

BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

*Anpassung der Rentensysteme
in der OECD: Reformmodelle
für die Schweiz?*

Forschungsbericht Nr. 5/08



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/Autor/innen: Giuliano Bonoli, Fabio Bertozzi, Sabine Wichmann
IDHEAP - Institut des Hautes Études en Administration Publique
Route de la Maladière 21
CH-1022 Chavannes-près-Renens
Tel. +41 (0) 21 557 40 00 / Fax +41 (0) 21 557 40 09
E-mail: giuliano.bonoli@idheap.unil.ch
Internet: <http://www.idheap.ch/>

Auskünfte: Jean-François Rudaz
Bereich Forschung und Evaluation
Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern
Tel. +41 (0) 31 322 87 63
E-mail: jean-francois.rudaz@bsv.admin.ch

ISBN: 3-909340-61-X

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: 318.010.5/08 d



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

Anpassung der Rentensysteme in der OECD: Reformmodelle für die Schweiz?

IDHEAP

Giuliano Bonoli

Fabio Bertozzi

Sabine Wichmann

In Zusammenarbeit mit Nils Soguel

Chavannes-près-Renens - Lausanne, Oktober 2007

Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Die schweizerische Altersvorsorge befindet sich in einer etwas widersprüchlichen Situation: Einerseits verfügt die Schweiz über ein ausgezeichnetes Rentensystem (das Drei-Säulen-System wird von internationalen Organisationen oft als Referenzmodell genannt), andererseits muss sie die 1. Säule noch an den demografischen Wandel anpassen. In der Zeit, als die 10. AHV-Revision in Kraft trat, gelang es einigen europäischen Ländern, ihre staatliche Altersvorsorge von Grund auf zu erneuern, indem sie ganz neue und zukunftsorientierte Massnahmen einführten. Können die im Ausland gesammelten Erfahrungen der Schweiz als Anhaltspunkte für eigene Reformschritte dienen? Die vorliegende Studie bietet einen Überblick über die Rentenreformen in fünf europäischen Ländern und zeigt auf, welche Faktoren den Erfolg unterstützt haben. Auf der Grundlage ihrer Erkenntnisse skizzieren die Verfasser Stossrichtungen, die bei der nächsten umfassenden AHV-Reform als Anregung dienen könnten.

Jedes System staatlicher Altersvorsorge entwickelt sich vor einem spezifischen historischen, kulturellen und politischen Hintergrund und unterliegt einer entsprechend individuellen sozioökonomischen Dynamik. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie lassen sich somit nicht Eins zu Eins von einem Land aufs andere übertragen. Nichtsdestotrotz ist die Auseinandersetzung mit ausländischen Systemen im Hinblick auf laufende Reformprozesse sehr interessant. Für die Studie des BSV wurden Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande und Schweden ausgewählt, weil es diesen Ländern gelungen war, ihre Rentensysteme trotz eines angespannten politischen Umfelds zu reformieren.

Die Reformziele im Ausland sind nicht einem Leistungsabbau gleichzusetzen

Die systematische Untersuchung der Reformen in den fünf genannten Ländern zeigt, dass mehrere Ziele einen Rentenreformprozess leiten können. Ein erstes Ziel besteht darin, Massnahmen zu ergreifen, um die Folgen der demografischen Alterung aufzufangen. Dieses Ziel kann sowohl durch eine Leistungskürzung wie auch durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel erreicht werden. Ein zweites Ziel betrifft die Generationengerechtigkeit. Hier geht es darum, die finanziellen Folgen der demografischen Alterung gerecht zwischen den Beiträge zahlenden und den Renten beziehenden Generationen zu verteilen, ohne von einer Seite zugunsten der anderen überhöhte „Opfer“ zu verlangen. Drittens wird versucht, die Beschwerlichkeit der Arbeit oder die Dauer des Erwerbslebens zusätzlich zu berücksichtigen. Tatsächlich haben mehrere der untersuchten Länder das Rentenalter explizit oder implizit heraufgesetzt, diese Massnahme aber nicht einheitlich auf die gesamte Bevölkerung angewendet. Ein viertes Ziel, das die Reformprozesse leitete, bestand darin, die Rentensysteme den sozialen und arbeitsmarktlichen Veränderungen anzupassen. Angesichts der wachsenden Zahl von Teilzeitstellen und der beruflichen Auszeiten für Kindererziehung oder Weiterbildung bemühte man sich – ganz im Sinne von Flexicurity – um Reformen, welche die Betroffenen hinsichtlich der Rentenansprüche nicht bestrafen. Diesbezüglich machte die Schweiz einen bedeutenden Schritt mit der 10. AHV- und der 1. BVG-Revision wie auch mit anderen laufenden Reformen in der 2. Säule.

Erfolgsfaktoren bei den Reformen im Ausland

Aufgrund der im Ausland gesammelten Erfahrungen ermittelten die Verfasser der Studie drei Erfolgsfaktoren für schwierige Reformvorhaben in der Altersvorsorge.

Zunächst muss ein breiter Konsens bezüglich der Schlüsselemente der Reform erreicht werden. Die Schaffung eines solchen Konsenses bedeutet, dass die wichtigsten Ziele und Wünsche aller am Reformprozess beteiligten Akteure (Gewerkschaften, Arbeitgeber, politische Parteien) berücksichtigt werden.

Die Einführung von selbstregulierenden Mechanismen konnte als ein zweiter Erfolgsfaktor identifiziert werden. Da bestimmte Massnahmen – oft die umstrittensten – von wirtschaftlichen oder demografischen Entwicklungen abhängen, die zum Zeitpunkt der Debatte noch ungewiss sind, lässt die Einführung eines solchen Mechanismus Optimisten und Pessimisten zusammenrücken: Die Massnahmen treten nur in Kraft, wenn die wirtschaftliche und demografische Entwicklung in eine bestimmte Richtung gehen.

Schliesslich stellen die Verfasser fest, dass grundlegende Reformen besser aufgenommen wurden als geringfügige. Eine tief greifende Reform, die auf transparenten und breit abgestützten Grundsätzen der Gerechtigkeit beruht, wird eher gutgeheissen als eine geringfügige Reform, bei der die Einbussen für gewisse Gruppen plötzlich zum Hindernis werden können.

Stossrichtungen für Reformen in der Schweiz

Die Verfasser schlagen vor, die drei identifizierten Erfolgsfaktoren ausländischer Reformmodelle mit folgender Anpassung auf die Schweiz zu übertragen: Erstens müssten die Auswirkungen einer Reform auf die langfristigen Finanzierungsperspektiven positiv sein, zweitens müsste diese Reform in Anbetracht des politischen Systems der Schweiz ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Konsolidierung und Ausbau aufweisen, und drittens sollte sie sozialverträglich sein.

Am Schluss des Berichts zeigen die Verfasser verschiedene Stossrichtungen für eine solche Reform auf. Es gibt eine breite Palette an Möglichkeiten, denn alle vorgeschlagenen Lösungsansätze lassen sich auch kombinieren. Dieser – systemische – Ansatz ist insofern interessant, als man sich vertieft mit der Funktionsweise des Rentensystems auseinandersetzen kann, ohne sich bereits über die konkrete Höhe der Leistungen Gedanken machen zu müssen, d.h. ohne sich in erster Linie fragen zu müssen, ob es sich um einen eher grosszügigen oder einen eher sparsamen Ansatz handelt. Das wird dann zu gegebener Zeit die Aufgabe des Gesetzgebers sein.

Es ist zu hoffen, dass diese Studie die Debatte über die Zukunft unserer Altersvorsorge anregt. Die untersuchten Modelle beschränken sich nämlich nicht darauf, die heutigen Leistungen nach unten oder nach oben zu korrigieren. Sie erweitern vielmehr das Reformfeld, indem sie die Solidaritätsflüsse umleiten, unterschiedliche Voraussetzungen und Bedürfnisse berücksichtigen und sogar unsichere Faktoren (wirtschaftliche Entwicklung, Erwerbsbeteiligung) in den Mechanismus einbeziehen. Gerade dadurch ermöglicht uns die Studie, die Zukunft der Altersvorsorge mit einem offeneren und weniger rechnerischen Ansatz anzugehen, damit diese in naher und ferner Zukunft das Sinnbild der nationalen Solidarität bleibt.

Yves Rossier
Direktor

Avant-propos de l'Office des assurances sociales

La Suisse se trouve dans une situation pour le moins contradictoire en ce qui concerne la prévoyance vieillesse : Alors qu'elle dispose à la base d'un excellent système de retraite (son système à trois piliers est souvent décrit comme un modèle de référence par les organisations internationales), il lui reste encore à adapter le 1^{er} pilier aux perspectives du vieillissement démographique. A l'époque où la 10^{ème} révision de la l'AVS entrain en vigueur, quelques pays européens ont réussi à réformer en profondeur leur système de prévoyance vieillesse publique, en introduisant des mesures entièrement nouvelles et tournées vers l'avenir. Ces expériences internationales peuvent-elles servir de références pour la Suisse ? L'étude qui suit fournit une vue panoramique des réformes des systèmes de retraite dans cinq pays européens et identifie quels ont été les facteurs de succès ou d'échec. Sur la base de leurs investigations, les auteurs esquissent des pistes de réflexion qui pourraient constituer une source d'inspiration pour la prochaine réforme d'envergure de l'AVS.

Un système public de prévoyance vieillesse se développe dans un contexte historique, culturel et politique particulier et s'inscrit dans une dynamique socio-économique unique. Le résultat n'est donc pas transposable tel quel d'un pays à un autre. Cela dit, l'étude des systèmes étrangers n'en est pas moins très intéressante sous l'angle de l'examen des processus de réforme en cours. Le choix des cinq pays retenus dans l'étude - l'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède - a été motivé par le fait que ces pays ont réussi à adapter leurs régimes de retraite malgré un environnement politique tendu.

Les objectifs fixés aux réformes à l'étranger ne sont pas synonyme de démantèlement

L'examen systématique des réformes dans ces cinq pays montre que plusieurs objectifs peuvent guider un processus de réformes en matière de politique de retraite. Un premier objectif consiste à prendre des mesures pour faire face aux conséquences du vieillissement démographique. Cet objectif peut être atteint non seulement par une réduction des prestations, mais aussi par un apport financier supplémentaire. Un deuxième objectif concerne l'équité entre les générations. En l'occurrence, il s'agit de répartir les conséquences financières du vieillissement démographique entre contributeurs et bénéficiaires du système de retraite, sans « sacrifier » un groupe par rapport à l'autre. Un troisième objectif mis en évidence porte sur la volonté de prendre en compte la pénibilité du travail ou la durée de la vie active. En effet, si plusieurs pays étudiés ont explicitement ou implicitement relevé l'âge de la retraite, cette augmentation n'a pas été appliquée uniformément à l'ensemble de la population. Un quatrième objectif qui a guidé les processus de réforme a consisté à adapter les systèmes de retraite aux changements sociaux et du marché du travail. Face à l'expansion des emplois à temps partiel et aux interruptions d'activité lucrative dues à l'éducation des enfants ou à une formation continue, les réformes se sont évertuées, dans l'esprit de la « flexicurité », à ne pas pénaliser les personnes concernées en termes de droits à la retraite. Dans ce domaine, la Suisse a effectué un pas important avec la 10^{ème} révision de l'AVS et la 1^{ère} révision de la LPP ainsi que les autres réformes en cours dans le 2^{ème} pilier.

Facteurs ayant contribué au succès des réformes à l'étranger

Sur la base des expériences internationales, les auteurs de l'étude ont identifié trois facteurs de succès dans la difficile entreprise de la réforme de la prévoyance vieillesse.

Tout d'abord, l'existence d'un large consensus sur les éléments-clefs de la réforme a contribué au succès de cette dernière. La création d'un tel consensus implique typiquement la prise en compte des objectifs et des mesures tenant le plus à cœur aux acteurs impliqués dans le processus de réforme (syndicats, patronat, partis politiques).

L'introduction de mécanismes auto-adaptatifs constitue le deuxième facteur de succès identifié dans plusieurs pays. Comme certaines mesures, souvent les plus controversées, dépendent d'évolutions économiques ou démographiques encore incertaines au moment des débats, la mise sur pied de ce type de mécanismes renvoie dos à dos les « optimistes » et les « pessimistes » : les mesures n'entrent en vigueur que si les évolutions économiques et démographiques suivent un certain cours.

Enfin, les auteurs notent que des réformes fondamentales ont été acceptées plus facilement que des réformes mineures. Une réforme profonde, basée sur des principes d'équité transparents et largement acceptés, a plus de chance d'être entérinée qu'une réforme mineure où les pertes pour certains groupes peuvent soudainement devenir rédhibitoires.

Pistes de réforme pour la Suisse

Les auteurs proposent de transposer, après adaptation, les trois facteurs de succès identifiés à l'étranger à la réalité helvétique : premièrement, l'impact financier sur les perspectives de financement à long terme doit être positif; deuxièmement, au vu du système politique suisse, une réforme doit présenter un certain équilibre entre consolidation et expansion; enfin, les conséquences sociales de la réforme doivent être acceptables.

A la fin de leur rapport, les auteurs présentent de nombreuses pistes de réforme. La palette des options est large car les pistes qu'ils proposent peuvent également se combiner. Leur approche systémique est intéressante, car elle permet une réflexion de fond sur le fonctionnement du système de retraite sans devoir se préoccuper, à ce stade, du niveau des prestations proprement dit, c'est-à-dire, sans avoir à se demander en premier lieu s'il s'agit d'un projet plutôt généreux ou plutôt économe. Ce sera la tâche du législateur le moment voulu.

Il faut espérer que cette étude apportera une contribution notable au débat sur l'avenir de notre prévoyance-vieillesse. Les modèles étudiés ne se bornent pas, en effet, à corriger – à la hausse ou à la baisse – les prestations actuelles : ils élargissent le champ de la réforme en réaménageant les flux de solidarité, en reconnaissant la différenciation des situations et des besoins, voire même en intégrant les facteurs d'incertitude (l'évolution économique, le taux d'activité, etc.) dans le mécanisme lui-même. Par là-même, cette étude nous permet d'aborder l'avenir de la prévoyance vieillesse d'une façon moins comptable, mais plus ouverte afin qu'elle reste, demain comme après-demain, l'expression même de la solidarité nationale.

Yves Rossier
directeur

Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Per quanto concerne la previdenza per la vecchiaia, la Svizzera è in una situazione perlomeno contraddittoria. Pur avendo, alla base, un eccellente sistema pensionistico (il sistema dei tre pilastri è spesso descritto dalle organizzazioni internazionali come un modello di riferimento), deve ancora adeguare il 1° pilastro alle prospettive dell'invecchiamento demografico. All'epoca dell'entrata in vigore della 10ª revisione dell'AVS, qualche Paese europeo è riuscito a riformare in profondità il proprio sistema pubblico di previdenza per la vecchiaia introducendo misure completamente inedite e volte al futuro. Le esperienze maturate all'estero possono servire da riferimento alla Svizzera? Il presente studio offre una panoramica delle riforme dei sistemi pensionistici messe in atto in cinque Paesi europei e ne individua i fattori di successo o di fallimento. In base alle loro ricerche, gli autori propongono alcune piste di riflessione che potrebbero costituire una fonte d'ispirazione per la prossima riforma radicale dell'AVS.

Un sistema pubblico di previdenza per la vecchiaia basato sulla ripartizione si sviluppa in un contesto storico, culturale e politico particolare e si iscrive in una dinamica socioeconomica unica. Il risultato non può dunque essere trasposto tale e quale da un Paese all'altro. Ciò non toglie che lo studio dei sistemi applicati all'estero riveste un grande interesse per l'esame dei processi di riforma in corso. I cinque Paesi oggetti dello studio – Germania, Francia, Italia, Paesi Bassi e Svezia – sono stati scelti perché sono riusciti ad adeguare i loro sistemi pensionistici nonostante l'atmosfera politica fosse tesa.

Gli obiettivi posti alle riforme attuate all'estero non sono sinonimo di smantellamento

L'esame sistematico delle riforme in questi cinque Paesi mostra che un processo di riforme in materia di politica di pensionamento può perseguire più obiettivi. Il primo consiste nell'adottare misure atte a far fronte alle conseguenze dell'invecchiamento demografico. Può essere raggiunto non solo riducendo le prestazioni, ma anche grazie a un finanziamento supplementare. Il secondo obiettivo concerne l'equità tra le generazioni. Nel caso specifico si tratta di ripartire le conseguenze finanziarie dell'invecchiamento demografico tra contribuenti e beneficiari del sistema pensionistico, senza "sacrificare" un gruppo rispetto all'altro. Il terzo obiettivo consiste nella volontà di prendere in considerazione i lavori usuranti o la durata della vita attiva. Infatti, se diversi Paesi oggetti dello studio hanno esplicitamente o implicitamente innalzato l'età pensionabile, l'innalzamento non è stato applicato in modo uniforme all'insieme della popolazione. Il quarto obiettivo che ha guidato i processi di riforma è stato quello di adeguare i sistemi pensionistici ai cambiamenti sociali e del mercato del lavoro. Di fronte all'espandersi degli impieghi a tempo parziale e alle interruzioni dell'attività lavorativa dovute all'educazione dei figli o a una formazione continua, le riforme hanno cercato, nello spirito della "flessicurezza", di non penalizzare gli interessati in termini di diritto al pensionamento. In quest'ambito, la Svizzera ha compiuto un passo importante con la 10ª revisione dell'AVS, la 1ª revisione della LPP e le altre riforme in corso nel 2° pilastro.

Fattori che hanno contribuito al successo delle riforme all'estero

Sulla base delle esperienze internazionali, gli autori dello studio hanno individuato tre fattori di successo nel difficile compito di riformare la previdenza per la vecchiaia.

Innanzitutto, l'esistenza di un ampio consenso sugli elementi chiave della riforma ha contribuito al successo di quest'ultima. Un tale consenso implica in particolare la presa in considerazione degli obiettivi e delle misure che stanno maggiormente a cuore agli attori coinvolti nel processo di riforma (sindacati, datori di lavoro, partiti politici). L'introduzione di meccanismi autoadattanti è il secondo fattore di successo individuato in diversi Paesi. Poiché certe misure, spesso le più controverse, dipendono da sviluppi economici o demografici ancora incerti al momento dei dibattiti, approntare questo tipo di meccanismi spiazza ad un tempo "ottimisti" e "pessimisti": le misure entrano in vigore solo se gli sviluppi economici e demografici seguono un certo corso. Infine, gli autori hanno notato che le riforme fondamentali sono state accettate più facilmente delle riforme di minor entità. Una riforma radicale, basata su principi d'equità trasparenti e ampiamente accettati, ha maggiori possibilità di essere approvata rispetto a una riforma minore, dove le perdite per certi gruppi possono diventare a un tratto proibitive.

Possibilità di riforma per la Svizzera

Gli autori propongono di trasporre, con le modifiche del caso, i tre fattori di successo identificati all'estero alla realtà svizzera: primo, l'impatto finanziario sulle prospettive di finanziamento a lungo termine dev'essere positivo; secondo, considerando il sistema politico svizzero, una riforma deve presentare un certo equilibrio tra consolidamento ed espansione; infine, le conseguenze sociali della riforma devono essere accettabili.

Alla fine del rapporto, gli autori avanzano numerose proposte di riforma. La gamma di opzioni è ampia, poiché le soluzioni proposte possono anche essere combinate. Il loro approccio sistemico è interessante perché permette una riflessione di fondo sul funzionamento del sistema pensionistico senza doversi preoccupare, a questo stadio, del livello vero e proprio delle prestazioni, vale a dire, senza doversi chiedere in primo luogo se si tratti di un progetto piuttosto generoso o piuttosto parsimonioso. Questo compito spetterà poi al legislatore.

Si auspica che il presente studio fornisca un contributo notevole al dibattito sul futuro della previdenza per la vecchiaia nel nostro Paese. I modelli studiati non si limitano, infatti, a correggere al rialzo o al ribasso le attuali prestazioni; essi ampliano il campo della riforma riorganizzando i flussi di solidarietà, riconoscendo la diversità di situazioni e bisogni e integrando persino fattori d'incertezza quali l'evoluzione economica, il tasso d'attività ecc. nel meccanismo stesso. Questo studio ci permette dunque di affrontare il futuro della previdenza per la vecchiaia in un modo meno contabile ma più aperto, affinché essa rimanga sia a breve che a lungo termine l'espressione stessa della solidarietà nazionale.

Yves Rossier
direttore

Foreword by the Federal Social Insurance Office

Switzerland finds itself in a rather paradoxical position with regard to old-age provision. While it has an excellent old-age pension system in place (the so-called “three-pillar system” which is often cited by international organisations as an example of best practice), Switzerland has yet to carry out the reforms on the 1st pillar (AVS) necessitated by its ageing population. By the time it introduced the 10th revision of the AVS, a number of other European countries had already undertaken a root and branch reform of their public pension systems to guarantee their long-term survival. Could Switzerland learn any lessons from these experiences? The following study provides an overview of the pension reforms introduced by five European countries and identifies the factors behind their success or failure. Based on their observations, the authors offer some ideas for the next major reform of the Swiss AVS system.

It is impossible to transplant a public pay-as-you-go pension system from one country to another, as each national system reflects the history, culture, political set-up and socioeconomic dynamics unique to that country. Nevertheless, it is still worthwhile studying the reform process followed by other countries. Each of the five European countries studied here – Germany, France, Italy, the Netherlands and Sweden – were specifically chosen because they have managed to adapt their pension systems despite a fraught political climate.

Reform does not spell the end of public pension schemes

The systematic examination of reforms in these five countries shows that several objectives may guide such a process. The first concerns the adoption of measures to cope with an ageing population, such as reducing old-age benefits, while at the same providing extra financial support. The second concerns intergenerational equity. This means re-distributing the financial burden of demographic ageing between pension scheme contributors and beneficiaries, without sacrificing one group in favour of the other. A third objective concerns the desire to take into account arduousness and duration of a individual's working life. While some of the countries studied here have raised retirement age either implicitly or explicitly, certain populations groups remain exempt. A fourth objective concerns adapting old-age pension systems in line with social and labour market changes. Given the rise in part-time employment and career breaks due to child-rearing and the pursuit of further education opportunities, these countries took their lead from the flexicurity model and tried their best to introduce reforms, which would not penalise those workers in terms of their retirement entitlement. Switzerland took a significant step in this direction with the 10th revision of the AVS, and the first revision and additional reforms of the 2nd pillar (LPP – occupational pension system).

Factors behind the success of foreign reforms

Based on their observations, the authors have identified three factors which lie behind the success of pension system reforms in these five European countries.

The first factor is widespread consensus on the key elements of the reform. Generally, consensus on this scale can only be reached if due account is taken of the many different objectives and measures supported by the relevant stakeholders (labour unions, employers and political parties). The second factor, observed in several countries, is the introduction of self-adaptive mechanisms. Given that some measures, which also tend to be the most controversial, are based on economic or

demographic forecasts rather than fact, these types of mechanism favour neither the “optimists” nor the “pessimists”. Put simply, these measures will only be taken insofar as the prevailing economic and demographic trends necessitate such a course of action. Finally, the authors observed that fundamental reforms were accepted more easily than minor ones. A root and branch reform based on the transparent and widely upheld principle of equity has a greater chance of being accepted than minor changes where the losses that these entail would become unacceptable for certain groups.

Some pointers for Swiss reforms

The authors recommend that Switzerland adapts these three factors to its national specificities and ensures that these are in place before undertaking a reform of its pension system. First, the financial impact on the long-term funding of the system must be positive. Second, in view of the Swiss political system, any reform must strike a balance between consolidation and expansion. Third, and finally, the social implications must be within acceptable limits.

At the end of their report, the authors outline a wide range of recommendations for future reforms. These can either be adopted individually or in combination. The systemic approach of the authors is interesting because it enables a fundamental re-think of the Swiss pension system without having to factor in the actual benefits any reform which generate. When the time comes, it will fall to the legislator to decide whether the project is to be more prudent or more munificent.

Hopefully, the present study will help inform the debate on the future of the Swiss pension system. The models adopted by the five countries in this study are not merely concerned with correcting, either upwards or downwards, current old-age benefits. Instead, the reforms they have undertaken seek to re-structure intergenerational solidarity by recognising differences in terms of situations and needs, and even integrate as yet unknown factors (economic development, employment rates, etc.) in the actual reform mechanism. Likewise, the present study enables us to move away from the consideration of the long-term future of the Swiss pension system from a purely financial perspective towards a more open approach, which ultimately should ensure that it continues to be an expression of national solidarity.

Yves Rossier
Director

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Zusammenfassung	III
Résumé	V
Riassunto	VII
Summary	IX
Glossar	XI
1. Einleitung	1
2. Ziele der Rentenreformen	3
2.1 Finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme im Hinblick auf die demografische Alterung wahren	3
2.2 Generationengerechtigkeit fördern	3
2.3 Rentenbezugsdauer an die Lebenserwartung anpassen	4
2.4 Rentensysteme an die veränderten sozialen und arbeitsmarktlichen Bedingungen anpassen	5
3. Empfehlungen der internationalen Organisationen zu den Rentensystemen	7
3.1 Ansatz der Weltbank	7
3.2 Internationales Arbeitsamt (IAA)	9
3.3 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)	9
3.4 Europäische Union (EU)	10
3.5 Zeichnet sich in der Rentenpolitik ein neuer Konsens ab?	12
4. Beitrag der Politikwissenschaft	13
5. Fallstudien	17
5.1 Deutschland	17
5.2 Frankreich	17
5.3 Italien	18
5.4 Niederlande	18
5.5 Schweden	18
6. Getroffene Massnahmen	21
6.1 Systeme mit fiktiver Kapitalbildung (NDC)	21
6.2 Pensionierung à la carte	22
6.3 Selbstregulierende Mechanismen	23
6.4 Berücksichtigung der Beschwerlichkeit der Arbeit	23

6.5	Anreize zum Rentenaufschub	24
6.6	Vorfinanzierungsmechanismen	25
7.	Politisch verträgliche Reformmassnahmen	27
7.1	Einbezug von Elementen des politischen Austausches	27
7.2	Einsatz von selbstregulierenden Mechanismen	28
7.3	Einführung eines völlig neuen Systems	29
8.	Reformmodelle für die Schweiz	31
8.1	Mit allen drei Modellen kombinierbare Massnahmen	31
8.2	Modell 1: Automatische Anpassung mit «Guillotine-Klausel»	33
8.3	Modell 2: Einbezug eines «beruflichen und familiären Beanspruchungskoeffizienten» in die AHV-Formel	37
8.4	Modell 3: Soziale Gewichtung und demografischer Koeffizient	39
9.	Wirtschaftliche Folgen der vorgeschlagenen Modelle	45
9.1	Mit allen drei Modellen kombinierbare Massnahmen: MWST-Erhöhung	46
9.2	Mit allen drei Modellen kombinierbare Massnahmen: Flexibilisierung des Rentenalters	47
9.3	Spezifische Massnahmen Modell 1	48
9.4	Spezifische Massnahmen Modell 2	48
9.5	Spezifische Massnahmen Modell 3	48
9.6	Zusammenfassung und Vergleich der Modelle	49
10.	Fazit	51
11.	Bibliografie	53

Zusammenfassung

Die im Laufe der nächsten drei Jahrzehnte erwartete demografische Alterung setzt umlagefinanzierte Rentensysteme ernsthaft unter Druck. Deshalb leiteten die meisten OECD-Länder seit Beginn der 1990er-Jahre einen Reformprozess für ihre Rentensysteme ein. Die Schweiz, deren Rentensystem (Drei-Säulen-System) Umlage und Kapitalbildung als Finanzierungsarten kombiniert, ist im Vergleich zu anderen Ländern weniger von den Auswirkungen der demografischen Alterung betroffen, muss aber ebenfalls potenziell schwierige Entscheidungen treffen, um die Finanzierung der ersten Säule, der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), langfristig sicher zu stellen.

Vor diesem Hintergrund verfolgt der vorliegende Bericht drei Ziele. Er soll:

- einen Überblick über die Massnahmen geben, welche ausgewählte OECD-Länder im Rahmen ihrer Rentenreformen umgesetzt haben;
- Erfolgsfaktoren dieser Reformen aufzeigen;
- aufgrund dieser Beobachtungen mögliche Stossrichtungen für eine AHV-Reform in der Schweiz vorschlagen.

Aus vertieften Fallstudien zum Rentenreformprozess in fünf Ländern (Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande und Schweden) konnten wir Massnahmen herauskristallisieren, die zur Verbesserung der finanziellen Perspektiven der Umlagesysteme eingeführt wurden¹. Diese Massnahmen werden in Kapitel 6 des vorliegenden Berichts vorgestellt. Sie sind in der Regel darauf ausgerichtet, die künftigen Verpflichtungen der Umlagesysteme zu verringern und gleichzeitig gewisse Grundsätze der Gerechtigkeit oder der sozialen Verträglichkeit einzuhalten. Aus dem Vergleich gelungener Reformen mit jenen, die auf politischer Ebene gescheitert sind, und der Analyse politikwissenschaftlicher Literatur, lassen sich drei Faktoren ableiten, welche die Annahme einer Reform fördern:

- Einbezug des Elements des politischen Austausches, d.h. Berücksichtigung der von den wichtigsten politischen Akteuren formulierten Forderungen;
- Anwendung von selbstregulierenden Mechanismen, die heikle Entscheide entpolitisieren, indem sie diese mit der sozioökonomischen Entwicklung verknüpfen;
- Übergang zu einem System, das zwar völlig neu ist, aber auf allgemein anerkannten Grundsätzen der Gerechtigkeit beruht.

Auf dieser Grundlage und aufgrund der in den verschiedenen Ländern beobachteten Massnahmen schlagen wir drei Reformmodelle für die AHV vor. Diese Modelle werden in Kapitel 8 vorgestellt und sind als mögliche Beispiele für die Kombination von Massnahmen zu betrachten, mit denen man folgenden für die Schweiz formulierten Reformgrundsätzen gleichzeitig näher kommen könnte: Verbesserung der finanziellen Perspektiven der AHV, sozial verträgliche Auswirkungen und politische Mehrheitsfähigkeit.

¹ Diese Fallstudien sind Gegenstand einer separaten Publikation: «Réformes des systèmes de retraite depuis les années 1990 en Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède: études de cas».

Résumé

Le vieillissement démographique attendu au cours des trois prochaines décennies mettra sérieusement sous pression les régimes de retraite financés selon le principe de la répartition. Pour cette raison, la plupart des pays de l'OCDE ont entamé un processus de réforme de leurs systèmes de retraite, depuis environ le début des années 1990. La Suisse, grâce à un système de retraite (système des trois piliers) qui combine répartition et capitalisation comme modes de financement, sera moins touchée par les effets du vieillissement démographique par rapport à d'autres pays, mais elle sera tout de même obligée à prendre des décisions potentiellement difficiles pour garantir le financement dans le long terme de son régime de base, l'Assurance vieillesse et survivants (AVS).

Dans ce contexte, ce rapport poursuit un triple objectif :

- Fournir un panorama des mesures mises en place dans les réformes des systèmes de retraite adoptées dans les pays de l'OCDE ;
- Identifier les facteurs de succès de ces réformes ;
- Proposer des pistes de réflexion pour la réforme de l'AVS suisse sur la base de ces observations.

Grâce à des études de cas approfondies du processus de réforme des retraites dans cinq pays (Allemagne, France Italie, Pays-Bas et Suède), nous avons pu identifier des mesures qui ont été adoptées afin d'améliorer les perspectives financières des régimes en répartition². Ces mesures sont présentées au chapitre 6 de ce rapport, et essaient en général de réduire les engagements futurs des régimes en répartition tout en respectant certains principes d'équité ou de viabilité sociale. En comparant les réformes réussies à celles qui ont échoué au plan politique, et en nous appuyant sur la littérature de science politique, nous avons pu également identifier trois facteurs qui favorisent l'adoption d'une réforme :

- L'inclusion d'élément d'échange politique, c'est-à-dire la prise en considération des exigences exprimées par les principaux acteurs politiques
- L'utilisation de mécanismes auto-adaptatifs, qui dépolitisent des décisions sensibles en les liant à des évolutions socio-économiques
- Le passage à un système entièrement nouveau mais qui se base sur des principes d'équité largement partagés au sein de l'opinion publique.

Sur cette base, et sur la base des mesures observées dans les différents pays, nous proposons trois modèles de réforme pour l'AVS. Ces modèles, présentés au chapitre 8, doivent être vus comme des exemples de combinaison possibles de mesures qui, selon notre analyse, permettent de se rapprocher simultanément des trois objectifs suivants : améliorer les perspectives financières de l'AVS, engendrer des conséquences sociales supportables et être politiquement acceptables pour une majorité de l'opinion publique.

² Ces études de cas ont fait l'objet d'une publication séparée : «Réformes des systèmes de retraite depuis les années 1990 en Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède: études de cas».

Riassunto

L'invecchiamento demografico atteso per i prossimi tre decenni metterà a dura prova i sistemi pensionistici finanziati secondo il principio della ripartizione. Ecco perché la maggior parte dei Paesi dell'OCSE ha avviato un processo di riforma già all'inizio degli anni Novanta. Grazie al sistema dei tre pilastri, che combina ripartizione e capitalizzazione, la Svizzera subirà meno di altri Paesi gli effetti dell'invecchiamento, ma non potrà evitare di prendere decisioni potenzialmente difficili per garantire il finanziamento a lungo termine del suo sistema di base, cioè l'assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS).

In questo contesto, il presente rapporto persegue tre obiettivi:

- Fornire un quadro generale delle riforme pensionistiche adottate dai Paesi dell'OCSE
- Identificarne i fattori di successo
- Proporre linee di riflessione per la riforma dell'AVS svizzera sulla base di quanto osservato.

Grazie a studi specifici approfonditi del processo di riforma delle pensioni in atto in cinque Paesi (Germania, Francia, Italia, Paesi Bassi e Svezia), abbiamo potuto isolare le misure adottate per migliorare le prospettive finanziarie dei sistemi di ripartizione³. Queste misure, presentate al capitolo 6, mirano in generale a ridurre gli oneri dei sistemi di ripartizione, sia pure nel rispetto di determinati principi di equità e sostenibilità sociale. Paragonando riforme riuscite e riforme fallite alla luce di pertinenti analisi politologiche, abbiamo potuto identificare tre fattori suscettibili di favorire l'adozione di una riforma:

- L'inclusione di elementi di scambio politico, vale a dire il riconoscimento delle esigenze dei principali attori coinvolti
- L'utilizzazione di meccanismi di autoadattamento atti a depoliticizzare decisioni potenzialmente controverse correlandole all'evoluzione socio-economica
- Il passaggio a un sistema completamente nuovo, ma basato su principi di equità largamente condivisi dall'opinione pubblica.

Sulla base di questi elementi e delle misure osservate nei diversi Paesi, proponiamo per l'AVS tre modelli di riforma. Questi modelli, presentati al capitolo 8, vanno intesi come esempi di combinazioni di misure che, secondo la nostra analisi, permettono di avvicinarsi ad un tempo ai tre seguenti obiettivi: migliorare le prospettive finanziarie dell'AVS, generare conseguenze sociali sostenibili ed essere politicamente accettabili per la maggioranza dell'opinione pubblica.

³ Questi studi sono stati oggetto di una pubblicazione separata disponibile solo in lingua francese: «Réformes des systèmes de retraite depuis les années 1990 en Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède: études de cas».

Summary

The rise in the elderly population forecast for the next thirty years will place considerable pressure on pay-as-you go pension funds. This explains why most OECD countries started to reform their pension systems as far back as the 1990s. Thanks to its three-pillar pension system (a combination of pay-as-you-go and capitalisation schemes), Switzerland is likely to fare better than other countries. The fact remains, though, that it will have to make potentially difficult decisions in order to ensure the long-term funding of its basic pension scheme (first pillar) - the old-age and survivors' insurance (AVS/AHV).

The aim of the present report is threefold:

- To provide an overview of the pension reforms implemented by OECD countries;
- To identify the factors behind the success of these reforms;
- To offer ideas on the reform of the Swiss AVS scheme based on these observations.

Thanks to detailed case studies of pension reforms in five countries (Germany, France Italy, Netherlands and Sweden) we were able to identify measures that were introduced with the aim of ensuring the future financial stability of pay-as-you-go pension schemes⁴. Presented in Chapter 6, all of these measures attempt to reduce the future liabilities of pay-as-you-go schemes without violating the fundamental principles of equity and social sustainability. By comparing successful and failed reforms, and by basing our work on political science research, we identified three factors that encourage the introduction of reforms:

- Active political exchanges, in particular the consideration given to the demands of major political players;
- The use of self-adaptive mechanisms which depoliticise sensitive decisions by linking them to socio-economic conditions;
- The transition to an entirely new system, but one which is also founded on equity, a principle which enjoys broad public support.

Based on the measures observed in several countries, we propose three models for the reform of the AVS. Set out in Chapter 8, each comprises a combination of measures that would enable the following three objectives to be reached simultaneously: to improve the financial outlook of the AVS, to facilitate social justice, and to ensure that the reformed AVS would be politically acceptable to a majority of the broader public.

⁴ These case studies appear in a separate publication: «Réformes des systèmes de retraite depuis les années 1990 en Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède: études de cas».

Glossar

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AOW	<i>Algemene Ouderdomswet</i> , Allgemeines Gesetz über die Altersrente (Niederlande)
BFBK	Beruflicher und familiärer Beanspruchungskoeffizient
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
DK	Demografischer Koeffizient
EPC	Ausschuss für Wirtschaftspolitik (EU)
EU	Europäische Union
FRR	Rentenreservefonds (Frankreich)
IAA	Internationales Arbeitsamt
MWST	Mehrwertsteuer
NDC	<i>Notional defined contribution</i> , fiktive Kapitalbildung
NSB	Nationale Strategieberichte (EU)
OASDI	<i>Old Age, Survivors and Disability Insurance</i> , Altersversicherung (Vereinigte Staaten)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OKM	Offene Koordinierungsmethode (EU)
PAYG	<i>Pay-as-you-go</i> , Umlagefinanzierung
SPC	Ausschuss für Sozialschutz (EU)

1. Einleitung

Der vorliegende Bericht zielt darauf ab, Stossrichtungen für eine Reform aufzuzeigen, die die finanzielle Tragfähigkeit der AHV langfristig sicherstellt. Wichtigste Arbeitsgrundlagen waren dabei die Fachliteratur zum Thema Rentenreform sowie eine Vergleichsstudie zu den seit 1990 in den folgenden fünf europäischen Ländern vorgenommenen Rentenreformen: Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande und Schweden. Die Länderauswahl ist darauf zurückzuführen, dass es diesen Staaten gelungen ist, unter häufig erheblichen politischen Schwierigkeiten ihre Rentensysteme, deren langfristige Finanzierung zum Teil äusserst problematisch war, zu reformieren.

Anhand der Analyse des Reformverlaufs in den fünf Ländern kann eine verhältnismässig umfassende Palette von Massnahmen aufgezeigt werden, die zur finanziellen Tragfähigkeit der Rentensysteme im Umlageverfahren beitragen können. Die Massnahmen werden zusammenfassend in Kapitel 6 und ausführlich im Arbeitspapier «Les réformes des systèmes de retraite depuis les années 1990 en Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède» erläutert. Sie dienen als Leitlinie, um drei Reformmodelle für die AHV vorzuschlagen.

Die drei Reformmodelle für die AHV werden in Kapitel 8 erläutert. Sie stellen Beispiele möglicher Kombinationen verschiedener Massnahmen dar, und zwar unter Einhaltung dreier unserer Ansicht nach für jegliche AHV-Revision unabdingbarer Grundsätze: Verbesserung der finanziellen Perspektiven, Sozialverträglichkeit und politischer Mehrheitsfähigkeit. Die verschiedenen Modelle erheben nicht den Anspruch, Patentrezepte für die AHV-Reform vorzulegen. Es sind selbstverständlich auch andere Kombinationen der aufgeführten Massnahmen möglich, und die drei vorgeschlagenen Reformmodelle lassen sich unter Einhaltung der erwähnten drei Grundsätze beliebig in Einzelteile zerlegen und neu zusammensetzen.

Ein besonderes Augenmerk galt der politischen Machbarkeit der Reformen. Wie wichtig dieser Faktor ist, hat das politische Scheitern mehrerer Rentenreformversuche in der Schweiz (11. AHV-Revision im Jahr 2004) und im Ausland (Italien 1994, Frankreich 1995) gezeigt. Reformen, die auf rein rechnerische Kriterien abstützen, haben unserer Ansicht nach in einer Demokratie mit Tradition nur sehr geringe politische Erfolgsaussichten. Sie müssen sich vielmehr an den in der Bevölkerung weit verbreiteten Grundgedanken der Gleichheit und der sozialen Gerechtigkeit anlehnen. In der Schweiz stellen die Einrichtungen der direkten Demokratie noch eine zusätzliche Hürde dar. Die Reform muss von den politischen Schlüsselakteuren mitgetragen werden, d.h. von den im Bundesrat vertretenen Parteien, den Gewerkschaften und den Arbeitgebenden. Die vorgeschlagenen Reformmodelle versuchen, dieser Tatsache Rechnung zu tragen.

Der vorliegende Bericht erörtert zunächst die von den Regierungen genannten Ziele und Grundsätze für die Reform der Rentensysteme (Kap. 2). Danach folgt ein Literaturüberblick über die Berichte der internationalen Organisationen (Kap. 3) und über politikwissenschaftliche Studien zu Rentenreformen (Kap. 4). Kapitel 5 und 6 beinhalten eine Zusammenstellung der Massnahmen, für die sich die fünf untersuchten Länder entschieden haben. Aus dieser eingehenden Analyse werden dann die in Kapitel 7 aufgeführten Erkenntnisse gewonnen. Kapitel 8 geht schliesslich auf die drei von uns vorgeschlagenen Reformmodelle ein. Detaillierte Ausführungen zu den in den fünf Ländern eingeführten Massnahmen sind dem Arbeitspapier «Les réformes des systèmes de retraite depuis les années 1990 en Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède» zu entnehmen.

2. Ziele von Rentenreformen

Weshalb werden Rentensysteme reformiert? In den meisten Ländern steht der Begriff «Rentenreform» heute für Sparmassnahmen. In Wirklichkeit liegen den politischen und wissenschaftlichen Debatten verschiedene Zielsetzungen zugrunde, an denen sich der Reformprozess orientiert. Nach eingehender Analyse der Fachliteratur und den in einigen Ländern durchgeführten Reformen konnten wir vier Zielsetzungen ausmachen, die nachfolgend erörtert werden. Regierungen oder internationale Organisationen berufen sich gerne auf diese Ziele, wenn es darum geht, Eingriffe im Rentensystem zu rechtfertigen. In der Regel fassen sie auf dem Gerechtigkeitsgedanken und können oft Lösungsansätze für eine gerechte Verteilung der Opfer, die eine Reform zwangsweise mit sich bringt, aufzeigen. Es ist unserer Ansicht nach für die Erarbeitung von Reformmodellen für die Schweiz unumgänglich, diese den Rentenreformen zugrunde liegenden Zielsetzungen vorgängig zu erörtern.

2.1 Finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme im Hinblick auf die demografische Alterung wahren

Seit Beginn der 1990er-Jahre geht es bei fast allen Eingriffen der Rentenpolitik darum, umlagefinanzierte Systeme gegen die Auswirkungen der demografischen Alterung zu wappnen (World Bank 1994). Häufig wird dabei auf Rentenkürzungen zurückgegriffen, aber auch andere Instrumente, z.B. die Erschliessung zusätzlicher Finanzierungsquellen, kommen zum Zug. Diese Massnahmen bezwecken die mittel- bis langfristige Tragfähigkeit der Rentensysteme im Hinblick auf die demografische Alterung zu sichern.

2.2 Generationengerechtigkeit fördern

Die öffentlichen und wissenschaftlichen Debatten drehen sich auch um ethische Fragen, wie z.B. die Grundsätze der sozialen Gerechtigkeit oder Gleichheit. Am häufigsten wird zweifelsohne das Grundprinzip der Generationengerechtigkeit diskutiert. Dieses Prinzip kann unterschiedlich ausgelegt werden:

- Gleichheit zwischen den Generationen im Sinne von «Kohorten»

Dieses Prinzip geht davon aus, dass jede Generation (im Sinne von Kohorte, d.h. Personen die innerhalb einer bestimmten Zeitperiode geboren sind) denselben Ertrag auf den während des Erwerbslebens bezahlten Beiträgen erhalten sollte. Rentensysteme mit einer umlagefinanzierten Komponente erreichen nur selten diese Form der Gerechtigkeit, da sie ja gerade in der Absicht eingeführt wurden, die Eintrittsgeneration zu begünstigen. Deshalb erachten wir diese Auffassung von Gleichheit zwischen den Generationen als wenig geeignete Grundlage für den Rentenreformprozess.

- Gleichheit zwischen den Generationen im Sinne von Altersklassen

Ein anderes Prinzip der intergenerationellen Gerechtigkeit vermittelt uns der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler Robert Musgrave (aus Esping Andersen et Myles 2005). Nach seiner Definition ist der Begriff «Generation» im Sinne von Altersklasse und nicht als Kohorte zu verstehen. Er vertritt die Auffassung, dass die Generationengerechtigkeit vor dem Hintergrund der demografischen Alterung nur dann gewährleistet ist, wenn das Verhältnis zwischen Rentnern und Erwerbstätigen unverändert bleibt. Konkret heisst das, dass das Verhältnis zwischen dem nach Abzug der Steuer und Sozialabgaben durchschnittlich verfügbaren Erwerbseinkommen und dem durchschnittlichen Renteneinkommen stabil bleiben muss. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, müsste der Rentenbetrag gesenkt und die Beitragssumme erhöht werden.

Die These von Musgrave ist rein theoretisch gesehen von Interesse. Konkret ist sie indes problematisch, denn der intergenerationelle Transfer betrifft nicht nur das Rentensystem, sondern erstreckt sich auch auf andere Bereiche der öffentlichen Politik, die durch verschiedene Einkommensquellen finanziert werden (Beitragszahlungen, Steuern, Prämien, MWST).

Die Umsetzung des Grundprinzips der Generationengerechtigkeit in der Schweiz wäre problematisch, denn ein Grossteil der Einkommen der älteren Personen stammt aus der zweiten Säule und entzieht sich somit der Kontrolle des Staates. Dieser wird nur schwerlich verhindern können, dass ältere Personen ihre Situation im Vergleich zur erwerbstätigen Bevölkerung mit der zweiten Säule verbessern. Ausserdem erschwert die Tatsache, dass die AHV durch die MWST finanziert wird, d.h. einer Steuer, die sowohl Erwerbstätige wie auch Pensionierte betrifft, die Anwendung des Grundsatzes der Generationengerechtigkeit nach Musgrave.

2.3 Rentenbezugsdauer an die Lebenserwartung anpassen

Ein häufig ins Feld geführtes Argument zur Rechtfertigung einer Leistungskürzung oder einer Erhöhung des Rentenalters ist die rapide Zunahme der Lebenserwartung in den letzten Jahrzehnten. Sie steigt alle zehn Jahre um rund 18 Monate (United Nations Secretariat 2006), was eine Verlängerung der Rentenbezugsdauer zur Folge hat. Damit könnte wohl eine Erhöhung des Rentenalters gerechtfertigt werden, denn die Erhöhung wäre aufgrund der höheren Lebenserwartung eher tragbar.

Das Argument der höheren Lebenserwartung kann auch im Quervergleich eingebracht werden. Tatsächlich steigt die durchschnittliche Lebenserwartung kontinuierlich an, es bestehen indes erhebliche Unterschiede zwischen den sozioökonomischen Gruppen. In der Deutschschweiz beispielsweise konnten bei den 65-Jährigen je nach Bildungsstand Abweichungen von bis zu 3,5 Jahren bei der Lebenserwartung festgestellt werden (Spoerri *et al.* 2006). Eine generelle Erhöhung des Rentenalters wäre folglich keine angemessene Lösung für die Gewährleistung einer an die Lebenserwartung angepassten Rentenbezugsdauer. Die Erhöhung des Rentenalters müsste vielmehr differenziert erfolgen.

2.4 Rentensysteme an die veränderten sozialen und arbeitsmarktlichen Bedingungen anpassen

Die demografische Alterung und Finanzierungsprobleme sind nicht die einzigen Gründe für Rentenreformen. Auch die während der letzten drei Jahrzehnten auf dem Arbeitsmarkt eingetretenen Veränderungen, die sich durch neue Formen der Erwerbsarbeit und die Zunahme der Erwerbstätigkeit von Frauen bemerkbar machen, verlangen nach Anpassungen in der Altersvorsorge, die den neuen typischen – und atypischen - Erwerbsverläufen besser entsprechen⁵. Teilzeitarbeit und Unterbrüche in der Erwerbstätigkeit für die Kinderbetreuung oder Weiterbildung sollten im Bezug auf die Bildung des Rentenkapitals keine Nachteile mehr mit sich bringen. Die Schweiz hat mit der 10. AHV-Revision und der 1. BVG-Revision bereits einen wichtigen Schritt in diese Richtung gemacht.

⁵ Diese neuen Formen von Rentenschutzmassnahmen stehen im Zusammenhang mit dem Flexicurity-Ansatz. Flexicurity soll nämlich flexible Arbeitsverhältnisse mit sinnvoll gestalteter sozialer Sicherheit kombinieren, ohne die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft und das finanzielle Gleichgewicht des Systems zu gefährden.

3. Empfehlungen internationaler Organisationen zu den Rentensystemen

Seit einigen Jahren interessieren sich auch internationale Organisationen für die Ausgestaltung von Rentensystemen. In der Regel untersuchen sie die Auswirkungen der demografischen Alterung auf die bestehenden Rentensysteme und versuchen, die einzelnen Länder auf die Folgen des sozioökonomischen Wandels aufmerksam zu machen. Gleichzeitig geben sie allgemeine Empfehlungen für anstehende Reformen und/oder gezielte Empfehlungen zuhanden der Mitgliedstaaten ab. Internationale Organisationen wollen, explizit wie auch implizit, *Best-Practice*-Modelle im Rentenbereich vermitteln. Wie wir sehen werden, stimmen die Modelle, für welche die verschiedenen Organisationen eintreten, nicht immer genau überein. Mit der Zeit sind die Unterschiede aber geringer geworden.

Wir beschränken uns nachfolgend auf die vier wichtigsten internationalen – oder supranationalen – Organisationen, die sich für die westlichen Länder im Bereich der Altersrenten engagieren: die Weltbank, das Internationale Arbeitsamt (IAA), die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie die Europäische Union (EU).

3.1 Ansatz der Weltbank

Die Weltbank zählt traditionell zu den aktivsten Organisationen im Bereich der Altersrenten. Ihr Beitrag ist umso wichtiger, als sie nicht nur Reformmodelle oder entsprechende Ideen propagiert, sondern in den einzelnen Ländern auch entsprechend aktiv wird. So beteiligte sich die Weltbank in den letzten zehn Jahren in über 80 Ländern an Rentenreformen. In mehr als 60 davon hat sie den Reformprozess finanziell unterstützt (Holzmann et Hinz 2005: 1).

Der 1994 veröffentlichte Bericht *«Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth»* stellt die erste wichtige Studie zu den Herausforderungen der Rentensysteme in den Industrieländern wie auch in den Entwicklungsländern dar (World Bank 1994). Darin zeigt die Weltbank die wichtigsten Handlungsoptionen im Bereich der Rentenpolitik auf, und zwar unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Situation der Personen im Ruhestand sowie auf die gesamtwirtschaftliche Lage. Die beste Lösung, wie die einzelnen Staaten der demografischen Alterung entgegenzutreten können, ohne gleichzeitig das Wirtschaftswachstum zu bremsen, bestünde laut Bericht darin, auf ausschliesslich umlagefinanzierte Systeme (*pay-as-you-go*, *PAYG*) zu verzichten und sich an Systemen mit mehreren Säulen zu orientieren. Diese «Mehrsäulensysteme» sollten im Wesentlichen auf drei Komponenten abstellen:

- eine staatliche, obligatorische im Umlageverfahren finanzierte Grundsäule, welche die Armut bei älteren Personen vermindern soll;
- eine ebenfalls obligatorische, vom Privatsektor verwaltete, kapitalfinanzierte Säule;
- eine freiwillige Säule, welche das private Sparen im Hinblick auf die Pensionierung fördern soll.

Die Weltbank hat dieses Dreisäulenmodell seither weiterhin gefördert. Dabei wurden Länder wie Australien, Dänemark, Grossbritannien und die Schweiz oft als Beispiele für *Best-Practice*-Modelle

genannt (Holzmann 2000). Nach Ansicht der Weltbank scheint das schweizerische System ganz besonders vom «gesunden Menschenverstand» geprägt zu sein (Queisser et Vittas 2000).

Folgendes führt die Weltbank als Hauptargument für das Mehrsäulenmodell an: Die Ziele jeder einzelnen Säule – Armutsbekämpfung oder Gewährleistung der gewohnten Lebenshaltung – können klar differenziert werden, und systeminhärente Risiken können durch die Kombination verschiedener Finanzierungssysteme – Umverteilung und Kapitaldeckung – verringert werden.

Generell zielt die Weltbank darauf ab, im Umlageverfahren finanzierte Rentensysteme schrittweise abzubauen und die Entwicklung von kapitalfinanzierten Systemen voranzutreiben. Allerdings hält die Weltbank, wie die Unterstützung des Mehrsäulenmodells zeigt, nicht, oder nicht mehr, an einem radikalen Wechsel von einem Finanzierungssystem zum anderen fest. Dieser Kompromiss beruht zum einen auf einem internen Konflikt der Weltbank zwischen Verfechtern eines neoliberalen Ansatzes und Verfechtern eines universalistischen sozialpolitischen Ansatzes und ist zum anderen auf die Erfahrungen mit der Umsetzung in verschiedenen Staaten zurückzuführen (Deacon 2001; Queisser 2000).

Eine weitere internationale Organisation, der Internationale Währungsfonds (IMF), vertritt eine ähnliche Position wie die Weltbank, was die Rentenfrage angeht (Queisser 2000). Es ist daher nicht weiter erstaunlich, dass diese beiden Organisationen vor kurzem einen gemeinsam erarbeiteten Bericht veröffentlicht haben (Holzmann et Hinz 2005).

In diesem Bericht mit dem Titel «*Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*» wurde die Orientierung der Weltbank leicht abgewandelt, wobei sich jedoch nichts Grundlegendes änderte. Ausserdem wird darin der Ansatz der Weltbank differenzierter auf die jeweilige Kontextsituation der verschiedenen Länder abgestimmt. So wurde das bisher unterstützte Modell um zwei weitere Säulen erweitert:

- eine beitragsunabhängige “Säule Null” (beispielsweise eine Sozialrente), die einen Mindestschutz gewährleistet (*neu*);
- eine beitragsabhängige, obligatorische “erste Säule”, die zu einem gewissen Grad im Verhältnis zum Lohn steht und einen Teil des Einkommens ersetzen soll;
- eine obligatorische “zweite Säule”, die auf (verschiedenen möglichen Formen von) individuellen Sparkonten beruht;
- eine freiwillige “dritte Säule”, die verschiedene Formen annehmen kann (Einzelvorsorge, Unternehmensvorsorge, usw.);
- eine informelle, innerfamiliäre oder intergenerationelle Unterstützung, die betagten Menschen Hilfe finanzieller und auch nicht finanzieller Art bietet (*neu*).

Der Bericht vertritt die Ansicht, dass jedes Land ein Rentensystem einführen sollte, das diese fünf Faktoren weitgehend einbezieht. Dabei sind natürlich die jeweiligen landesspezifischen Bedingungen wie auch die Kosten für den Übergang zu einem neuen System zu berücksichtigen. Die Weltbank erkennt in zunehmendem Masse, wie wichtig die Ausgangsbedingungen in jedem Land und damit auch eine entsprechend angepasste Anwendung des vorgeschlagenen Grundmodells sind (Holzmann et Hinz 2005: 2). Im Vergleich zu früher und dank den Erfahrungen auf internationaler Ebene scheint die Weltbank eine flexiblere und besser auf die Eigenheiten und Bedürfnisse der einzelnen Länder abgestimmte Strategie zu verfolgen.

3.2 Internationales Arbeitsamt (IAA)

Auch das Internationale Arbeitsamt (IAA) interessiert sich für den Bereich der Altersrenten und steht der Strategie der Weltbank zuweilen kritisch gegenüber (Beattie et McGillivray 1995). Die Empfehlungen des IAA verfolgen in erster Linie das Ziel, die gesamte Bevölkerung zu erfassen, Armut bei älteren Menschen auszumerzen und Pensionierten einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten (Gillion 2000; ILO 2000). Das IAA räumt der inner- und intergenerationellen Solidarität Vorrangstellung ein, ohne jedoch wirtschaftliche Überlegungen ausser Acht zu lassen (Queisser 2000). Eine Publikation des IAA aus dem Jahr 2000 mit dem Titel «*Social Security Pensions: Development and Reform*» zeigt die Haltung des IAA im Bereich der Rentenpolitik im Detail auf (Gillion et al. 2000).

Das Referenzmodell des IAA zum Rentensystem beinhaltet vier Säulen (Gillion 2000; Gillion et al. 2000):

- eine Grundsäule zum Schutz vor Armut mit bedarfsabhängigen, steuerfinanzierten Leistungen;
- eine staatliche, obligatorische und leistungsorientierte, im Umlageverfahren finanzierte zweite Säule, die darauf abzielt, Renten von rund 40 bis 50 % des durchschnittlichen im Berufsleben erzielten Einkommens auszurichten;
- eine dritte obligatorische, beitragsorientierte Säule, die von privaten, rentenausrichtenden Organisationen verwaltet werden kann;
- eine freiwillige, beitragsorientierte vierte Säule, die von privaten Organisationen verwaltet wird.

Das IAA hebt hervor, dass es kein einheitliches, auf alle Länder anwendbares Rentensystem gibt. Historisch bedingte sowie soziale Faktoren müssen berücksichtigt werden. Auch darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass eine umfassende Deckung und ein einwandfreies Funktionieren des Systems gegeben sein müssen.

3.3 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ist eine der einflussreichsten internationalen Organisationen der Industriestaaten im Bereich der Rentensysteme. Sie hat einen grossen Teil ihrer Arbeiten dem Bereich der privaten Vorsorgesysteme gewidmet und insbesondere Reglemente und Vorgaben zur Verwaltung von Pensionsfonds erarbeitet. Seit Ende der 1980er-Jahre allerdings beschäftigt sich die OECD vermehrt mit den staatlichen Rentensystemen.

Die OECD erarbeitet praktisch jährlich Wirtschaftsstudien (*Economic Surveys*) über ihre einzelnen Mitgliedsstaaten. In diesen Studien, die zur Hauptsache Fragen zur wirtschaftlichen Entwicklung

behandeln, geht die OECD auch auf Rentensysteme ein und gibt landesspezifische Empfehlungen ab. Die Empfehlungen der OECD orientieren sich in der Regel an den steuerlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Rentensysteme. Soziale Aspekte werden generell dann berücksichtigt, wenn davon auszugehen ist, dass sie einen positiven oder negativen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben (Deacon, Hulse et Stubbs 1997). Die OECD empfiehlt in ihren Wirtschaftsstudien den Mitgliedsstaaten generell, die Integration älterer Arbeitnehmenden in den Arbeitsmarkt zu fördern sowie Mehrsäulensysteme mit kombinierten Finanzierungssystemen einzuführen. Dabei hält sie insbesondere fest, dass das Risiko durch die Diversifizierung der Finanzierungsmethoden verringert werden muss (Whiteford et Whitehouse 2006). Ein detailliertes Reformmodell wird allerdings nicht vorgeschlagen.

Seit kurzer Zeit gibt die OECD regelmässig einen umfangreichen Bericht heraus, der den Rahmen für einen Vergleich der Rentensysteme in den 30 OECD-Mitgliedsländern bildet: «*Renten auf einen Blick: Staatliche Politik im OECD-Ländervergleich*» (OECD 2005, 2007). Sie aktualisiert die in diesem Vergleich aufgeführten Daten im Zweijahresrhythmus und vergleicht den Umverteilungsgrad der Rentensysteme und die Kosten der geschuldeten Renten. Schwerpunktmässig behandelt die Studie allerdings das Leistungsniveau der Systeme und stellt keine konkreten Reformmodelle vor.

3.4 Europäische Union (EU)

Die Europäische Union engagiert sich ebenfalls im Bereich der Altersrenten. Sie hat sich dafür eingesetzt, dass ein europäischer Binnenmarkt für private Rentenfonds geschaffen wird, damit die landesspezifischen Schranken im Bereich der Altersrenten abgebaut werden können (European Commission 1997). Ausserdem wird dem Thema Revision der nationalen Rentensysteme in den EU-Mitgliedstaaten seit Ende der 1990-er Jahre auf der europäischen politischen Agenda einen immer grösseren Stellenwert eingeräumt. Das zunehmende Interesse für die staatlichen Renten – insbesondere die Auswirkungen auf die Staatshaushalte – steht in direktem Zusammenhang mit der Einführung der Währungsunion und des Stabilitätspaktes (Scharpf 2002).

Dies leitete den *Prozess für zukunftssichere Renten* ein⁶, der das Ergebnis der Anwendung der offenen Koordinationsmethode (OKM) in der Rentenpolitik ist. Dieser Prozess sieht die Erarbeitung gemeinsamer Zielsetzungen vor. Die Mitgliedstaaten erstellen nationale Strategieberichte (NSB), in denen sie die von ihnen gemachten Fortschritte zur Erreichung der gemeinsamen Ziele festhalten. Schliesslich untersucht ein gemeinsamer Bericht der EU-Kommission und des Ausschusses für Sozialschutz (SPC) die nationalen Strategien. Auf der Grundlage dieses Berichtes werden landesspezifische Empfehlungen herausgegeben und die eingangs festgelegten Prozessziele allenfalls neu formuliert.

Im Rahmen dieses Prozesses wurden zunächst die folgenden Ziele vorgegeben (SPC und Ausschuss für Wirtschaftspolitik (EPC) 2001):

⁶ Die Bezeichnung wurde nachträglich abgeändert und lautet neu «Prozess für angemessene und nachhaltige Renten».

- Angemessenheit der Renten. Die Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass die Rentensysteme ihren sozialpolitischen Zielsetzungen gerecht werden. Unter Berücksichtigung der spezifischen nationalen Bedingungen sollten sie sicherstellen, dass ältere Menschen nicht von Armut bedroht sind und allen Menschen Zugang zu angemessenen Rentenleistungen geboten werden.
- Finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme. Die Mitgliedstaaten sollten eine mehrgleisige Strategie verfolgen, um für die Rentensysteme eine solide Finanzierungsgrundlage zu schaffen. Dabei sollten sie mit Hilfe eines geeigneten Policy-Mixes dafür sorgen, dass ein hohes Beschäftigungsniveau erreicht wird und dass wirksame Anreize für die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte geschaffen werden.
- Modernisierung der Rentensysteme als Reaktion auf sich verändernde Bedürfnisse der Wirtschaft, der Gesellschaft und des Einzelnen. Es gilt sicherzustellen, dass Rentensysteme mit den Erfordernissen der Flexibilität und der Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt vereinbar sind und der Grundsatz der Gleichbehandlung von Frauen und Männern eingehalten wird.

Die gemeinsamen Zielsetzungen des EU-Prozesses sind eher vage und ungenau gehalten und es wird kein konkretes Reformmodell vorgestellt. Diese Haltung ist auf einen Kompromiss zwischen den sozialpolitisch und den wirtschaftlich orientierten Akteuren in der EU-Verwaltung zurückzuführen. Ergebnis ist eine sich auf Europaebene nur ungenau abzeichnende Rentenpolitik (aus la Porte et Pochet 2002).

2002 wurde eine erste Reihe von NSB vorgelegt. Sie bilden die Grundlage für einen ersten gemeinsamen Bericht (2003), der zum Schluss kommt, dass die in den einzelnen Ländern zur Erreichung der gemeinsamen Zielsetzungen eingeleiteten Prozesse und Anstrengungen weiter voranzutreiben sind. Aus einer zweiten 2005 vorgelegten Reihe von NSB entstand 2006 ein weiterer gemeinsamer Bericht. Darin werden sechs Aktionsschwerpunkte festgehalten, die den Mitgliedstaaten bei ihren Reformprozessen als Leitlinien dienen sollen (European Commission 2006: 38-39):

- Verstärkung der Anreize für eine Verlängerung des Arbeitslebens;
- Entwicklung eines den gesamten Lebenszyklus umfassenden Ansatzes und verstärkte Koppelung von Beiträgen und Leistungen unter Wahrung eines angemessenen Einkommensersatzes und unter Berücksichtigung der steigenden Lebenserwartung;
- Gestaltung der Rentensysteme mit dem Ziel, sie leichter den strukturellen Veränderungen anpassen zu können;
- Stärkung des Stellenwerts der Mindestrenten und der Solidarität in den Rentensystemen;
- Ergänzung und teilweises Ersetzen der staatlichen Vorsorge durch die private Altersvorsorge;
- Verbesserung der Gouvernance der Rentensysteme.

Es handelt sich auch hier um eher allgemein gehaltene Empfehlungen. Einziger konkreter Ansatz ist die Entwicklung privater Rentensysteme, welche die eingeschränkten staatlichen Leistungen ersetzen sollen. Daraus könnte man schliessen, dass sich die EU in Richtung Mehrsäulensystem

bewegt, um den gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen im Rentenbereich besser gewachsen zu sein.

3.5 Zeichnet sich in der Rentenpolitik ein neuer Konsens ab?

Abschliessend kann gesagt werden, dass trotz bestehender Unterschiede Berührungspunkte zwischen den Empfehlungen der internationalen Organisationen auszumachen sind (Queisser 2000). Wichtigste Übereinstimmung ist die Förderung von Mehrsäulensystemen: Alle Organisationen sind der Ansicht, dass die mit den verschiedenen Rentenfinanzierungsmethoden verbundenen Risiken diversifiziert werden müssen, und empfehlen deshalb in der Regel solche Systeme. Mehrsäulenmodelle sind bei Rentenreformen also zum Standard geworden (Orenstein 2003). Unterschiede bestehen indes beispielsweise bei der Detailkonzeption der verschiedenen Säulen, bei der Gewichtung der unterschiedlichen Finanzierungsmethoden oder auch bei der Verwaltung.

Ein weiterer gemeinsamer Reformansatz mehrerer Organisationen ist die Förderung der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte mit Hilfe von Rentensystemen, die Anreize für die Beschäftigung von älteren Erwerbstätigen bieten. Diese Massnahmen sind Teil einer weitreichenden Strategie, welche die Erhöhung des Beschäftigungsanteils älterer Menschen zum Ziel hat und auch in die Beschäftigungspolitik eingreift.

4. Beitrag der Politikwissenschaft

Die Politikwissenschaft beginnt in den 1990er-Jahren, sich für Rentenreformen zu interessieren, als die Rentenfrage zu einem vordringlichen politischen Thema wird. Sie konzentriert sich in erster Linie auf die politische Machbarkeit der Reformen. Ist eine Reform in Anbetracht der Beliebtheit der bestehenden Rentensysteme überhaupt möglich? Wie soll eine solche Reform aussehen und welche Aspekte verlangen ein besonderes Augenmerk?

Einer der wegbereitenden Autoren in diesem Bereich ist der Amerikaner Paul Pierson. Er macht darauf aufmerksam, dass bei der politischen Machbarkeit substantielle Unterschiede zwischen dem Aus- und dem Abbau von Sozialprogrammen bestehen. Dem Ausbau der Sozialprogramme stehen keine besonderen Hindernisse im Weg. Ein Sozialabbau ist hingegen mit beachtlichen politischen Risiken verbunden. Die Kürzung oder Streichung sozialer Errungenschaften erfolgt in einem Klima, das vom Wohlfahrtsstaat selbst grundlegend umgestaltet worden ist. Der Wohlfahrtsstaat hat sich die politische Unterstützung selbst geschaffen und zwar durch den Kreis der (gegenwärtigen und künftigen) Begünstigten der Sozialprogramme. Im Bereich der Altersrenten sind das die Pensionierten sowie die kurz von dem Rentenanstritt stehenden Erwerbstätigen (Pierson 1994, 1996, 1998).

Die Politologen, welche die Reformen der Rentensysteme in den OECD-Ländern untersucht haben, orientieren sich an der Theorie von Pierson. Dabei gehen sie vor allem auf verschiedene politische Mechanismen und Strategien einiger Reformen ein.

Pierson (1994, 1996, 1998) zeigt auf, dass bevorzugt wenig sichtbare Massnahmen sowie schrittweise eingeführte Reformen zur Anwendung gelangen, und verdeutlicht damit, dass die politischen Akteure, die den Sozialschutz abbauen möchten, die Reformen so gut als möglich zu verschleiern versuchen. Reformen erfolgen meist durch die Änderung von komplexen, für die meisten Bürger undurchschaubaren Formeln. Eine Regierung wird beispielsweise eher den Rentenanpassungsmodus abändern (wenig transparent), als das Rentenalter heraufsetzen (augenfällig). Im Zusammenhang mit den schrittweise eingeführten Reformen weist Pierson (1994, 1998) darauf hin, dass einschränkende Reformen dann erfolgreich umgesetzt werden konnten, wenn sie schrittweise als langfristige Reformen eingeführt worden sind und weder die gegenwärtigen Rentnergenerationen noch die kurz vor dem Rentenanstritt stehenden Generationen davon betroffen waren. Pierson hält es letztlich nicht für möglich, in einem demokratischen System soziale Errungenschaften auf transparente Weise einzuschränken. Einzige Alternative für Regierungen, die den Sozialschutz abbauen möchten, sind so genannte «heimliche Reformen» (reform by stealth).

Diese pessimistische Haltung gegenüber der Durchführbarkeit von Reformen in heutigen Sozialstaaten wird in späteren Studien, an denen Pierson sich mitunter auch beteiligt hat, in Frage gestellt. Diese Studien zeigen, dass auch einschränkende Massnahmen transparent durchgeführt werden können, wenn sie von der Bevölkerung als gerecht empfunden werden (Myles et Quadagno 1997; Myles et Pierson 2001; Natali 2000; Natali et Rhodes 2004). Einige Sozialversicherungssysteme wurden derart konzipiert, dass bedeutende intragenerationelle Transfers möglich sind. Der Transfer begünstigt in gewissen Fällen eine bestimmte Personenkategorie, beispielsweise Beamte oder andere privilegierte Gruppen. Solche Finanzverlagerungen können als «ungerecht», «perfide» und «rückständig» empfunden werden.

Ausserdem bevorteilen Rentensysteme, welche für die Leistungsberechnung nur die besten Jahre berücksichtigen (meistens die 5 oder 10 Jahre mit dem höchsten Lohn), in hohem Ausmass Versicherte mit einer starken Lohnprogression, in der Regel Kader und oberes Kader (Myles et Pierson 2001). Mit der Streichung solcher «ungerechten Transfers» haben die Regierungen die Möglichkeit, Einsparungen zu realisieren, die als gerecht empfunden werden. Wenn mit solchen Streichungen zudem substantielle Einsparungen erzielt werden, kann die Regierung diese Mittel auf Gruppen verlagern, die als berechnigte Begünstigte betrachtet werden (Arbeitnehmende in atypischen Berufen, Eltern mit Betreuungsaufgaben), und so mögliche Reformgegner besänftigen. John Myles und seine Kollegen bezeichnen diese Strategie als «Rationalisierung der Umverteilung» (Myles et Quadagno 1997; Myles et Pierson 2001).

Auch Natali et Rhodes (2004) heben im Gegensatz zum amerikanischen Politologen Pierson hervor, dass Rentenreformen nicht immer «heimlich» durchgeführt werden. Einige der verantwortlichen Regierungen stellen Reformen im Gegenteil als Erfolg dar. Zur Rechtfertigung wird eine ganze Palette von Argumenten angeführt, die von der Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen bis zur Ausmerzung von Bevorteilungen im alten System reichen. Zum Teil wird es auch als Erfolg gewertet, eine einvernehmliche Reform durchzuführen.

Bonoli (1999, 2000, 2003) legt den Schwerpunkt auf die Fähigkeit der Regierungen, einvernehmliche Lösungen zu entwickeln, die nicht nur Sparmassnahmen auferlegen, sondern auch Verbesserungen in die Rentensysteme einführen. Er stellt diese Fähigkeit in Zusammenhang mit den politischen Institutionen eines Landes, genauer mit den Einsprachemöglichkeiten und folglich den institutionellen Absprachen, die erfordern, dass neben den Regierungsinteressen auch noch andere Interessen berücksichtigt werden. Radikale, einseitige Reformen sind für Bonoli in Staaten, in denen politische Institutionen die Gewaltentrennung fördern, politisch nicht durchsetzbar. In Staaten mit zentralisierter politischer Macht hingegen, die nur geringe Einsprachemöglichkeiten aufweisen, können radikalere Reformen eingeleitet werden, die besser mit den Regierungsprioritäten übereinstimmen und diese genauer wiedergeben.

Staaten, in denen die politische Macht aufgrund verschiedener Einsprachemöglichkeiten geteilt ist, neigen dazu, «*quid pro quos*» in die Reformen aufzunehmen, d.h. Zugeständnisse an die Hauptopponenten zu machen, damit diese der Reform nicht den Riegel schieben. Die drei untersuchten Staaten (Frankreich, Grossbritannien und Schweiz) verabschiedeten nicht nur die Massnahmen, welche die Regierungen für erforderlich hielten, sondern beschlossen auch weitere Massnahmen, die nicht mit ihren vordringlichen Anliegen im Einklang standen, die aber die Chancen für die politische Machbarkeit der Reform verbesserten.

Ein gutes Beispiel ist die Annahme der 10. AHV-Revision in der Schweiz. Diese Revision vereint Sparmassnahmen (Erhöhung des Rentenalters für Frauen) und eine Verbesserung der Situation der Frauen (*Splitting* und Erziehungs- oder Betreuungsgutschriften) in einem einzigen Gesetz. Diese Kombination ermöglichte die Annahme der Reform, denn die Linke verlangte eine Besserstellung der Frauen und hätte sich ohne diese Verbesserungen gegen eine Reform gestellt, die unter anderem darauf abzielt, das Frauenrentenalter heraufzusetzen (Bonoli 1999, 2000).

Palier (2004, 2007) führt schliesslich einen weiteren Begriff im Zusammenhang mit der Machbarkeit von Rentenreformen ein. Der so genannte «mehrdeutige Konsens» bedeutet, dass unterschiedliche Interessen aus völlig verschiedenen Gründen durch ein und dieselbe Massnahme wahrgenommen werden. Der Begriff stützt sich auf die Analyse des intellektuellen und politischen Entstehungs- und

Entwicklungsprozesses von Reforminstrumenten, wie beispielsweise dem Kapitalisierungsverfahren. Palier verdeutlicht diesen Ansatz anhand des Reformprozesses des französischen Rentensystems. Er zeigt auf, dass Frankreich Reformen durchführen konnte, die auf eine Kapitalisierung setzten und zwar durch Erreichen eines mehrdeutigen Konsens zwischen den verschiedenen mit dem Rentensystem verbundenen Interessen, jenen der Arbeitgeber, der Versicherer, der rechten und linken Parteien, der Gewerkschaften sowie ganz allgemein der Bevölkerung.

Diese Akteure haben alle erkannt, dass es neben den umlagefinanzierten Renten zusätzliche kapitalgedeckte Leistungen braucht. Es handelt sich in dem Sinne um einen mehrdeutigen Konsens, als die verschiedenen Akteure unterschiedliche, zum Teil gar widersprüchliche Gründe für die Kapitalisierung anführen. Die Arbeitgeberschaft beispielsweise möchte Pensionsfonds zur Unterstützung der Wirtschaft und Förderung der innerstaatlichen und europäischen Finanzmärkte einrichten. Die Rechte führt zusätzlich an, dass Frankreich im Vergleich zu den amerikanischen und britischen Pensionsfonds die Entwicklung seiner Investitionskapazität vorantreiben sollte. Die Mitglieder der sozialistischen Parteien und einige Arbeitnehmergewerkschaften hingegen sprechen sich für die Entwicklung von Rentenfonds zusätzlich zu den umlagefinanzierten Renten aus, weil sie einerseits wünschen, dass Frankreich seine Investitionskapazität im Vergleich zu den angelsächsischen Pensionsfonds ausweitet. Andererseits aber auch, weil sie der Ansicht sind, dass die Einrichtung von Rentensparfonds innerhalb der Unternehmen die Kontroll- und Entscheidungsgewalt der Arbeitnehmenden im Unternehmen stärkt.

Gerade diese verschiedenen Interpretationen ermöglichten es Frankreich, einen Konsens rund um den Gedanken zu finden, dass die Kapitalisierung ein Instrument der öffentlichen Politik darstellt, mit dem die Schwächen des bestehenden Rentensystems wettgemacht werden können. Dank der Mehrdeutigkeit dieses Konzeptes konnten strukturelle Reformen durchgesetzt werden, die weniger stark einem Wohlfahrtsstaat bismarck'scher Prägung folgen.

Die politikwissenschaftliche Literatur setzt den Schwerpunkt generell auf die Problematik der politischen Machbarkeit der Rentenreformen sowie die Strategien zur Überwindung dieser Probleme. Sie zeigt insbesondere auf, dass Reformen, die auf rein rechnerischen Kriterien aufbauen, so gut wie keine Erfolgsaussichten in unseren gefestigten demokratischen Systemen haben. Um erfolgreich zu sein, müssen Reformen die beteiligten politischen Interessen irgendwie im Gleichgewicht halten. Unsere Vergleichsstudie zeigt ebenfalls klar auf, dass die politische Ausgeglichenheit ein entscheidender Erfolgsfaktor ist⁷.

⁷ Vgl. Bonoli Giuliano, Bertozzi Fabio, Wichmann Sabine: Etudes de cas : Les réformes des systèmes de retraite depuis les années 1990 en Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède. Document de travail (erscheint demnächst).

5. Fallstudien

Mit dem Ziel, innovative Reformen sowie geeignete Massnahmen zur Verbesserung der finanziellen Perspektiven der Rentensysteme auszumachen, führten wir vertiefte Fallstudien durch, die sich mit den seit Beginn der 1990er-Jahre in folgenden fünf Ländern vorgenommenen Reformen befassten: Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Schweden. Die Länderwahl ist aufgrund des Interesses der durchgeführten Reformen gemeinsam mit der Begleitgruppe im BSV getroffen worden. Der Reformverlauf in diesen fünf Staaten wird nachfolgend kurz beschrieben. Tabelle 5.1 am Ende des Kapitels vergleicht die Referenzdaten, welche die Rentensysteme in den ausgewählten Ländern und in der Schweiz kennzeichnen. Eine Detailbeschreibung der Rentensysteme und Reformen dieser Länder liefert das Arbeitspapier «Les réformes des systèmes de retraite depuis les années 1990 en Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède».

5.1 Deutschland

Das deutsche Rentensystem ist ein beitragsorientiertes System mit verhältnismässig hohen Leistungszahlungen. Andere Vorsorgeformen (Unternehmens- oder Privatvorsorge) sind wenig ausgebaut, denn das staatliche System deckt die meisten Bedürfnisse der Erwerbsbevölkerung selbst. Der Reformprozess setzte in Deutschland 1992 ein, und zwar mit kleineren Kürzungen beim Indexierungsmodus sowie der Anpassung des Rentenbetrages an das Rentenalter.

Später wurden einschneidendere Reformen vorgenommen, die darauf abzielten, den Finanzierungsbedarf des Systems für die kommenden Jahre durch Leistungskürzungen und die Erhöhung des ordentlichen Rentenalters auf 67 Jahre zu mindern. Neben diesen Sparmassnahmen fördert Deutschland neu auch die private und kollektive kapitalfinanzierte Vorsorge und zwar über Steuerabzüge und Subventionen.

5.2 Frankreich

Die finanzielle Tragfähigkeit des französischen Rentensystems stellt seit den 1980er-Jahren eine grosse Herausforderung dar. Wohl deshalb konnten, trotz massivem Widerstand der Arbeitnehmenden gegen Reformen, ab den 1990er-Jahren wichtige Reformen durchgesetzt werden, welche die finanzielle Tragfähigkeit des französischen Rentensystems verbessern sollen. Die Reformen führten Leistungskürzungen sowie eine neue im Kapitalisierungsverfahren finanzierte Säule ein. Frankreich verzichtet also auf ein ausschliesslich im Umlageverfahren finanziertes System und bricht mit der traditionellen Finanzierungsmethode. Insbesondere die Reformen des Jahres 2003 führten neue Vorsorgemöglichkeiten ein: eine freiwillige Rentensparsäule mit privaten Vorsorgeprodukten für Arbeitnehmende sowie ein überbetriebliches Rentensparprodukt. Zudem wurden auch Anreize für den Aufschub des Rentenalters geschaffen. Die finanzielle Tragfähigkeit des französischen Rentensystems ist trotz diesen Reformen nicht gewährleistet.

5.3 Italien

Das italienische Rentensystem war lange Zeit eines der grosszügigsten Systeme weltweit. Dank Dienstaltersrenten, die nach 35 Beitragsjahren Leistungen in Höhe von 70 Prozent des Lohnes gewährleisteten, konnten Erwerbstätige die Rente äusserst frühzeitig antreten. Die zu Beginn der 1990er-Jahre vorgenommenen Reformen führten unter anderem Anreize für den Rentenaufschub ein. Durch den erschwerten Zugang zu den Dienstaltersrenten wurden die Möglichkeiten für den frühzeitigen Rentenantritt erheblich eingeschränkt. Die Reform Dini (1995) ist die bedeutendste in Italien durchgeführte Rentenreform. Sie führte ein NDC-System ein (*Notional defined contributions*, siehe Punkt 6.1 weiter unten) sowie die Berücksichtigung der Beschwerlichkeit der Arbeit bei der Rentenberechnung. Die Inkraftsetzung der meisten Massnahmen wurde indes durch lange Übergangszeiten erheblich verzögert. Italien steht folglich trotz aller Bemühungen immer noch vor erheblichen Problemen, was die Finanzierung des Rentensystems anbelangt.

5.4 Niederlande

Das holländische Rentensystem zeichnet sich generell durch eine hohe finanzielle Stabilität aus und bekämpft das Armutsrisiko bei Pensionierten erfolgreich. In der Regel ist die Fortführung der bisherigen Lebensführung mit ähnlichem Standard gewährleistet. Die finanzielle Stabilität ist strukturbedingt: Das System beinhaltet eine staatliche und eine berufliche Säule und vereinigt somit Umverteilungs- und Kapitalisierungsverfahren. Von allen untersuchten Ländern gleicht das holländische Beispiel dem schweizerischen Rentensystem am meisten.

Die Niederlande haben seit Beginn der 1990er-Jahre mehrere Reformen der ersten Säule (AOW) durchgeführt: 1992 durch die Einführung eines «Gesetzes zur bedingten Aufwertung der Renten» und 1997 durch die Einführung eines AOW-Reservefonds. Der Fonds wird steuerfinanziert, und die Finanzierung des Rentensystems lastet somit nicht allein auf der erwerbstätigen Bevölkerung, sondern wird von allen Steuerpflichtigen, Pensionierte eingeschlossen, mitgetragen. Die ausgeglichene Umverteilung wird also leicht verändert, und Arbeitnehmende mit hohen Löhnen sowie Pensionierte leisten einen grösseren Beitrag.

5.5 Schweden

Das schwedische Rentensystem ist auf mehrere sich ergänzende Säulen: eine staatliche, umlagefinanzierte Säule und eine zusätzliche private, kapitalfinanzierte Säule abgestützt. Dieses System ging aus einem radikalen, zu Beginn der 1990er-Jahre eingeleiteten Reformprozess hervor. Dabei wurden unter anderem ein Rentenberechnungssystem im Stile von NDC sowie eine starke Flexibilisierung des Rentenalters eingeführt. Der Rentenantritt ist bereits ab 61 Jahren möglich.

Zusätzlich zum Berechnungssystem im Stile von NDC wurden verschiedene automatische Anpassungsmechanismen oder selbstregulierende Mechanismen eingeführt. Auf diese Weise werden die Leistungen an die Lebenserwartung jeder Kohorte und auch an die vorhersehbaren finanziellen Perspektiven des Systems als Ganzes gekoppelt.

Tabelle 5.1: Sozioökonomische Verhältnisse und Rentensysteme in den fünf untersuchten Ländern und in der Schweiz

	Abhängigkeitsquote (65+/20-64), in %*		Öffentliche Ausgaben im Altersbereich, geldwerte Leistungen, in % des BIP**			Vermögenswerte der Rentenfonds in % des BIP***		Bruttoersatzquote nach Einkommen, ausgedrückt als Vielfaches des Durchschnittslohnes****		
	2000	2050	1980	1990	2003	2001	2005	0.5	1	2
Deutschland	26.4	54.4	9.8	9.4	11.1	3.4	4.0	39.9	39.9	30.0
Frankreich	27.5	57.6	7.5	9.1	10.2	3.8	5.8	63.8	51.2	44.7
Italien	29.4	71.5	7.2	8.2	11.3	3.1	2.7	67.9	67.9	67.9
Niederlande	21.9	39.1	5.4	5.6	4.7	102.6	108.4	80.6	81.9	82.6
Schweden	30.2	42.7	6.6	7.1	7.4	32.9	46.2	79.1	62.1	66.3
Schweiz	24.9	42.6	5.5	5.3	6.5	104.4	119.1	62.5	58.4	30.5
Durchschnitt OECD	22.0	47.2	4.7	5.5	6.4	-	-	73.0	58.7	49.2

Quellen:

* OECD (2007), Society at a Glance: OECD Social Indicators, Paris: OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/12/7/38138100.xls> .

** Datengrundlage: Sozialausgaben in der OECD (SOCX2007). Niederlande und Schweiz ohne zweite, berufliche Säule.

*** OECD, Global Pension Statistics. Die Angaben 2005 für Italien und die Niederlande beruhen auf den Werten des Jahres 2004.

**** OECD (2007), Les pensions dans les pays de l'OCDE: Panorama des politiques publiques, Paris: OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/13/62/38711014.xls> .

Prospektive Ersatzquoten der obligatorischen Rentensysteme, Männer. Niederlande und Schweiz einschliesslich zweite, berufliche Säule. In der Schweiz wird nur der obligatorische Teil (BVG-Minimum) einbezogen.

6. Getroffene Massnahmen

In diesem Kapitel zeigen wir die wichtigsten Massnahmen, die im Rahmen der Rentenreformen in den für die Fallstudien ausgewählten Ländern (siehe vorhergehendes Kapitel) seit Beginn der 1990er-Jahre getroffen wurden. Wir konzentrieren uns dabei im Besonderen auf die Massnahmen, die für die Schweiz von Interesse sein könnten und in der Abhandlung über die Reformmodelle in Kapitel 8 wieder aufgenommen werden.

Tabelle 6.1 zeigt die wichtigsten Massnahmen, die in den untersuchten Ländern getroffen wurden. Neben den fünf Fallstudien berücksichtigten wir auch gezielt zwei weitere Länder (Finnland und USA), deren Lösungen in Bezug auf bestimmte Massnahmen von einem gewissen Interesse sind.

Tabelle 6.1: Übersicht über die in den untersuchten Ländern getroffenen Massnahmen

	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Schweden	Andere Länder
NDC-System	x	x	✓	x	✓	-
Pensionierung à la carte	✓	✓	✓	x	✓	-
Selbstregulierender Mechanismus	✓	x	✓	✓	✓	-
Berücksichtigung Beschwerlichkeit der Arbeit	x	✓*	✓*	x	x	-
Anreize zum späteren Rentenbezug	✓	✓	✓	x	✓	Finnland
Vorfinanzierungssystem	x	✓	x	✓	✓**	USA

* derzeit im Gespräch zwischen den Sozialpartnern, Ausgang ungewiss.

** aus der Vergangenheit «geerbtes» Vorfinanzierungssystem.

6.1 Systeme mit fiktiver Kapitalbildung (NDC)

Mehrere Länder übernahmen ab Mitte der 1990er-Jahre Rentensysteme, die auf dem Prinzip der fiktiven Kapitalbildung im Stile von «*notional defined contribution*» (NDC, nominell bestimmtes Beitragssystem) beruhen (Williamson et Williams 2003). Die NDC-Systeme sollen das Umlageverfahren (PAYG) mit der für kapitalfinanzierte Systeme typischen Berechnungsart kombinieren. So werden die im Pensionsalter ausgerichteten Renten errechnet, indem man ein fiktives Kapital – d.h. die Summe der während des Berufslebens eingezahlten Beiträge plus Zinsen – mit einem Umrechnungskoeffizienten multipliziert. Das Hauptziel dieses Modells besteht darin,

eine enge Verbindung zwischen den einbezahlten Beiträgen und den an jede bezugsberechtigte Person ausgerichteten Altersrenten herzustellen, wobei ein umlagefinanziertes System beibehalten wird. Von den ausgewählten Ländern kennen Italien und Schweden Systeme mit fiktiver Kapitalbildung im Stile von NDC.

In Italien wurde das NDC-Prinzip 1995 durch die Reform Dini eingeführt. Diese Reform führte ein Rentenberechnungssystem ein, das auf der Gesamtheit der eingezahlten Beiträge beruht. Die Höhe der Rente entspricht der Summe der einbezahlten Beiträge plus Zinsen, multipliziert mit einem Umrechnungskoeffizienten. Dieser Koeffizient ist geschlechterunabhängig, variiert jedoch je nach Alter zum Zeitpunkt des Rentenanspruchs. Die Umrechnungskoeffizienten sollen alle 10 Jahre angepasst werden, damit die Entwicklung der Lebenserwartung berücksichtigt werden kann. Diese Anpassung erfolgt jedoch nicht automatisch und erfordert einen politischen Entscheid.

Das entsprechende schwedische System, das durch die Reform im Jahr 1998 eingeführt wurde, beruht auf ähnlichen Grundsätzen. Die von den Versicherten bezahlten Beiträge (16% des Lohns) werden auf einem fiktiven Konto verbucht und je nach Anstieg des durchschnittlichen Reallohns verzinst. Beim Rentenanspruch (Mindestalter 61 Jahre) wird die Altersrente berechnet, indem man das angesparte fiktive Kapital durch einen Faktor teilt, der das Alter und die Lebenserwartung der Generation, zu der die versicherte Person gehört, berücksichtigt. Im Gegensatz zu Italien werden hier die Umrechnungskoeffizienten automatisch angepasst.

Schliesslich bleibt noch zu erwähnen, dass das deutsche System nach den Reformen der 1990er- und 2000er-Jahre einem NDC-System ähnelt. Der Hauptunterschied zu den oben genannten Ländern liegt darin, dass auf den fiktiven Konten der Versicherten nicht die im Laufe des Berufslebens eingezahlten Beiträge, sondern Rentenpunkte verbucht werden. Der Wert dieser Punkte wird jedes Jahr je nach Entwicklung verschiedener wirtschaftlicher und demografischer Parameter angepasst.

6.2 Pensionierung à la carte

Der Begriff der «Pensionierung à la carte» bezieht sich auf mehrere flexible Formen des Rentenbezugs: einerseits auf die Möglichkeit, das Rentenalter zu wählen (mit je nach gewähltem Alter tieferer oder höherer Rente) und andererseits auf die Möglichkeit, eine Teilrente zu beziehen. Diese beiden Möglichkeiten bestehen in den meisten der untersuchten Länder, mit Ausnahme der Niederlande (erste Säule).

In Deutschland, Frankreich, Italien und Schweden kann man sein Rentenalter ab einem bestimmten Mindestalter wählen. In allen diesen Ländern besteht ein Zusammenhang zwischen dem gewählten Rentenalter und der Höhe der Rente. Es gibt Kürzungen oder Umrechnungskoeffizienten, die je nach Alter variieren. Eine Weiterführung der Erwerbstätigkeit über ein bestimmtes Höchstalter hinaus berechtigt zu einer höheren Rente.

Teilrenten können in Deutschland, Frankreich und Schweden bezogen werden. In diesen Ländern kann man zwischen mehreren Rentensätzen (zum Beispiel 33%, 50% oder 66%) wählen, was Bezugsberechtigte dazu ermutigt, die Rente mit einer Teilzeitbeschäftigung zu kombinieren. Das

Einkommen aus der Teilzeitbeschäftigung wird beim Übergang zu einer Vollrente berücksichtigt, was einen Anreiz für die Weiterführung der Teilzeitbeschäftigung darstellen kann.

6.3 Selbstregulierende Mechanismen

Selbstregulierende Mechanismen sollen das finanzielle Gleichgewicht der Rentensysteme langfristig gewährleisten, indem sie eine mechanische und automatische Verbindung zwischen den Parametern, welche die Höhe der Renten bestimmen, und den relevanten wirtschaftlichen und/oder demografischen Entwicklungen herstellen. Typischerweise betreffen diese Mechanismen die Aufwertung der Renten oder des Referenzlohns zur Berechnung der Rente. In Deutschland hängt die Aufwertung der laufenden Renten und der Berechnungsparameter für neue Renten vom Verhältnis zwischen Beitragszahlenden und Pensionierten ab. In Schweden hängt die Aufwertung vom Verhältnis zwischen Reserven und Verpflichtungen des Rentensystems ab. In den Niederlanden findet eine Aufwertung der Renten grundsätzlich nur statt, wenn das Verhältnis zwischen der Zahl der Bezügerinnen und Bezüger von Sozialleistungen und der Zahl der Erwerbstätigen eine bestimmte Schwelle überschreitet.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass der selbstregulierende Mechanismus in den Niederlanden im Vergleich zu den Systemen der anderen genannten Länder eine Eigenheit aufweist. Die Auslösung des Mechanismus in den Niederlanden hängt nämlich von einer jährlichen Entscheidung der Regierung ab, die somit wählen kann, ob sie auf den Mechanismus zurückgreifen will oder nicht. Das bedeutet, dass es sich in diesem Fall nicht um einen selbstregulierenden Mechanismus handelt, der ausschliesslich von der sozioökonomischen oder demografischen Situation abhängt.

6.4 Berücksichtigung der Beschwerlichkeit der Arbeit

Manche Länder haben Massnahmen getroffen, durch die man die Beschwerlichkeit der Arbeit bei der Berechnung der Altersrenten berücksichtigen kann. Von den in den Fallstudien untersuchten Ländern verankerte jedoch nur Italien eine solche Massnahme im Gesetz. In Italien berechtigt ein Jahr in einem beschwerlichen Beruf zu Beitragsgutschriften von 14 Monaten. Die zusätzlichen Beiträge, die mit diesem System erlangt werden können, dürfen höchstens 5 Jahren entsprechen. Die Massnahme ist jedoch derzeit noch nicht vollständig umgesetzt, da die detaillierte Bestimmung der als beschwerlich eingestuften Berufe, die den Sozialpartnern überlassen wird, noch nicht abgeschlossen ist.

In einem zweiten Fall (Frankreich) diskutieren die Sozialpartner derzeit über die Möglichkeit einer vorzeitigen Pensionierung für Personen, die eine anstrengende und gesundheitsschädigende Tätigkeit ausüben. Die Rentenreform von 2003 überträgt nämlich den Sozialpartnern die Aufgabe, über die Definition von Beschwerlichkeit und die Berücksichtigung dieses Aspekts im Rentensystem zu verhandeln. Die Ergebnisse dieser Verhandlungen sind derzeit nicht bekannt.

In bestimmten Fällen wird die Beschwerlichkeit des Erwerbslebens bereits berücksichtigt. Dabei zählen die Dauer des Erwerbslebens und das Alter beim Eintritt in die Erwerbstätigkeit. In Italien

werden die vor dem 18. Altersjahr abgeschlossenen Beitragsperioden mit einem Faktor von 1,5 multipliziert. In Frankreich kann man ab dem 60. Altersjahr in Rente gehen, sofern genügend Beitragsquartale vorliegen. Nur Personen, die früh ins Berufsleben eingestiegen sind, können von dieser Vorzugsbehandlung profitieren. In Deutschland gilt die Anhebung des Rentenalters auf 67 Jahre nicht für die Personen, die mit 65 Jahren 45 Beitragsjahre aufweisen.

6.5 Anreize zum Rentenaufschub

Mit Ausnahme der Niederlande, wo die Massnahmen zur Vermeidung von Frühpensionierungen auf die zweite Säule abzielen, sehen alle untersuchten Länder Massnahmen oder Mechanismen vor, welche die Erwerbstätigen dazu verleiten sollen, später in Rente zu gehen. Die konkret getroffenen Massnahmen variieren von einem Land zum anderen, aber das Prinzip ist immer dasselbe: Die Höhe der Rente sinkt bei einer Pensionierung vor dem gesetzlichen Rentenalter und steigt bei einer Pensionierung nach diesem Zeitpunkt. In den meisten Ländern wurden die Möglichkeiten der Frühpensionierung stark eingeschränkt.

So führte zum Beispiel die Reform von 2003 in Frankreich ein Untermass-/Übermass-System ein, das Strafabzüge/Boni bei Pensionierung vor/nach dem gesetzlichen Rentenalter (60 Jahre) beinhaltet. In Italien führte die Reform von 2004 einen Anreiz, den so genannten «*Superbonus*», ein. Mit diesem Bonus belohnt man Arbeitnehmende, die auf ihren Anspruch auf vorzeitige Pensionierung verzichten, indem man ihnen die gesamten Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge auf ihrem Lohn auszahlt. Die dadurch entstehende Einkommenserhöhung entspricht 32,7%. Auch das schwedische System fördert eine spätere Pensionierung, da das NDC-System höhere Renten einbringt, wenn man länger auf dem Arbeitsmarkt bleibt. Auch in Deutschland führt eine vorzeitige oder verspätete Pensionierung künftig zu quasi-versicherungsmathematischen Senkungen oder Erhöhungen der ausgerichteten Rente. Die Anhebung des ordentlichen Rentenalters auf 67 Jahre wird sicherlich eine gewisse Anzahl Versicherter veranlassen, ihren Rentenanstritt aufzuschieben.

Kasten 6.1: Rentenreform 2005 in Finnland

Ein weiteres Beispiel, das von den Fallstudien nicht erfasst wurde, verdient hier Beachtung. Es handelt sich um Finnland, das mit der Rentenreform 2005 (die 2003 verabschiedet wurde) Mechanismen zur Förderung der Beschäftigung von älteren Menschen einführen wollte, um so das tatsächliche durchschnittliche Rentenalter anzuheben:

- *Einführung eines flexiblen Rentenalters:* Während beim früheren System das gesetzliche Rentenalter bei 65 Jahren lag (mit der Möglichkeit einer vorzeitigen Pensionierung von 60 bis 64 Jahren), führt das neue System ein flexibles Rentenalter von 63 bis 68 Jahren ein und zwar mit der Möglichkeit einer vorzeitigen Pensionierung mit 62 Jahren.
- *Stärkerer Anstieg des Annuitätssatzes mit zunehmendem Alter:* Beim alten System betrug der Annuitätssatz 1,5% des Referenzlohnes zwischen 23 und 59 Jahren und 2,5% zwischen 60 und 65 Jahren. Die Reform von 2005 sieht einen Satz von 1,5%

zwischen 18 und 52 Jahren, von 1,9% zwischen 53 und 62 Jahren und von 4,5% zwischen 63 und 68 Jahren vor.

- *Erhöhte versicherungsmathematische Anpassung der vorzeitigen Renten:* Bei einer vorzeitigen Pensionierung ab 62 Jahren gibt es eine Kürzung von 0,6% pro Monat (7,2% pro Jahr) bis zum Alter von 63 Jahren. Ein Zuschlag von 0,4% pro Monat wird bei einer Pensionierung nach 68 Jahren ausgerichtet.
- *Abschaffung der maximalen Ersatzquote:* Während es im alten System eine maximale Ersatzquote von 60% des Referenzlohns gab, wurde diese Schwelle im neuen System abgeschafft, so dass alle während des Berufslebens erworbenen Annuitäten verbucht werden. So kann man mit einem langen Erwerbsleben Renten erreichen, die über 60% des Referenzlohnes hinausgehen.
- *Einschränkung der Möglichkeiten für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben:* Eine Reihe von Systemen, die bestimmten Bevölkerungsgruppen eine vorzeitige Pensionierung ermöglichen – zum Beispiel Pensionen für Langzeitarbeitslose, Pensionen für vorzeitigen Ruhestand wegen Invalidität usw. –, wird allmählich abgeschafft.

Die Auswirkungen dieser Reform machen sich bereits bemerkbar. Gemäss dem finnischen statistischen Amt nahm die Beschäftigungsquote in der Alterskategorie 60–64 Jahre seit 2004 bereits um 10% zu.

Quellen: Börsch-Supan (2005) und Vernière (2003).

6.6 Vorfinanzierungsmechanismen

Mehrere der untersuchten Länder richteten Reservefonds ein, die in der aus finanzieller Sicht heikelsten Phase, d.h. in den Jahren, in denen die Baby-Boomer-Generation das Rentenalter erreicht, zur Finanzierung der Rentensysteme beitragen sollen. Es stimmt zwar, dass das Umlageverfahren in Zukunft problematisch sein wird, aber es trifft auch zu, dass aufgrund der Altersstruktur der westlichen Bevölkerung die Zahl der Pensionierungen ab 2030–2035 sinken wird. Die aus finanzieller Sicht heikelste Phase ist somit der Zeitraum zwischen 2030 und 2040–2045. Danach sollte sich die finanzielle Situation der umlagefinanzierten Systeme verbessern⁸. Vor diesem Hintergrund kann man mit einer teilweisen Vorfinanzierung zwei Probleme umgehen, die sich sonst stellen würden:

- Benachteiligung der zahlenmässig stärkeren Generationen (Baby-Boomers), die schwer zu rechtfertigen, aber ohne Vorfinanzierung kaum zu vermeiden ist;
- Übermässige Kürzung der von den umlagefinanzierten Systemen erbrachten Leistungen, die nötig wird, um den Haushalt im Zeitraum von 2030 bis 2045 im Gleichgewicht zu halten.

Es gibt mehrere Möglichkeiten zur Schaffung eines Vorfinanzierungsmechanismus.

⁸ Diesen Effekt zeigten auch langfristige Rentenausgabenprojektionen auf (Roseveare *et al.* 1996).

In Frankreich wurde der Rentenreservfonds (FRR) 1999 eingeführt. Dieser Fonds wird aus verschiedenen Quellen gespeist (Sozialabzüge auf den Erträgen aus Vermögen und Kapitalanlagen, Überschüsse der nationalen Altersversicherungskasse, Erlös aus Privatisierungen usw.). In den Niederlanden wurde der Reservfonds AOW 1997 eingerichtet. Er wird durch die jährlichen Steuerüberschüsse gespeist. Die beiden Fonds sollen ab 2020 zur Finanzierung des französischen bzw. niederländischen Rentensystems beitragen. In Schweden wurde ein Vorfinanzierungsmechanismus aus der Vergangenheit «geerbt». Im «alten» Rentensystem häuften sich nämlich seit den 1960er-Jahren bedeutende Reserven an. Auch wenn der Hauptzweck dieser Fonds nicht die Einführung eines Vorfinanzierungsmechanismus war, so bleibt doch ein bedeutender Teil der Fonds verfügbar (obwohl ein Teil der Mittel eingesetzt wurde, um den Übergang vom alten zum neuen System zu finanzieren). Die künftige Verwendung der Mittel wird derzeit diskutiert.

Kasten 6.2: «OASDI Trust Fund» in den USA

Der *Social Security Act* von 1935 bildet die Grundlage für die Schaffung der OASDI (*Old Age, Survivors and Disability Insurance*), also der Altersversicherung in den Vereinigten Staaten. Von Anfang an erwirtschaftete diese umlagefinanzierte Versicherung Überschüsse, die einen Reservfonds speisten, der zwischen 1945 und 1975 3–5 Prozentpunkte des BIP ausmachte. Der Zweck des Fonds bestand darin, Sicherheitsersparnisse durch Beitragsüberschüsse zu bilden. Anfang der 1980er-Jahre war der Reservfonds wegen Gesetzesänderungen in den 1970er-Jahren fast ausgeschöpft.

Nach der Rentenreform von 1983 verzeichnete der Reservfonds jedoch wieder bedeutende Überschüsse. Nun soll er durch Beitragsüberschüsse und Kapitalerträge Reserven bilden, mit denen die Pensionierung der Baby-Boomer-Generation teilweise finanziert werden kann. Die Reserven des *Trust Fund* werden in spezielle Obligationen der Staatskasse investiert.

Ende 2006 verzeichnete der *OASDI Trust Fund* Reserven von \$1'844,3 Mia., was den Rentenleistungen für etwas mehr als 3,5 Jahre entspricht. Gemäss den Prognosen der *Social Security Administration* werden die Reserven noch bis 2015 wachsen und dann den Leistungen für etwas mehr als 4,5 Jahre entsprechen. Ab diesem Zeitpunkt muss der Reservfonds allmählich zur Finanzierung des Ruhestands der Baby-Boomer beitragen, so dass sich die Reserven verringern. Voraussichtlich sind die Reserven des Fonds 2041 erschöpft.

Quellen: Vernière (1999, 2005) und <http://www.ssa.gov/OACT/TRSUM/trsummary.html> .

7. Politisch verträgliche Reformmassnahmen

Unsere Analyse der Rentenreformen sowie der politikwissenschaftlichen Literatur zeigte deutlich den potenziell sehr kontroversen Charakter dieser Reformen auf. Das Bestreben, relativ früh in Rente zu gehen, ist bei der Bevölkerung in den untersuchten Ländern sehr ausgeprägt. Die Alterung der Wählerschaft und die höhere Stimmbeteiligung in den Altersgruppen um das Rentenalter tragen ebenfalls dazu bei, dass es politisch schwierig ist, Sparmassnahmen im Rentenbereich durchzubringen.

Aufgrund der hauptsächlich in westeuropäischen Ländern gesammelten Erfahrungen können wir einige Elemente nennen, die allen erfolgreich verabschiedeten Reformen gemeinsam sind.

7.1 Einbezug von Elementen des politischen Austausches

Der Einbezug von Elementen des «politischen Austausches» im Rahmen einer Reform oder auch ausserhalb davon trug oft zum Erfolg eines Anpassungsprozesses bei. Unter Einbezug von Elementen des politischen Austausches (*political exchange* oder *quid pro quos* in der englischsprachigen Literatur, vgl. Bonoli 2000) versteht man den Einbezug von Massnahmen, die nicht unbedingt an den Ansatz der Regierung anknüpfen, aber den von Schlüsselakteuren formulierten Forderungen entsprechen.

Dabei muss man zwischen den Begriffen politischer Austausch und Kompromiss unterscheiden. Ein Kompromiss kann einfach ein Zugeständnis sein, das die Regierung gegenüber einem externen Akteur in Bezug auf den Umfang einer Massnahme macht. Nehmen wir zum Beispiel an, dass die Regierung das Rentenalter auf 67 Jahre festlegen möchte, während die Gewerkschaften ein Rentenalter von 60 Jahren wünschen. Ein möglicher Kompromiss wäre dann ein Rentenalter von 63 oder 64 Jahren.

Der politische Austausch unterscheidet sich insofern vom Kompromiss, als die Reform Massnahmen einbezieht, die von externen Akteuren gefordert wurden. Dieser Ansatz ist viel wirkungsvoller, wenn es um den Aufbau eines Konsenses geht, denn die betroffenen externen Akteure können ihren Mitgliedern positive Elemente vorlegen. Ein Einverständnis von ihrer Seite ist daher wahrscheinlicher als bei einem einfachen Kompromiss.

Der politische Austausch kann verschiedene Formen annehmen:

- Einbezug der am meisten betroffenen Akteure in die Ausarbeitung der Reformvorlage und/oder Verhandlung über die Inhalte mit diesen Akteuren. Die politischen Schlüsselakteure sind hier die Gewerkschaften.
- Sparmassnahmen, die der Gerechtigkeit dienen: Gerechtigkeit kann gefördert werden, indem man Vorrechte abschafft, die vor der Reform im System bestanden, oder indem man Unterschiede zwischen sozioprofessionellen Gruppen berücksichtigt (zum Beispiel die Beschwerlichkeit der Arbeit).

- Kombination von Sparmassnahmen und Verbesserungen für bestimmte Versichertengruppen wie zum Beispiel atypische Arbeitnehmende oder Erwerbstätige mit Familienpflichten.
- Kombination von Sparmassnahmen und verstärkter Umverteilung: Diese Art des politischen Austausches ist in den untersuchten Ländern relativ häufig. Neben den Sparmassnahmen führten mehrere Länder einen besseren Schutz gegen Armut ein, zum Beispiel über eine Einkommensgarantie (Deutschland) oder eine Einkommenserhöhung (Italien). Ausserdem gestalteten mehrere Länder ihr System so um, dass es tiefen Einkommen zugute kommt: Sie verlängerten den für die Berechnung der Rente berücksichtigten Zeitraum (Italien und Schweden beziehen das gesamte Erwerbsleben mit ein). Die Berücksichtigung von mehr oder weniger kurzen Zeiträumen am Ende des Berufslebens bedeutete einen Vorteil für die besser Verdienenden, weil die hohen Löhne stärkere Anstiege verzeichnen.

7.2 Einsatz von selbstregulierenden Mechanismen

Mehrere Länder haben auf selbstregulierende Mechanismen zurückgegriffen (siehe Punkt 6.3). Wir konnten feststellen, dass diese Mechanismen normalerweise umstrittene Entscheide, die von ungewissen wirtschaftlichen und demografischen Entwicklungen abhängen, entpolitisieren können. Ein selbstregulierender Mechanismus kann den kontroversen Charakter gewisser Massnahmen insofern reduzieren, als diese nur wirksam werden, wenn die wirtschaftliche und demografische Entwicklung eine bestimmte Richtung einschlägt.

Ein Mechanismus dieser Art wurde in die Botschaft zur 11. AHV-Revision aufgenommen (*neue Version*). Er koppelt die Indexierung der AHV-Leistungen an den Stand des Ausgleichsfonds. Diese Massnahme scheint jedoch von den Gewerkschaften und der Linken nicht unterstützt zu werden. Diese Kreise befürchten, dass die Bundesbehörden dem Ausgleichsfonds dadurch weniger neue Einnahmen (zum Beispiel MWST) zuführen und das finanzielle Gleichgewicht der AHV somit hauptsächlich über Sparmassnahmen gewährleisten (SGB 2006). In gewisser Weise können die Bundesbehörden (Bundesrat, Parlament und/oder Volk) durch ihren Entscheid bezüglich Zuweisung zusätzlicher Ressourcen an die AHV die Auslösung des Mechanismus beeinflussen. Somit ist dieser nicht ausschliesslich selbstregulierend.

Es scheint, dass selbstregulierende Mechanismen nur dann entpolitisierend wirken können, wenn der Referenzindikator nicht von den Behörden beeinflusst werden kann. Andernfalls und bei geringem gegenseitigem Vertrauen kann man sich lebhaft vorstellen, dass Akteure, die Sparmassnahmen ablehnen, sich ebenso entschieden gegen diese Mechanismen stellen werden.

Beim politischen System der Schweiz kommt noch hinzu, dass die Ungewissheit in Bezug auf künftige Entwicklungen nicht nur die Wirtschaft und die Demografie, sondern auch die Politik betrifft. Der Bundesrat kann zum Beispiel beschliessen, dass die für ca. 2015 vorhergesehene Finanzierungslücke bei der AHV durch eine MWST-Erhöhung geschlossen wird. Aber er kann nicht garantieren, dass der Beschluss auch umgesetzt wird, da dieser in einer Volksabstimmung angenommen werden muss. Deshalb berücksichtigt einer der von uns vorgeschlagenen selbstregulierenden Mechanismen auch die Ungewissheit im politischen Bereich (siehe Punkt 8.2.).

7.3 Einführung eines völlig neuen Systems

Manchmal wurden grundlegende Reformen besser aufgenommen als geringfügige Veränderungen. Dies ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass bei grundlegenden Reformen für den Einzelnen schwerer abzuschätzen ist, ob er im Vergleich zum alten System gewinnt oder verliert.

Dieser Aspekt einer Reform bedeutet insofern nicht einen Verstoss gegen das Prinzip der Transparenz, als das neue System (zum Beispiel in Italien und Schweden) auf klaren, verständlichen und somit transparenten Grundsätzen beruht, welche die meisten Akteure gutheissen können. Die Akzeptanz ist sicher auch darauf zurückzuführen, dass im System vor der Reform bestimmte Gruppen gegenüber anderen klar im Vorteil waren. Die Reform sorgte damit auch für eine grössere Systemgerechtigkeit.

Es scheint also, dass eine tiefgreifende Reform, die keinen direkten Vergleich zwischen altem und neuem System ermöglicht, aber auf gerechten, transparenten und breit abgestützten Grundsätzen beruht, bessere Chancen hat, angenommen zu werden, als eine Reform, die nur geringfügige Veränderungen, aber offensichtliche Einbussen mit sich bringt.

8. Reformmodelle für die Schweiz

Aufgrund der Beobachtungen in den fünf untersuchten Ländern und der hinzugezogenen Quellen schlagen wir in diesem Kapitel drei Reformmodelle für die Schweizer AHV vor. Bei der Erarbeitung dieser Modelle orientierten wir uns an drei Grundsätzen⁹:

- *Finanzielle Tragfähigkeit:* positive Auswirkung auf die Finanzierungsperspektiven des Systems auf lange Sicht
- *Politische Machbarkeit:* In Anbetracht des politischen Systems der Schweiz muss sich die Reform durch ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Spar- und Konsolidierungs-/Ausbaumassnahmen auszeichnen.
- *Soziale Verträglichkeit:* Die Kosten der Reform sollten im Rahmen des Möglichen nicht auf bereits schlechter gestellte Versicherte überwältigt werden.

Unsere Modelle sind als mögliche Beispiele für kohärente Kombinationen dieser drei Grundsätze zu betrachten. Natürlich gibt es andere Kombinationsmöglichkeiten und für jedes Modell sind mehrere Varianten denkbar, welche die oben genannten Grundsätze respektieren. Die Modelle liefern also keine Patentrezepte für die Rentenpolitik, sondern sollen eher zeigen, wie die formulierten Grundsätze in konkrete Massnahmen umgesetzt werden können.

Neben den drei Modellen schlagen wir zwei einzelne Massnahmen vor, die in unseren Augen mit jedem der drei Modelle kombiniert werden können. Es handelt sich dabei um einen Vorfinanzierungsmechanismus und die Flexibilisierung des Rentenalters (Abschaffung des ordentlichen Rentenalters). Diese beiden Massnahmen bewegen sich ausserhalb der Gegenüberstellung «Sparpolitik» vs. «Ausbau/Konsolidierung» und können somit die Modelle ergänzen, ohne ein Ungleichgewicht auf politischer Ebene zu verursachen.

8.1 Mit allen drei Modellen kombinierbare Massnahmen

8.1.1 Vorfinanzierungsmechanismen

Wie wir gesehen haben (Punkt 6.6.), wurden in mehreren westlichen Ländern Reservefonds eingerichtet, die zur Finanzierung der Rentensysteme beitragen sollen, vor allem in den Jahren, in denen das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand sehr problematisch wird. In der Schweiz ist die Überweisung eines Teils des überschüssigen Nationalbankgoldes an das Kapitalkonto der AHV eine Massnahme, die in diese Richtung geht. Man könnte jedoch noch weiter gehen. Eine Möglichkeit wäre, dem künftigen Bedarf der AHV durch die vorzeitige Erschliessung zusätzlicher Finanzierungsquellen vorzugreifen. So könnte man zum Beispiel einen zusätzlichen MWST-Punkt nicht erst dann der AHV zuweisen, wenn die Bilanz ins Minus gerät,

⁹ Es ist darauf hinzuweisen, dass wir bei unserer Analyse die Auswirkung der vorgeschlagenen Modelle auf die Ergänzungsleistungen der AHV nicht berücksichtigt haben. Dies hätte eine viel ausführlichere Modellausarbeitung und die Durchführung von langfristigen Simulationen erfordert.

sondern schon einige Jahre zuvor. Die so erlangten zusätzlichen Mittel und deren Anlageertrag könnten im Zeitraum 2030-2045 zur Finanzierung der AHV beitragen.

8.1.2 Flexibilisierung des Rentenalters

Hier geht es darum, den Begriff des ordentlichen Rentenalters abzuschaffen und durch ein Mindestrentenalter (zum Beispiel 62 Jahre) oder eine Zeitspanne (zum Beispiel 62–70 Jahre) zu ersetzen. Die Rente würde dann je nach dem für die Pensionierung gewählten Alter versicherungsmathematisch berechnet. Das derzeitige System bietet dank der Möglichkeiten des Rentenvorbezugs und -aufschubs bereits heute grosse Flexibilität bei der Wahl des Zeitpunkts des Rentenantritts (zwischen 63 und 70 Jahren). Dennoch hat die Beibehaltung eines ordentlichen Rentenalters von 65 Jahren wahrscheinlich Signalwirkung, so dass die meisten Personen, die das Rentenalter erreichen, die Flexibilität gar nicht nutzen, obwohl sie vorhanden wäre.

Würde der Begriff des ordentlichen Rentenalters abgeschafft, könnte dies mehr Versicherte dazu bewegen, die Flexibilität je nach Vorlieben und individuellen wirtschaftlichen Verhältnissen zu nutzen. Wahrscheinlich wäre etwas Zeit erforderlich, bis sich die entsprechende Gesetzesänderung tatsächlich auf das Verhalten der Versicherten auswirken würde. Ausserdem würde ein solches Modell einen raschen und effizienten Zugang zu Informationen über die Höhe der Rente, welche die versicherte Person je nach gewähltem Pensionierungsalter erhält, voraussetzen. Im Idealfall wäre eine solche Informationsplattform im Internet verfügbar.

Es ist auch hervorzuheben, dass die AHV zwar auf ein ordentliches Rentenalter verzichten kann, andere Sozialversicherungen aber eine Altersgrenze beibehalten müssen. Das gilt vor allem für die mit der Erwerbstätigkeit verbundenen Versicherungen: Invaliditäts- und Arbeitslosenversicherung. Derzeit hört der Schutz durch diese Versicherungen auf, wenn die Versicherten das ordentliche Rentenalter, d.h. das 64./65. Altersjahr, erreichen. Die Abschaffung des ordentlichen Rentenalters würde jedoch die Beibehaltung einer Altersgrenze in anderen Sozialversicherungen nicht ausschliessen. Die Altersgrenze könnte auf den Anfang der für die Pensionierung vorgesehenen Zeitspanne (62 Jahre) oder auf deren Ende (70 Jahre) festgesetzt werden, oder sie könnte bei 65 Jahren belassen werden¹⁰. Dieselbe Frage stellt sich bei der Deckung durch das BVG. Bis zu welchem Alter sollte das Einkommen beitragspflichtig sein? In diesem Fall ist die Beibehaltung der Altersgrenze von 65 Jahren wohl die beste Lösung. Eine Herabsetzung auf 62 Jahre könnte das Ansparen eines ausreichenden Altersguthabens erschweren, während eine Heraufsetzung auf 70 Jahre die Versicherten davon abhalten könnte, am Ende ihrer Karriere einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.

Ein flexibles Rentensystem sollte auch eine Teilpensionierung ermöglichen (z.B. 50%). Diese Massnahme könnte bereits im Rahmen der 11. AHV-Revision (neue Version) eingeführt werden.

¹⁰ Es scheint nicht angebracht, bei der Altersgrenze für den Sozialversicherungsschutz einen Unterschied zwischen Männern und Frauen zu machen.

8.2 Modell 1: Automatische Anpassung mit «Guillotine-Klausel»

Das erste Modell geht von der Annahme aus, dass die politische Ausgewogenheit einer Reformvorlage erreicht werden kann, indem man Sparmassnahmen mit der Einbringung von zusätzlichen Ressourcen kombiniert. Dieser Ansatz ermöglicht den politischen Akteuren aus allen Lagern (links und rechts), Massnahmen durchzusetzen, die mit ihren jeweiligen Prioritäten vereinbar sind. In Übereinstimmung mit dem weiter oben erläuterten Prinzip des «politischen Austausches» (vgl. Punkt 7.1) erhöht dieser Ansatz die Erfolgchancen der Reform.

Allerdings sind damit auch zwei Probleme verbunden:

- Die Ungewissheit, die den künftigen Entwicklungen anhaftet, verunmöglicht den politischen Akteuren, sich zum jetzigen Zeitpunkt auf die zusätzlichen Ressourcen zu einigen, die der AHV zugewiesen werden sollen, wenn ihr finanzielles Gleichgewicht ernsthaft gefährdet ist. Dasselbe gilt für allfällige Sparmassnahmen.
- Die wahrscheinlichste Finanzierungsquelle für allfällige zusätzliche Ressourcen ist die MWST. Allerdings erfordert jede Anpassung des MWST-Satzes eine Verfassungsänderung. Daher kann ein Entscheid bezüglich MWST-Erhöhung nicht Teil einer AHV-Revision sein. So wird es unmöglich, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen neuen Einnahmequellen und Sparmassnahmen im Rahmen eines einzigen Erlasses herzustellen. Dies wäre jedoch wesentlich, damit der Mechanismus des politischen Austausches funktioniert. Die Durchsetzung der gewünschten Massnahmen muss mit Zugeständnissen an die Gegner einhergehen.

Natürlich könnten Sparmassnahmen und zusätzliche Mittel vom Parlament gleichzeitig und koordiniert verabschiedet werden. In der politischen Arena gibt es jedoch keine Garantie – weder für die Anhänger von Sparmassnahmen, noch für die Befürworter von zusätzlichen Mitteln für die AHV –, dass die Gegenseite ihr Versprechen hält. Die politischen Akteure befinden sich nämlich in einer Situation, die sie zu einem der Zusammenarbeit abträglichen Verhalten verleitet, obwohl eine Zusammenarbeit im Interesse beider Seiten liegen würde¹¹. Konkret könnte die Linke die Sparmassnahmen bekämpfen, solange keine zusätzlichen Mittel gesprochen werden, während die Rechte sich gegen jede MWST-Erhöhung stellt, solange keine Sparmassnahmen verabschiedet werden. Die AHV-Reform würde so in eine ausweglose Sackgasse geraten¹².

Das Modell 1 zeigt einen Lösungsansatz zur Umgehung dieser beiden Probleme. Um der ungewissen demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung zu begegnen, koppelt das Modell die allfälligen Sparmassnahmen über einen selbstregulierenden Mechanismus an den Stand des AHV-Kapitalkontos. Die Sparmassnahmen werden nur eingeführt, wenn die finanzielle Situation der AHV es erfordert. Entwickelt sich die Wirtschaft in den nächsten Jahrzehnten günstiger als erwartet, werden die Sparmassnahmen vielleicht gar nicht oder nur teilweise umgesetzt.

¹¹ In der Literatur zur Spieltheorie ist dieses Phänomen als «Gefangenendilemma» bekannt.

¹² Die Reform der Invalidenversicherung illustriert dieses Problem sehr schön. Nach der Annahme der 5. IV-Revision ist überhaupt nicht sicher, dass das Parlament und das Volk die MWST-Erhöhung akzeptieren, die zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts dieser Sozialversicherung erforderlich ist. Eine Verknüpfung zwischen 5. IV-Revision und MWST-Erhöhung hätte die Einführung dieser Massnahme sicherlich erleichtert.

Damit die Verbindung zwischen Sparmassnahmen und Zuweisung zusätzlicher Ressourcen gewährleistet ist, sieht das Modell vor, dass der regulierende Mechanismus, und damit die Sparmassnahmen, nur ausgelöst werden, wenn der AHV zu im Voraus bestimmten Zeitpunkten zusätzliche MWST-Punkte zugewiesen wurden. Diese Verbindung zwischen zusätzlichen Ressourcen und Sparpolitik sollte ermöglichen, den Weg aus der oben beschriebenen Sackgasse zu finden. Wenn die Rechte Sparmassnahmen umsetzen will, muss sie die MWST-Erhöhungen unterstützen. Wenn die Linke MWST-Erhöhungen will, muss sie die Einführung des selbstregulierenden Mechanismus hinnehmen, der je nach wirtschaftlicher Entwicklung Sparmassnahmen nach sich ziehen kann.

Das nachfolgend vorgestellte Modell zeigt, wie dieser Mechanismus im Rahmen einer AHV-Reform eingeführt werden könnte. Die genauen Regulierungsfaktoren des Modells (MWST-Prozentpunkte, Jahr der Anhebung der Sätze, Stand AHV-Kapitalkonto) werden lediglich als Anhaltspunkt angegeben.

8.2.1 Geplante Massnahmen

Das Modell 1 sieht die Einführung eines selbstregulierenden Mechanismus vor, der die Indexierung der Renten an den Stand des AHV-Kapitalkontos koppelt und eine Guillotine-Klausel enthält: Werden die gesetzlich vorgesehenen MWST-Punkte der AHV nicht zugewiesen, wird der Mechanismus unwirksam. Der Mechanismus könnte sich wie folgt gestalten:

- Wenn das Guthaben des AHV-Kapitalkontos 80% der jährlichen Ausgaben übersteigt, erfolgt die Indexierung der Renten gemäss Mischindex (derzeitige Situation).
- Liegt das Guthaben des AHV-Kapitalkontos zwischen 40% und 80% der jährlichen Ausgaben, erfolgt die Indexierung der Renten gemäss Konsumentenpreisindex.
- Erreicht das Guthaben des AHV-Kapitalkontos weniger als 40% der jährlichen Ausgaben, wird die Indexierung der Renten ausgesetzt.

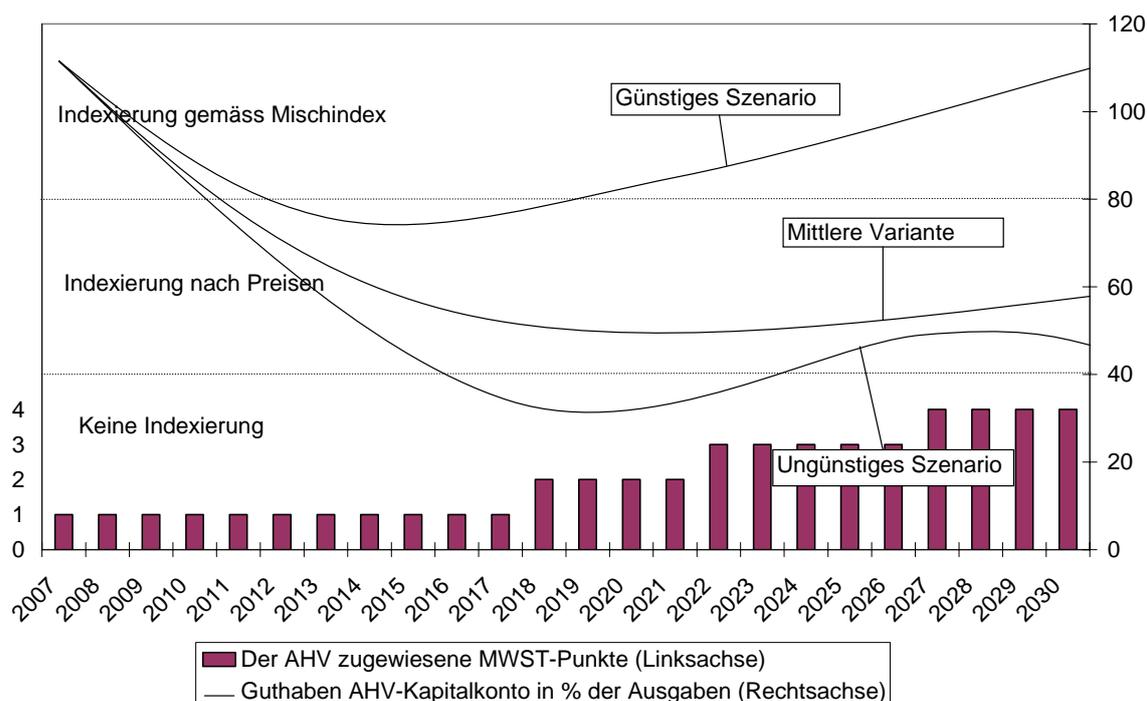
Die Guillotine-Klausel könnte folgendermassen aussehen: Der oben beschriebene Mechanismus wird wirksam, **wenn und nur wenn**:

- ab 2018 mindestens 1 zusätzlicher MWST-Punkt der AHV zugewiesen wird,
- ab 2022 mindestens 1 zusätzlicher MWST-Punkt der AHV zugewiesen wird (insgesamt 2 zusätzliche Punkte im Vergleich zu heute),
- ab 2027 mindestens 1 zusätzlicher MWST-Punkt der AHV zugewiesen wird (insgesamt 3 zusätzliche Punkte im Vergleich zu heute).

Abbildung 8.1 zeigt, wie der empfohlene selbstregulierende Mechanismus die Einbringung von zusätzlichen Ressourcen (MWST-Punkte, die der AHV zu im Voraus festgelegten Zeitpunkten zugewiesen werden) mit Sparmassnahmen (weniger günstige Indexierung) kombinieren könnte. Dieses Beispiel, das auf fiktiven Daten beruht, skizziert drei Szenarien. Bei allen drei Szenarien unterschreitet das AHV-Kapitalkonto zwischen 2010 und 2012 die Grenze von 80% der Ausgaben. Beim mittleren Szenario erfolgt die Indexierung der Renten ab diesem Zeitpunkt aufgrund der Inflation. Dank der zusätzlichen Ressourcen und der durch die weniger grosszügige Indexierung erzielten Einsparungen bleibt das Guthaben des AHV-Kapitalkontos bis 2030 in der Bandbreite von

40% bis 80% der Ausgaben. Beim ungünstigsten Szenario werden die AHV-Leistungen während 7 Jahren (2016-2023) eingefroren (keine Indexierung). Beim günstigsten Szenario erfolgt die Indexierung dagegen ab 2019 wieder gemäss Mischindex.

Abbildung 8.1: Grafische Darstellung des im Modell 1 vorgesehenen selbstregulierenden Mechanismus aufgrund von drei Szenarien. Fiktive Daten.



Die Zeitpunkte und der Umfang der MWST-Erhöhungen sind als reiner Anhaltspunkt zu verstehen. Die genauen Regulierungsfaktoren des Modells müssen von den politischen Akteuren ausgehandelt werden und das widerspiegeln, was die Mehrheit als ausgewogene Strategie zur Lösung der finanziellen Probleme der AHV betrachtet. Im vorliegenden Beispiel wurden die verschiedenen Grenzwerte und MWST-Sätze aufgrund einer approximativen Simulation festgelegt. Das Ziel bestand darin, die Regulierungsfaktoren so anzusetzen, dass das Guthaben des AHV-Kapitalkontos beim mittleren Szenario (A00-2005)¹³ nie unter 40% der Ausgaben sinkt, sich aber während mehrerer Jahre zwischen 40% und 80% bewegt, was lediglich eine Indexierung nach Preisen zur Folge hat. Dieser Ansatz könnte einer ausgewogenen Strategie entsprechen, die zusätzliche Ressourcen und Sparmassnahmen gleichermaßen einbezieht.

Wie Abbildung 8.1 zeigt, hat die Reform ganz andere Folgen, wenn die demografische und wirtschaftliche Entwicklung sich vom mittleren Szenario entfernt. Wenn das Modell beim optimistischsten Szenario (B00-2005) zur Anwendung kommt, dauert die Indexierung nach Preisen nur wenige Jahre. Beim ungünstigsten Szenario (C00-2005) führt die Umsetzung des Modells dagegen zu einer mehrjährigen Indexierung nach Preisen mit anschliessender völliger Aussetzung

¹³ Wir beziehen uns hier auf demografische Szenarien, die vom Bundesamt für Statistik entwickelt und vom BSV für die Ausgaben- und Einnahmenprojektionen der AHV verwendet wurden.

der Indexierung. Der Mechanismus ermöglicht also, die zu erbringenden Opfer dem Ausmass der finanziellen Probleme der AHV anzupassen.

8.2.2 Vorteile von Modell 1

- *Politisch ausgewogenes Modell.* Bei diesem Modell sind Spar- und Konsolidierungsmassnahmen miteinander verknüpft. Für die Rechte stellt diese Verknüpfung eine Garantie dar, denn wenn die zusätzlich eingebrachten Mittel nicht ausreichen, erfolgen weitere Anpassungen über Leistungskürzungen. Auch für die Linke ist die Verknüpfung eine Garantie, denn sie gewährleistet, dass die Befürworter einer Leistungskürzung die MWST-Erhöhungen unterstützen.
- *Umkehrung der Anreize im Vergleich zur jetzigen Debatte.* In der derzeitigen Debatte zur langfristigen Finanzierung der AHV haben die politischen Akteure, die eine Leistungskürzung befürworten, Interesse daran, ein pessimistisches Bild von der Zukunft zu malen, um allfällige Sparmassnahmen zu rechtfertigen. Diejenigen, die den Status quo beibehalten wollen, haben dagegen Interesse daran, sich in Bezug auf die finanziellen Aussichten der Altersversicherung optimistisch zu zeigen. In einer Debatte über die Festsetzung der Schwellen (MWST-Punkte), welche die Guillotine-Klausel auslösen sollen, würden die Anreize umgekehrt. Diejenigen, die stärker auf die MWST zurückgreifen wollen, werden sich gern auf pessimistische Szenarien stützen, während die anderen ein positiveres Bild zeichnen werden. Da extreme Kehrtwendungen in der Politik schwer zu rechtfertigen sind, kann man sich ausrechnen, dass diese zweite Debatte einvernehmlicher verlaufen wird als die erste.

8.2.3 Nachteile von Modell 1

- *Die Reformkosten treffen auch die Schwächsten.* Das Modell berücksichtigt den dritten Grundsatz nicht, den wir für die Erarbeitung unserer Reformmodelle festgehalten haben (soziale Verträglichkeit). Wenn der selbstregulierende Mechanismus ausgelöst wird, müssen alle AHV-Rentnerinnen und Rentner gleichermassen Abstriche machen und es gibt keinen Schutz für die Ärmsten. Immerhin würde diese Reform durch die zusätzlichen MWST-Punkte ermöglichen, eine Sozialversicherung (AHV), die für die tiefen Löhne sehr vorteilhaft ist, praktisch unversehrt zu erhalten.
- *Gefahr einer Ablehnung der MWST-Erhöhungen.* Auch wenn der Mechanismus starke Anreize zur Unterstützung der MWST-Erhöhungen für die AHV enthält, und zwar sowohl für die Linke als auch für die Rechte, ist nicht auszuschliessen, dass eine oder mehrere dieser Erhöhungen an der Volksabstimmung scheitern. Dann wäre man wieder am selben Punkt angelangt wie heute und müsste eine neue Lösung finden. Dieses Risiko ist untrennbar mit dem Modell 1 verbunden. Man kann es einschränken, indem man die einflussreichsten politischen Akteure einbezieht, wenn es darum geht, die Grenzwerte für den Mechanismus festzulegen.

8.3 Modell 2: Einbezug eines «beruflichen und familiären Beanspruchungskoeffizienten» in die AHV-Formel

Das zweite Modell beruht auf der Beobachtung, dass man sich gegenwärtig in der Schweiz darin einig zu sein scheint, dass das Rentenalter auf bestimmte Weise die Dauer und/oder die Beschwerlichkeit des Erwerbslebens widerspiegeln sollte. Wie weiter oben dargelegt, versuchen mehrere Länder, dieses Ziel zu erreichen, indem sie die Beschwerlichkeit der Arbeit berücksichtigen. Sie stossen dabei aber auf offenbar nicht unwesentliche Umsetzungsprobleme (siehe Punkt 6.4.). Als Alternativlösung könnte man das Alter berücksichtigen, in dem der Eintritt ins Erwerbsleben erfolgt, zum Beispiel durch eine Abstufung des Rentenalters je nach Erwerbsjahren.

Solche Massnahmen werden in der Regel in Zusammenhang mit der Festlegung des Rentenalters eingebracht. Da jedoch jede Änderung dieses Parameters heftig umstritten ist und es ausserdem sinnvoll wäre, den Begriff des ordentlichen Rentenalters fallen zu lassen (vgl. Punkt 8.1), schlagen wir in diesem Modell vor, die Höhe der Rente und nicht das Rentenalter anzupassen. Da die beiden Parameter miteinander verknüpft sind, besteht aus wirtschaftlicher Sicht kein wirklicher Unterschied zwischen diesen beiden Ansätzen.

Im Übrigen lehnt sich dieses Modell an die Beispiele von Deutschland und Frankreich an, die zeigen, wie der Einbezug von Koeffizienten in die für die Rentenberechnung verwendete Formel ermöglicht, die Höhe der Rente je nach Haushaltszielen und sozialpolitischen Bestrebungen anzupassen. Hier besteht der Zweck darin, die Höhe der Rente je nach Dauer des Erwerbslebens und nach Erziehungs- und Betreuungsaufwand, also nach zwei gesellschaftlich anerkannten Formen der Beanspruchung, abzustufen.

8.3.1 Geplante Massnahmen

Die AHV-Rente wird zunächst nach der heute gültigen Formel berechnet. Das Ergebnis wird einfach mit dem beruflichen und familiären Beanspruchungskoeffizienten (BFBK) multipliziert.

Der BFBK könnte wie folgt funktionieren:

- Verbucht werden die Erwerbsjahre (berufliche Beanspruchung) oder die Jahre, die vom Bonus für Erziehungs- oder Betreuungsaufgaben profitieren (familiäre Beanspruchung)¹⁴.
- Konkret können die Erwerbsjahre aufgrund eines Mindestjahreseinkommens definiert werden, das der minimalen AHV-Rente entsprechen könnte (1105 Fr./Monat im Jahr 2007). Die von Studierenden entrichteten Beiträge wären somit von der Berechnung ausgeschlossen.
- In die Berechnung werden die Erwerbsjahre ab dem 18. Lebensjahr einbezogen¹⁵.

¹⁴ Es stellt sich die Frage, ob die durch *Splitting* erzielten Einkommen im Rahmen des BFBK verbucht werden müssten. Bei einem Ausschluss würden die Frauen bestraft, die nach dem sechzehnten Geburtstag ihres jüngsten Kindes nicht erwerbstätig waren.

¹⁵ Gemäss geltendem Recht sind die Einkommen von Personen im Alter zwischen 18 und 20 Jahren AHV-pflichtig. Die entsprechenden Beiträge werden jedoch nur berücksichtigt, wenn die versicherte Person in den Folgejahren Beitragslücken aufweist.

- Die so erhaltene Gesamtzahl der Jahre wird durch 45 geteilt.
- Es ist denkbar, die Wirkung des Koeffizienten durch eine Untergrenze, zum Beispiel bei 40/45, einzuschränken.

Der BFBK könnte also zwischen $40/45 = 0.889$ und $47/45 = 1.044$ schwanken. Die gemäss aktuellem Recht berechnete AHV-Rente würde mit diesem Faktor multipliziert.

Da der BFBK die Erwerbsjahre vor dem 20. Lebensjahr berücksichtigt, begünstigt er Versicherte, die früh ins Erwerbsleben eingestiegen sind; in der Regel sind das wenig qualifizierte Arbeitnehmende. So hätte eine versicherte Person, die mit 18 Jahren (oder vorher) ihre Erwerbstätigkeit aufgenommen und ohne Unterbruch bis zum 65. Lebensjahr gearbeitet hat, Anspruch auf einen Rentenzuschlag von 4.4%, was einem Rentenvorbezug von 8 Monaten entspricht.

Die Jahre, in denen eine versicherte Person studiert hat, werden dagegen für die Berechnung des BFBK nicht gezählt, so dass Personen, die ein langes Studium absolviert haben, eine Kürzung in Kauf nehmen müssen. Ab fünf Jahren ohne Erwerbstätigkeit würde die Rente um 11,2% gekürzt, was einer Heraufsetzung des Rentenalters um etwa 30 Monate gegenüber der derzeitigen Situation entspricht. Die Betroffenen könnten somit entscheiden, ob sie die Einbusse hinnehmen oder bis zum Alter von 67 Jahren und sechs Monaten arbeiten wollen. Ab diesem Zeitpunkt wäre ihre Rente gleich hoch wie diejenige, die sie nach heutigem Recht ab 65 Jahren erhalten. Hier ist festzuhalten, dass Versicherte, die lange studiert haben, in der Regel gut bezahlte Stellen haben und somit eine gute Deckung durch die 2. Säule erarbeiten können. Vergessen wir nicht, dass die vorzeitige Pensionierung hauptsächlich durch die 2. Säule ermöglicht wird.

Schliesslich könnte man den BFBK mit der unter Punkt 8.1 vorgeschlagenen Flexibilisierung des Rentenalters kombinieren, was einen starken (mehr als versicherungsmathematischen) Anreiz zum längeren Verbleib auf dem Arbeitsmarkt darstellen würde. Bei einer Pensionierung mit 63 Jahren würde die nach versicherungsmathematischen Grundsätzen berechnete Rente in den meisten Fällen mit einem BFBK multipliziert, der unter 1 liegt. Das würde also fast alle und nicht nur jene betreffen, die mit 18 Jahren zu arbeiten begonnen haben, was dem sozialpolitischen Ziel, die früh ins Erwerbsleben eingestiegenen Versicherten zu fördern, entsprechen würde. Bleiben die Versicherten dagegen einige zusätzliche Jahre auf dem Arbeitsmarkt, erreichen manche einen BFBK von über 1, so dass ihre Rente über ein versicherungsmathematisches Mass hinaus steigt.

8.3.2 Vorteile von Modell 2

- *Berücksichtigung einer weit verbreiteten Meinung.* In der Debatte über die Zukunft der AHV wird oft die Notwendigkeit betont, die Dauer des Erwerbslebens und/oder die Beschwerlichkeit der Arbeit zu berücksichtigen.
- *Berücksichtigung von Faktoren, die zur politischen Machbarkeit beitragen.* Aus der Sicht der politischen Machbarkeit nimmt das Modell zwei der drei in unserer Analyse (Kapitel 7) ermittelten Erfolgsfaktoren auf. Das Modell ist erstens ausgewogen, indem es Einsparungen mit sich bringt, aber auch den Umlagecharakter der AHV stärkt. Zweitens beruht es auf einem breit abgestützten Grundsatz (Berücksichtigung der Beanspruchung während des Erwerbslebens bei der Berechnung der Rente).

8.3.3 Nachteile von Modell 2

- *Beschränkte Wirkung.* Diese Massnahme allein reicht wahrscheinlich nicht aus, um das finanzielle Gleichgewicht der AHV langfristig zu gewährleisten. Sie könnte jedoch mit einer Zusatzfinanzierung, allenfalls in Verbindung mit einer Guillotine-Klausel (siehe Modell 1), kombiniert werden.
- *Berücksichtigung der Jahre im Ausland.* Bilaterale Abkommen mit der EU und andere internationale Abkommen verpflichten die Schweiz, im Ausland geleistete Erwerbsjahre bei der Berechnung des BFBK zu berücksichtigen. Die zwischen Staaten ausgetauschten Informationen zu den bezahlten Beiträgen geben jedoch weder über die Höhe der Beiträge noch über den beitragspflichtigen Lohn Aufschluss. Es wird lediglich darüber informiert, ob ein Beitrag gemäss nationalem Recht auf Monatsbasis entrichtet wurde oder nicht. Die im Ausland verbrachten Jahre müssten somit anders behandelt werden. Die Tatsache, dass Beiträge entrichtet wurden, müsste wohl unabhängig vom Lohn bei der Berechnung des BFBK berücksichtigt werden. Die Folgen dieses Behandlungsunterschieds zwischen Beitragsjahren in der Schweiz und solchen im Ausland wären jedoch geringfügig. Erstens ist die Wirkung des BFBK durch die Unter- und die Obergrenze (40/45 bzw. 47/45) beschränkt. Zweitens würden Personen, die Beiträge im Ausland entrichtet haben, eine AHV-Rente im Verhältnis zur Zahl der Beitragsjahre in der Schweiz und eine (oder mehrere) Renten aus den anderen betroffenen Ländern erhalten.

8.4 Modell 3: Soziale Gewichtung und demografischer Koeffizient

Mehrere Länder (Italien, Frankreich) ziehen es in Betracht, die im Rahmen von beschwerlicher Arbeit eingezahlten Beiträge höher zu gewichten (über 1). Andere Länder führten demografische Koeffizienten ein, die eine allgemeine Kürzung der Renten zur Folge haben (Deutschland, Italien, Schweden). Diese beiden Instrumente kann man kombinieren, um ein ausgewogenes Reformmodell zu erarbeiten, das sowohl für die Linke als auch für die Rechte vertretbar ist. Konkret bessert die soziale Gewichtung zunächst die tiefsten Renten auf. In einem zweiten Schritt reduziert der demografische Koeffizient die Leistungen linear und je nach demografischer und wirtschaftlicher Entwicklung. Im Ganzen verschont die Reform somit die Schwächsten.

Was den demografischen Koeffizienten betrifft, können grundsätzlich mehrere Indikatoren einbezogen werden (Lebenserwartung, Abhängigkeitsgrad usw.). Diese rein demografischen Indikatoren berücksichtigen jedoch die wirtschaftliche Entwicklung nicht. Wenn diese günstig ist, könnte sie einen Teil der Alterungskosten finanzieren. So könnten zum Beispiel eine grössere Produktivität und ein höherer Beschäftigungsgrad einen Teil der durch die demografische Entwicklung verursachten Kosten ausgleichen, ohne dass ein zusätzlicher Aufwand von Seiten der Erwerbstätigen erforderlich wäre. Deshalb zogen wir dem rein demografischen Indikator einen Indikator vor, der auch die wirtschaftliche Entwicklung soweit berücksichtigt, wie sie zur Finanzierung der AHV beiträgt. Der verwendete Indikator stellt also die Höhe der Ausgaben der AHV in Prozent der AHV-pflichtigen Lohnsumme dar.

Dieser Indikator widerspiegelt mehrere Entwicklungen.

- Auf demografischer Ebene wird er vom Abhängigkeitsgrad (ältere Bevölkerung/Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) sowie von der Lebenserwartung beeinflusst. Eine höhere durchschnittliche Lebenserwartung führt zu höheren Ausgaben und wird somit in diesem Indikator abgebildet.
- Auf wirtschaftlicher Ebene wird der Indikator von der Entwicklung des Beschäftigungsvolumens und der Produktivität beeinflusst, wenn diese auf die Löhne überwältigt werden.

Der hier verwendete demografische Koeffizient bezieht nicht nur die demografische Entwicklung, sondern auch die Entwicklung der wirtschaftlichen Kapazitäten des Landes ein. Die genaue Berechnungsweise des demografischen Koeffizienten hängt auch von der Verfügbarkeit der Daten ab (dem Zeitpunkt, zu dem die Daten tatsächlich verfügbar sind).

8.4.1 Geplante Massnahmen

Soziale Gewichtung (SG):

- Bei der Berechnung der Rente werden die zwischen dem 18. und dem 25. Lebensjahr erzielten, AHV-pflichtigen Einkommen mit dem Faktor 5 multipliziert.
- Bei der Berechnung des ausschlaggebenden Jahreseinkommens werden die zwischen dem 18. und dem 20. Lebensjahr erzielten Einkommen nur auf Zählerebene berücksichtigt. Der Durchschnitt wird also errechnet, indem man die Summe der angepassten und gewichteten Löhne durch 45 teilt, d.h.:

$$E = \frac{\sum (e_{18-25}) \times 5 + \sum e_{25-65}}{45}$$

wobei:

E = ausschlaggebendes durchschnittliches Jahreseinkommen

e_{18-25} = zwischen dem 18. und 25. Lebensjahr erzielttes Einkommen

e_{25-65} = zwischen dem 25. und 65. Lebensjahr erzielttes Einkommen

Demografischer Koeffizient (DK):

- Der Koeffizient beruht auf dem Indikator: Ausgaben AHV in Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme (APLS)
- Er kommt zur Anwendung, wenn das Guthaben des Ausgleichsfonds unter 50% der Ausgaben fällt (= Jahr t).
- Er berechnet sich wie folgt:

$$DK = \frac{APLS_t}{APLS_c}$$

wobei:

DK = demografischer Koeffizient

$APLS_t$ = Ausgaben in Prozent der Lohnsumme, Jahr t

$APLS_c$ = Ausgaben in Prozent der Lohnsumme, laufendes Jahr

- Die AHV-Rente berechnet sich nach heutigem Recht zuzüglich sozialer Gewichtung. Das Resultat wird mit dem demografischen Koeffizienten multipliziert.

Die Gesamtwirkung der beiden Massnahmen wäre eine allgemeine Leistungsreduktion je nach demografischer und wirtschaftlicher Entwicklung. Die Versicherten, die ihre Erwerbstätigkeit früh aufgenommen haben, wären jedoch weniger von der Kürzung betroffen und könnten dank dieser Reform sogar auf der Gewinnerseite stehen.

Die folgende Tabelle 8.1 zeigt aufgrund einer approximativen Simulation, wie sich das Modell 3 bei zwei verschiedenen beruflichen Laufbahnen auf die Höhe der Renten auswirken könnte.

**Tabelle 8.1 : Auswirkung von Modell 3 auf die Höhe der Renten je nach beruflicher Laufbahn und gewähltem Szenario im Vergleich zum heutigen Recht¹⁶.
Versicherte Person, die 2039 mit 65 Jahren in Rente geht.**

Szenario	Versicherte Person mit Anspruch auf die Höchstrente	Versicherte Person mit Niedriglohn, die ihre Erwerbstätigkeit mit 18 Jahren (oder vorher) aufgenommen hat
A00-2005	-12.7 %	+3.5 %
B00-2005	-8.3 %	+8.7 %
C00-2005	-16.4 %	-0.9 %

8.4.2 Vorteile von Modell 3

- Ausgewogenes Modell.* Die Einbussen sind insofern gerecht verteilt, als die Versicherten, die keinen Anspruch auf die Höchstrente haben, im Verhältnis weniger von den Sparmassnahmen betroffen sind, sofern sie vor ihrem 25. Altersjahr ins Erwerbsleben eingetreten sind.
- Gezielte Wirkung der sozialen Gewichtung.* Versicherte, die ihre Erwerbstätigkeit früh aufgenommen haben und später hohe Einkommen erzielen, profitieren nicht von der sozialen Gewichtung, wenn sie nach heutigem Recht Anspruch auf die Höchstrente haben.
- Zusammenhang zwischen dem Ausmass der Kürzungen und der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung.* Der Einfluss des demografischen Koeffizienten hängt vom Ausmass der finanziellen Schwierigkeiten der AHV ab. Entwickelt sich die Lage günstiger als erwartet, erfolgen automatisch geringere Leistungskürzungen.

¹⁶ Wir beziehen uns hier auf demografische Szenarien, die vom Bundesamt für Statistik entwickelt werden.

8.4.3 Nachteile von Modell 3

Berücksichtigung der Beitragsperioden im Ausland. Wie beim Modell 2 stellt sich die Frage, wie man die Beitragsperioden im Ausland berücksichtigen kann. Da die Höhe der Beiträge nicht kommuniziert wird, kann die soziale Gewichtung nicht auf Versicherte angewendet werden, die ihr Erwerbsleben ausserhalb der Schweiz begonnen haben. Um dieses Problem zu lösen, könnte man die soziale Gewichtung auf die ersten 5 oder 7 Versicherungsjahre bei der AHV anwenden, und zwar unabhängig vom Alter. Mit der Plafonierung der AHV-Rente sollte man vermeiden können, dass Versicherte mit hohem Einkommen von der sozialen Gewichtung profitieren.

Tabelle 8.2: Übersicht über die Massnahmen und Reformmodelle für die Schweiz

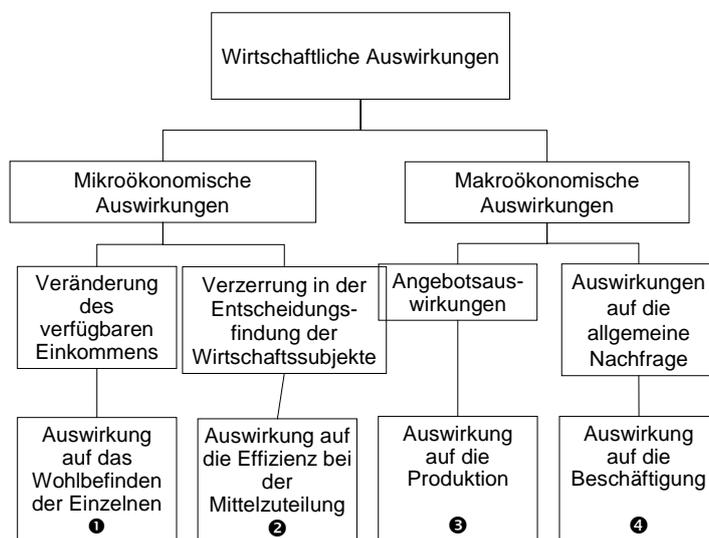
Mit allen drei Modellen kombinierbare Massnahmen	8.1.1 Vorfinanzierungsmechanismen			
	Einrichtung eines Reservefonds, der dem künftigen Bedarf der AHV durch die vorzeitige Erschliessung zusätzlicher Finanzierungsquellen (z.B. MWST) vorgeht.			
Mit allen drei Modellen kombinierbare Massnahmen	8.1.2 Flexibilisierung des Rentenalters			
	Abschaffung des Begriffs des ordentlichen Rentenalters und Einführung eines Mindestrentenalters oder einer Zeitspanne, wobei die Rente je nach dem gewählten Alter versicherungsmathematisch berechnet wird. Ein flexibles Rentensystem sollte auch eine Teilpensionierung ermöglichen.			
Modelle	Massnahmen	8.2 Modell 1: Automatische Anpassung mit «Guillotine-Klausel»	8.3 Modell 2: Einbezug eines «beruflichen und familiären Beanspruchungskoeffizienten» in die AHV-Formel	8.4 Modell 3: Soziale Gewichtung und demografischer Koeffizient
	Vorteile	8.2.1 Einführung eines selbstregulierenden Mechanismus, der die Indexierung der Renten an den Stand des AHV-Kapitalkontos koppelt und eine Guillotine-Klausel enthält: Werden die gesetzlich vorgesehenen MWST-Punkte der AHV nicht zugewiesen, wird der Mechanismus unwirksam.	8.3.1 Die AHV-Rente wird mit einem beruflichen und familiären Beanspruchungskoeffizienten (BFBK) multipliziert. Dabei werden die Erwerbsjahre ab dem 18. Lebensjahr oder die Jahre, die vom Bonus für Erziehungs- oder Betreuungsaufgaben profitieren, verbucht (mit Ausschluss der Studierenden).	8.4.1 Soziale Gewichtung (SG) und demografischer Koeffizient (DK) bei der Rentenberechnung. SG: Die zwischen 18 und 25 Jahren erzielten Einkommen werden mit dem Faktor 5 multipliziert. DK: Der demografische Koeffizient kommt zur Anwendung, wenn das Guthaben des Ausgleichsfonds unter 50% der Ausgaben fällt.
	Nachteile	8.2.2 Politisch ausgewogenes Modell. Umkehrung der Anreize im Vergleich zu heute.	8.3.2 Berücksichtigung einer in der Öffentlichkeit weit verbreiteten Meinung. Berücksichtigung von Faktoren, die zur politischen Machbarkeit beitragen.	8.4.2 Ausgewogenes Modell. Gezielte Wirkung der sozialen Gewichtung. Zusammenhang zwischen dem Ausmass der erforderlichen Opfer und der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung.
	Nachteile	8.2.3. Die Reformkosten treffen auch die Schwächsten. Es besteht die Gefahr, dass die MWST-Erhöhungen nicht angenommen werden.	8.3.3 Beschränkte Wirkung. Berücksichtigung der Jahre im Ausland.	8.4.3 Berücksichtigung der Beitragsperioden im Ausland.

9. Wirtschaftliche Folgen der vorgeschlagenen Modelle

Dieses Kapitel¹⁷ soll einen Einblick in die erwarteten wirtschaftlichen Folgen der vorgeschlagenen Modelle geben. Die Folgen werden erörtert und sind Gegenstand eines Vergleichs zwischen den Modellen. Schliesslich versuchen wir, aufgrund der mehr oder weniger positiven oder negativen wirtschaftlichen Folgen eine Rangordnung der vorgeschlagenen Modelle zu erstellen. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Analyse auf einer vorwiegend theoretischen Grundlage vorgenommen wird. Es wurden diesbezüglich keine Simulationen durchgeführt.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass die Vergleichssituation für jedes Modell die heutige Situation ist. Man hätte sich auf andere Situationen beziehen können: zum Beispiel auf eine Situation, in der die Beiträge oder das ordentliche Rentenalter heraufgesetzt wurden, oder auch auf eine Situation mit reduzierten Geldleistungen. Da die vorgeschlagenen Modelle ein nicht auf Nachhaltigkeit angelegtes System nachhaltig machen sollen, scheint der Bezug zur heutigen Situation etwas paradox. Die erforderlichen Sparmassnahmen werden nämlich unweigerlich negative wirtschaftliche Folgen haben, und der Vergleich zwischen dieser oder jener vorgeschlagenen Massnahme und der heutigen Situation fällt daher de facto zu Ungunsten der vorgeschlagenen Massnahme aus. Das zeigt, wie wichtig es ist herauszufinden, welches der vorgeschlagenen Modelle die günstigsten oder am wenigsten ungünstigen Folgen hat.

Abbildung 9.1: Schema zur Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen



¹⁷ Dieser Teil der Arbeit stammt von Prof. Nils Soguel, IDHEAP.

Die Auswirkungen werden gemäss dem Schema der folgenden Abbildung 9.1 analysiert. Man unterscheidet zwischen mikroökonomischen (links) und makroökonomischen (rechts) Auswirkungen¹⁸.

Zur Untersuchung der mikroökonomischen Auswirkungen muss man, auch mit Blick auf Verteilungseffekte, die Entwicklung des verfügbaren Einkommens und somit des Wohlbefindens der Haushalte (denn die Verwendung des Einkommens ist eine Quelle der Zufriedenheit) betrachten ❶. Zur Untersuchung der mikroökonomischen Auswirkungen muss man zudem prüfen, ob die Vorschläge zu Verzerrungen in der Entscheidungsfindung und im Verhalten der Wirtschaftssubjekte (vor allem der Haushalte) führen, zum Beispiel in den Bereichen Arbeit, Konsum und Sparen. Falls dies zutrifft, sind die Vorschläge nicht neutral und wirken sich auf die Effizienz bei der Verwendung von Ressourcen aus (Voreingenommenheit und Auswirkung auf die Mittelzuteilung) ❷. Die von den vorgeschlagenen Modellen ausgelösten Verhaltensänderungen wirken sich nicht nur mikroökonomisch, sondern auch makroökonomisch aus. Die oben genannten Verzerrungen führen direkt zu einer veränderten Arbeits-, Spar- und Investitionsneigung. Diese Auswirkungen auf das Angebot hängen davon ab, wie heftig die Wirtschaftssubjekte reagieren. Von der Heftigkeit der Reaktion hängt auch die Wirkung auf das Produktionswachstum ab ❸. Die vorgeschlagenen Modelle können zudem die allgemeine Nachfrage beeinflussen und sich auf die Beschäftigung auswirken ❹.

9.1 Mit allen drei Modellen kombinierbare Massnahmen: MWST-Erhöhung

Die drei vorgeschlagenen Modelle werden idealerweise mit einem Vorfinanzierungsmechanismus über zusätzliche MWST-Punkte kombiniert. Die MWST ist wirtschaftlich zwar weniger belastend als eine andere Steuer, aber auch bei einer Erhöhung der MWST ist mit negativen Folgen zu rechnen.

- ❶ Eine MWST-Erhöhung, die eine Verteuerung der Güter und Dienstleistungen mit sich bringt, führt zu einem tieferen verfügbaren Einkommen und damit zu einem geringeren Wohlstand der Haushalte. Da eine Einschränkung der Konsummöglichkeiten Haushalte mit bescheidenem Einkommen relativ gesehen stärker trifft als wohlhabende Haushalte, leiden Haushalte mit einem tiefen Einkommen vergleichsweise stärker unter einer MWST-Erhöhung als wohlhabende Haushalte¹⁹.
- ❷ Eine durch eine MWST-Erhöhung verursachte Teuerung verändert die Mittelzuteilung. Der Konsum geht tendenziell zugunsten von Sparmassnahmen zurück.
- ❸ Natürlich hängt das Ausmass der oben genannten Effekte davon ab, inwieweit die Unternehmen die gesamte MWST-Erhöhung auf die Konsumenten abwälzen können. In

¹⁸ Die schwarz hinterlegten Zahlen heben die einzelnen Blickwinkel der Analyse hervor.

¹⁹ Halten wir auch fest, dass die Anwendung einer MWST-Erhöhung auch die Personen im Ruhestand in die Finanzierung einbezieht. Dies wird oft als Argument für diese Lösung angeführt. Man kann aber auch davon ausgehen, dass dies einen Verteilungseffekt hätte, ähnlich dem genannten Effekt zwischen Haushalten mit bescheidenem Einkommen und wohlhabenden Haushalten.

Sektoren mit starkem Wettbewerb, vor allem infolge der Importe, können die Unternehmen die Erhöhung weniger überwälzen als in Sektoren mit geringerem Wettbewerb. Für sie bedeutet eine MWST-Erhöhung eine Zunahme der Kosten. Dies führt zu tieferen Gewinnen und Investitionen. Tiefere Investitionen verringern das Steigerungspotenzial im Bereich der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit. Im Übrigen geht die inflationäre Wirkung der MWST auf die Produktionskosten und im Besonderen auf die Zinssätze und die Löhne in dieselbe Richtung.

- ④ Eine MWST-Erhöhung könnte sich durch den Rückgang des Konsums auch auf die allgemeine Nachfrage, das Wachstum und die Beschäftigung auswirken. Das Ausmass des Effekts hängt zu einem grossen Teil von der tatsächlichen Konjunktur ab. Bei einer konjunkturellen Flaute ist der Effekt stärker. In diesem Zusammenhang seien die Simulationen erwähnt, die im Rahmen der Szenarios für den Beitritt zur Europäischen Union durchgeführt wurden. Diese Simulationen gingen von einer Erhöhung der MWST von 7,5% auf 15,0% aus, was einen Konsumrückgang von etwa 4% nach sich ziehen würde (Bärlocher *et al.* 1999). Bezüglich dieser Zahlen ist jedoch zu beachten, dass die vorgeschlagenen Modelle eine geringere MWST-Erhöhung vorsehen und dass das Verhältnis zwischen MWST-Erhöhung und Konsumrückgang nicht linear verläuft.

9.2 Mit allen drei Modellen kombinierbare Massnahmen: Flexibilisierung des Rentenalters

Die drei vorgeschlagenen Modelle lassen sich mit einer Flexibilisierung des Rentenalters kombinieren. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es schwierig abzuschätzen, wie sich das auf die Dauer des Berufslebens auswirkt. Wenn man davon ausgeht, dass sich das Erwerbsleben im Durchschnitt verlängert, sind folgende wirtschaftliche Konsequenzen möglich:

- ① Anstieg des verfügbaren Einkommens der Haushalte durch Erhöhung des Arbeitseinkommens (höher als die nicht bezogenen Renten) und damit mehr Wohlstand für die Haushalte.
- ② Die Substitutionseffekte sind vielfältig und sehen ähnlich aus, wie wenn eine Einzelperson Freizeit durch Arbeitszeit ersetzt: Rückgang der Konsumneigung, Zunahme der Sparneigung.
- ③ Die Auswirkung auf das Arbeitsangebot ist positiv. Das ermöglicht den Unternehmen, die Kosten zu senken (grösseres und besser qualifiziertes Arbeitsangebot). Positiv sind auch die Auswirkungen auf die Gewinne und die künftigen Investitionen sowie das Steigerungspotenzial im Bereich der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit.
- ④ Die Auswirkung auf die allgemeine Nachfrage sollte beschränkt sein.

9.3 Spezifische Massnahmen Modell 1

Die Auswirkungen einer MWST-Erhöhung wurden bereits weiter oben beschrieben. Die Effekte in Zusammenhang mit dem AHV-Kapitalkonto scheinen sich auf die Kapitalmärkte zu beschränken, wo es ein grösseres Angebot gibt ②. Die Beträge, die dabei ins Spiel kommen, scheinen jedoch nicht so bedeutend zu sein, dass sie sich auf das Zinssatzniveau auswirken.

9.4 Spezifische Massnahmen Modell 2

Neben den mit allen Modellen kombinierbaren Massnahmen sieht das Modell 2 die Anwendung eines beruflichen und familiären Beanspruchungskoeffizienten vor. Die Folge davon wäre, dass die Personen, die früh ins Erwerbsleben eingestiegen sind, also in der Regel die wenig qualifizierten Arbeitskräfte, begünstigt werden. Personen, die ein Hochschulstudium absolviert haben, würden benachteiligt. Diese Massnahme würde sich daher vor allem auf die Verteilung zwischen den Bevölkerungsgruppen auswirken, und die zu erwartenden wirtschaftlichen Folgen wären beschränkt.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass eine solche Massnahme sich ebenfalls auf die Dauer des Berufslebens auswirken könnte: kürzeres Erwerbsleben für die wenig qualifizierten Arbeitskräfte und längeres Berufsleben für die qualifizierten Arbeitnehmenden. Wenn dies der Fall ist, sind die wirtschaftlichen Auswirkungen mit den Folgen einer Flexibilisierung des Rentenalters vergleichbar.

9.5 Spezifische Massnahmen Modell 3

Neben den mit allen Modellen kombinierbaren Massnahmen sieht das Modell 3 die Anwendung einer sozialen Gewichtung und eines demografischen Koeffizienten vor. Die soziale Gewichtung wirkt ähnlich wie der berufliche und familiäre Beanspruchungskoeffizient von Modell 2. Folglich hat diese Massnahme auch dieselben Konsequenzen.

Der demografische Koeffizient bewirkt eine Kürzung der Renten, wenn eine Erhöhung des Abhängigkeitsgrads nicht durch eine ausreichende Produktivitätssteigerung ausgeglichen wird. Simulationen aufgrund verschiedener Szenarien zeigen, dass der demografische Koeffizient systematisch unter 1 liegen und somit zu einer Rentenkürzung führen müsste (davon ausgenommen sind manchmal Personen mit tiefem Lohn dank der sozialen Gewichtung).

Aus wirtschaftlicher Sicht wirkt sich der demografische Koeffizient vor allem auf den Wohlstand der Einzelpersonen aus, deren Einkommen geschmälert wird ①. Auch die allgemeine Nachfrage würde zurückgehen, aber wahrscheinlich in einem beschränktem Mass mit geringer Auswirkung auf die Beschäftigung ④.

9.6 Zusammenfassung und Vergleich der Modelle

Alle Modelle beinhalten eine MWST-Erhöhung, und diese Massnahme bringt bei allen im Grossen und Ganzen dieselben wirtschaftlichen Nachteile mit sich. Beim Modell 3 kommt zu diesen Nachteilen noch hinzu, dass es wahrscheinlich unter dem Einfluss des vorgeschlagenen demografischen Koeffizienten zu einer Rentenkürzung führt. Aus rein wirtschaftlicher Sicht sind die spezifischen Massnahmen der Modelle 1 und 2 harmloser.

10. Fazit

In der Debatte über die Rentenreform wird manchmal behauptet, dass man vor dem Hintergrund der demografischen Alterung im Wesentlichen über drei Optionen verfügt: Vermehrung der Einnahmen, Kürzung der Leistungen oder eine Kombination aus beidem. In Wirklichkeit zeigt die Untersuchung der in mehreren OECD-Ländern eingeführten Massnahmen, dass es noch viel mehr Aspekte gibt. Die Auswirkungen der Massnahmen können zwar unter den drei oben genannten Optionen zusammengefasst werden, aber daneben sind noch die Umverteilungseffekte, die Nachvollziehbarkeit der Reform für die Öffentlichkeit und die Konsensfähigkeit der Reform zu berücksichtigen.

In diesem Bericht zeigten wir einige Stossrichtungen auf, die Entscheidungsträgern in der Schweiz dabei helfen könnten, eine Reformstrategie für die AHV zu entwickeln, und zwar unter Berücksichtigung der drei Grundsätze, die wir als grundlegend für jeden Reformprozess festgehalten haben: Verbesserung der finanziellen Perspektiven, soziale Verträglichkeit und Ausgewogenheit in Bezug auf die Forderungen der wichtigsten politischen Akteure. Mit diesen Grundsätzen könnte man das Hindernis des rein rechnerischen Ansatzes überwinden und die Auseinandersetzungen über die Gültigkeit der Modellrechnungen umgehen, welche die Debatte bis jetzt geprägt haben.

Die vorgestellten Reformmodelle sollen den vorgeschlagenen Ansatz illustrieren oder, mit anderen Worten, die drei Grundsätze operationalisieren, die wir als Grundlage jeder AHV-Reform festgehalten haben. Werden diese Modelle als erfolgversprechend betrachtet, müssen sie nun mit Hilfe genauerer Simulationen verfeinert werden. Die Feineinstellungen an den Modellen sind nur aufgrund einer solchen Simulation möglich. Auch für eine genaue Abschätzung der finanziellen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen muss ein zuverlässiges Simulationsmodell entwickelt werden.

Diese Simulationsarbeit kann auch als Vorbedingung für Detailverhandlungen betrachtet werden, welche die politischen Akteure führen müssen, wenn sie sich allenfalls für ein Modell entschieden haben. Die Modelle sind so angelegt, dass sie ein gewisses politisches Gleichgewicht gewährleisten. Wie dieses Gleichgewicht genau aussieht, muss jedoch auf politischer Ebene entschieden werden.

11. Bibliografie

- Armingeon K. et Beyeler M. (2004), *The OECD and European Welfare States*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Bärlocher J., Schips B. et Stalder P. (1999), *Makroökonomische Auswirkungen eines EU-Beitrittes der Schweiz*, BWA: Bern.
- Bonoli G. (1999), La réforme de l'Etat social Suisse: Contraintes institutionnelles et opportunités de changement, *Swiss Political Science Review*, 5(3), 57-77.
- Bonoli G. (2000), *The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bonoli G. (2003), Two Worlds of Pension Reform in Western Europe, *Comparative Politics*, 35(4), 399-416.
- Börsch-Supan A. (2005), The 2005 Pension Reform in Finland, *Finnish Centre for Pensions Working Papers*, 2005:1.
- Beattie R. et McGillivray W. (1995), Une stratégie risquée: Réflexions sur le rapport de la Banque mondiale, *Revue internationale de sécurité sociale*, 48(3-4).
- CPS et CPE (2001), *Qualité et viabilité des pensions - Rapport conjoint sur les objectifs et méthodes de travail dans le domaine des pensions*, Bruxelles: Conseil de l'Union européenne.
- de la Porte C. et Pochet P. (2002), Public Pension Reform: European Actors, Discourses and Outcomes, in de la Porte C. et Pochet P. (Eds), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Brussels: P.I.E.-Peter Lang, 223-250.
- Deacon, B., Hulse, M. et Stubbs, P. (1997). *Global Social Policy. International organizations and the future of welfare* London: Sage.
- Deacon B. (2001), International Organizations, the EU and Global Social Policy, in Sykes R., Palier B. et Prior P. M. (Eds), *Globalization and European Welfare States. Challenges and Change*, Houndmills: Palgrave, 59-76.
- Esping-Andersen G. et Myles J. (2005), Sustainable and equitable retirement in a life course perspective, *DemoSoc Working paper*, 2005-03, Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- European Commission (1997), *Supplementary Pensions in the Single Market. Green Paper*, Brussels: European Commission.
- European Commission (2006), *Adequate and sustainable pensions. Synthesis report 2006*, Luxembourg: European Communities.
- Gillion C. (2000), The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of the International Labour Office, *International Social Security Review*, 53(1), 35-63.
- Gillion C., Turner J., Bailey C. et Latulippe D. (2000), *Social Security Pensions. Development and Reform*, Geneva: International Labour Office.
- Holzmann R. (2000), The World Bank Approach to Pension Reform, *International Social Security Review*, 53(1), 11-34.
- Holzmann R. et Hinz R. (2005), *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington D.C.: The World Bank.
- ILO (2000), *World labour report 2000. Income security and social protection in a changing world*, Geneva: International Labour Office.
- OCDE (2005), *Les pensions dans les pays de l'OCDE. Panorama de politiques publiques*, Paris: OCDE.
- OCDE (2007), *Les pensions dans les pays de l'OCDE. Panorama de politiques publiques*, Paris: OCDE.

- Orenstein M.A. (2003), Mapping the Diffusion of Pension Innovation, in Holzmann R., Orenstein M. et Rutkowski M. (Eds), *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, Washington D.C.: World Bank, 171-193.
- Myles J. et Quadagno J. (1997), Recent Trends in Public Pension Reform: A Comparative View, in Banting K. G. et Boadway R. (Eds), *Reform of Retirement Income Policy*, Kingston: Queen's University, 247-271.
- Myles J. et Pierson P. (2001), The Comparative Political Economy of Pension Reform, in Pierson P. (Ed), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 305-333.
- Natali D. (2002), *La ridefinizione del welfare state contemporaneo: la riforma delle pensioni in Francia e in Italia*, PhD Thesis, Firenze: European University Institute, Departement of political and social sciences.
- Natali D. et Rhodes M. (2005), The Berlusconi pension reform and the emerging double cleavage in distributive politics, in Newell J. et Guarnieri C. (Eds), *Italian Politics*, Bologna: Il Mulino.
- Queisser M. (2000), Pension Reform and International Organizations: From Conflict to Convergence, *International Social Security Review*, 53(2), 31-45.
- Queisser M. et Vittas D. (2000), The Swiss Multi-Pillar Pension System: Triumph of Common Sense? *World Bank Policy Research Working Paper*, 2416, 92.
- Palier B. (2004), Les instruments, traceurs du changement. La politique des retraites en France, in Lascoumes P. et Le Galès P. (Eds), *Gouverner par les instruments*, Paris: Presses de Sciences Po, 273-300.
- Palier B. (2007), Tracking the Evolution of a Single Instrument Can Reveal Profound Changes: The Case of Funded Pensions in France, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 85-107.
- Pierson P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson P. (1996), The New Politics of the Welfare State, *World Politics*, 48(2), 143-179.
- Pierson P. (1998), The Politics of Pension Reform, in Banting K. G. et Boadway R. (Eds), *Reform of Retirement Income Policy. International and Canadian Perspectives*, Kingston: Queen's University, 272-293.
- Spoerri A., Zwahlen M., Egger M., Gutzwiller F., Minder C. et Bopp M. (2006), Educational inequalities in life expectancy in the German speaking part of Switzerland between 1990 and 1997, *Swiss Medical Weekly*, 136, 145-148.
- Scharpf F.W. (2002), The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, *MPIfG Working Paper*, 02/8.
- Roseveare P., Leibfritz W., Fore D. et Wurzel E. (1996), Ageing Populations, Pension Systems and Governments Budgets: Simulation for 20 OECD countries, *OECD Economic Department Working Papers*, 168.
- United Nations Secretariat, Population Division (2006), *World Population Prospects: The 2006 Revision*, New York (<http://esa.un.org/unpp/>).
- USS (2006), La commission du National propose des rentes en fonction de la situation des caisses, *Communiqué de presse no. 24*, 11 juillet.
- Vernière L. (1999), Le rôle du fonds de réserve aux Etats-Unis et les propositions de réforme de la Social Security, *Questions retraite*, 1999:19.
- Vernière L. (2003), Finlande : la réforme 2005 du système de retraite, *Questions retraite*, 2003:57.
- Vernière L. (2005), Evolutions récentes des fonds de réserve pour les retraites : comparaisons internationales, *Questions retraite*, 2005:68.
- Whiteford P. et Whitehouse E. (2006), Pension challenges and pension reforms in OECD countries. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), 78-94.

Williamson J.B. et Williams M. (2003), *The Notional Defined Contribution Model: An Assessment of the Strengths and Limitations of a New Approach to the Provision of Old Age Security*, *Center for Retirement Research at Boston College WP*, 2003-18.

World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York: Oxford University Press/World Bank.

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de>

**Autres rapports de recherche et expertises de la série
«Aspects de la sécurité sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr>

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana
«Aspetti della sicurezza sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=it>

**Further research reports and expertises in the series
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=en>