachhaltigkeit. Zudem wurde 1995 der Anstieg des Renteneintrittsalters beschlossen. Die Autoren halten eine Verbindung von Eintrittsalter und Lebenserwartung für Länder mit Umverteilungselementen im Rentensystem für besser geeignet als eine Verbindung von Rentenwert und Lebenserwartung.

Italien hat zunächst mit der Umstellung seines Rentensystems auf ein Notional-Defined-Contribution-System und den damit verbundenen fiktiven Konten zur finanziellen Nachhaltigkeit beigetragen. Innerhalb des NDC-Systems wird ein Umwandlungskoeffizient angewandt, der vom Eintrittsalter abhängt und im Zehnjahresrhythmus an Veränderungen der Sterberate angepasst wird. Das Renteneintrittsalter ist ab 2015 an die Entwicklung der Lebenserwartung gebunden. Die eingezahlten Beiträge werden mittels gleitendem 5-Jahres-Durchschnitt des nominalen BIP valorisiert. Auch die Voraussetzungen für den Anspruch auf Rentenleistung sind an die Entwicklung der Lebenserwartung angepasst.

Japan nutzt ebenfalls das Mittel der Beitragssatzerhöhung, allerdings befristet bis 2017. Seit 2004 existiert zudem ein Modifikator (makroökonomische Indexierung), der die Valorisierung der Beiträge und die Indexierung der Renten um Kosten einer steigenden Lebenserwartung korrigiert.

In **Kanada** wird eine Anhebung der Beitragssätze vorgenommen, wenn der Bericht der staatlichen Zusatzrente Canadian Pension Plan aufzeigt, dass die aktuell geltenden Sätze erstens geringer sind, als es für die Nachhaltigkeit notwendig ist, und wenn sich zweitens die Politik nicht auf eine Alter-

native verständigen kann. Zudem ist die Indexierung an die Nachhaltigkeit gebunden, denn diese bleibt über drei Jahre fixiert, wenn es zu einer Beitragserhöhung gekommen ist. Weiterhin trägt auch der Übergang vom DB-System zum DC-System in den freiwilligen privaten Rentenplänen zu erhöhter Nachhaltigkeit bei. Die Beiträge der staatlichen Zusatzrente werden in Teilen einem Fonds zugeführt.

Schweden hat zunächst durch die Einführung eines NDC-Systems mit fiktiven Konten massgeblich zu finanzieller Nachhaltigkeit beigetragen. Verstärkt wird dieser Effekt durch die Installation des automatischen Anpassungsmechanismus, der bei einem Defizit auf den Bilanzindex umstellt. Der Mechanismus sorgt unabhängig von der Ursache für ein finanzielles Gleichgewicht, was Veränderungen in demografischen Variablen aber mit einschliesst. Die Valorisierung der Beiträge und die Indexierung der Renten folgen dem durchschnittlichen Lohnwachstum. Die Renten werden dabei um den fiktiven Zins minus 1,6 Prozent angepasst. Dieser Wert stellt die Annahme für das langfristige Wachstum der Reallöhne dar. Wachsen die Reallöhne mit dieser Rate werden die Rentenwerte gemäss der Inflation angepasst. Wachsen sie dagegen langsamer (schneller), wachsen auch die Renten langsamer (schneller) als die Inflation. Die Rentner teilen so die wirtschaftlichen Schwankungen mit den Beschäftigten. Die Beiträge werden teilweise (Prämienrente) am Kapitalmarkt angelegt. Darüber hinaus konnten seit den sechziger Jahren grosse Reserven angespart werden. Deren Ziel war zwar nicht die Bereitstellung eines Reservefonds, aber die Reserven sind dennoch vorhanden.

In **Vereinigten Staaten von Amerika** trägt der Übergang vom DB-System zum DC-System in den freiwilligen privaten Rentenplänen zur finanziellen Nachhaltigkeit bei. Zudem werden Überschüsse des Rentensystems einem Reservefonds zugeführt. Allerdings werden diese in Staatsanleihen gehalten.

Abschliessend geht die Studie auf polit-ökonomische Aspekte automatischer Anpassungsmechanismen ein. Da die Herstellung der finanziellen Nachhaltigkeit in den allermeisten Fällen Kosten verursacht, wird jeder derartige Versuch den politischen Widerstand mindestens einer entsprechenden Interessengruppe auslösen. Werden die Beiträge erhöht, kommt es zur Belastung der Erwerbsbevölkerung. Werden die Rentenwerte gesenkt, kommt es zur Belastung der Rentenbezieher und der Personen, die kurz vor dem Rentenbezug stehen. Die Verwendung eines automatischen Mechanismus dagegen entzieht die Bemühungen um Nachhaltigkeit dem wiederkehrenden politischen Widerstand zumindest teilweise.

Für die Funktionsfähigkeit des Mechanismus ist es hilfreich, wenn sich der über die Aktivierung entscheidende Indikator auf aktuelle Daten und nicht auf Projektionen bezieht. Projektionen beruhen

immer auf Annahmen, deren Veränderungen auch die Projektionsergebnisse verändern. Zudem ist zu unterscheiden, ob die den Mechanismus auslösenden Schwellenwerte regelmässig oder unregelmässig überprüft werden. Findet die Überprüfung in längeren Abständen oder unregelmässig statt, sind die Anhebungen dann unter Umständen umfangreicher. Zu schnelle Anpassungen können dagegen zusätzlichen Widerstand auslösen. Auch die Verteilung der Lasten entscheidet über die politische Akzeptanz des Mechanismus.