



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Bern, 30. August 2023

Anpassung des Referenzalters an die Lebenserwartung – Internationaler Vergleich und Modelle für die Schweiz

Bericht vom 30. August 2023

in Erfüllung des Auftrags gemäss Bundesratsbeschluss vom 24. November 2021

1 Ausgangslage

Bei der Festlegung der inhaltlichen Stossrichtung im Hinblick auf die Ausarbeitung der Botschaft zur Volksinitiative «Für eine sichere und nachhaltige Altersvorsorge (Renteninitiative)», die der Bundesrat zur Ablehnung vorschlägt (BBI 2022 1711), wurde das EDI mit Bundesratsbeschluss vom 24. November 2021 (EXE.BRC 2021.2872) beauftragt, dem Bundesrat nach der Abstimmung zur Reform zur Stabilisierung der AHV (AHV 21) einen Bericht zu unterbreiten. Dieser Bericht soll eine vergleichende Darstellung von Modellen anderer Länder beinhalten, die sich für eine entpolitisierte, automatische Verbindung von Lebenserwartung und Rentenalter entschieden haben. Der Bericht soll zudem konkrete Vorschläge beinhalten, wie ein solches System in der Schweiz ausgestaltet werden könnte.

2 Mit der Reform AHV 21 beschlossene Änderungen beim Rentenalter

Die Reform AHV 21 wurde am 25. September 2022 vom Volk mit 50,55 Prozent angenommen. Dies nachdem in den Jahren zuvor drei Revisionsversuche gescheitert sind, mit welchen das Referenzalter bei 65 Jahren harmonisiert werden sollte. Die Reform AHV 21 wird folgende Änderungen mit sich bringen:

- Der Renteneintritt kann schrittweise zwischen 63 und 70 Jahren erfolgen (für Frauen der Übergangsgeneration von 62 bis 70 Jahren), wodurch der Zeitpunkt des Rentenbezugs flexibler wird.
- Das Referenzalter für Frauen wird per 1. Januar 2025 stufenweise von 64 auf 65 Jahre angehoben, bis es im Jahr 2028 dem Referenzalter für Männer entspricht.
- Mit folgenden Massnahmen wird die Erhöhung des Referenzalters für die Frauen kompensiert: Für die ersten neun Generationen wird ein nach Einkommen abgestuftes Modell mit der Möglichkeit des vorzeitigen oder ordentlichen Rentenbezugs eingeführt. Beim vorzeitigen Bezug wird die Rente je nach Einkommen weniger stark als üblich oder nicht gekürzt, während beim ordentlichen Bezug ein Rentenzuschlag gezahlt wird. Dieser wird bei den Ergänzungsleistungen nicht als Einkommen angerechnet.
- Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,4 Prozentpunkte wird die Finanzierungslücken der AHV bis ca. zum Jahr 2029 schliessen.

Mit AHV 21 wird der Begriff des ordentlichen Rentenalters durch denjenigen des Referenzalters ersetzt. Im vorliegenden Bericht wird daher mit Bezug auf die Schweiz der Begriff Referenzalter verwendet.

3 Nächste Revisionen der AHV und Volksinitiativen

Mit der Annahme der Motion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) vom 30. April 2021 (Mo. 21.3462 «Auftrag für die nächste AHV-Reform») hat das Parlament den Bundesrat bereits beauftragt, dem Parlament bis am 31. Dezember 2026 eine Vorlage zur Stabilisierung der AHV für die Zeit von 2030 bis 2040 zu unterbreiten.

Um die in dieser Kommissionsmotion gesetzte Frist einhalten zu können, müssen die Arbeiten an einer weiteren Reform der AHV bald beginnen. Im Rahmen der Ausarbeitung der nächsten Reformvorlage müssen Massnahmen zur Sicherung der Finanzierung der AHV-Renten über das Jahr 2030 hinaus definiert werden.

Darüber hinaus hat das Parlament die Motion 20.4078 Silberschmidt überwiesen, gemäss der die AHV bis ins Jahr 2050 nachhaltig und generationengerecht finanziert sein muss. Demzufolge darf im Jahr 2050 kein Umlagedefizit vorhanden sein. Die Umsetzung dieser Ziele wird sowohl finanzierungs- als auch leistungsseitige Massnahmen erfordern.

Zudem müssen auch noch weitere Themen wie die zivilstandsunabhängigen Leistungen behandelt werden.

Weiter müssen aber auch die Hinterlassenenleistungen neu ausgestaltet werden, um die Ungleichbehandlung von Witwen und Witwern zu beseitigen, die durch das Urteil des EGMR vom 20. Oktober 2020 festgestellt und von der Grossen Kammer des Gerichtshofs am 11. Oktober 2022 bestätigt wurde, und um eine Reihe von parlamentarischen Vorstössen umzusetzen. Dieses Thema wird Gegenstand einer separaten Revision sein, deren Grundzüge dem Bundesrat am 28. Juni 2023 vorgelegt wurden.

Neben der Renteninitiative gibt es zwei weitere Volksinitiativen, welche die AHV betreffen:

- Volksinitiative "Für ein besseres Leben im Alter (Initiative für eine 13. AHV-Rente)"
- Volksinitiative "Ja zu fairen AHV-Renten auch für Ehepaare - Diskriminierung der Ehe endlich abschaffen!"

Das Parlament hat die Renteninitiative sowie die Initiative für eine 13. AHV-Rente in der Sommersession 2023 ohne Gegenvorschlag abgelehnt.

4 Aufbau des Berichts

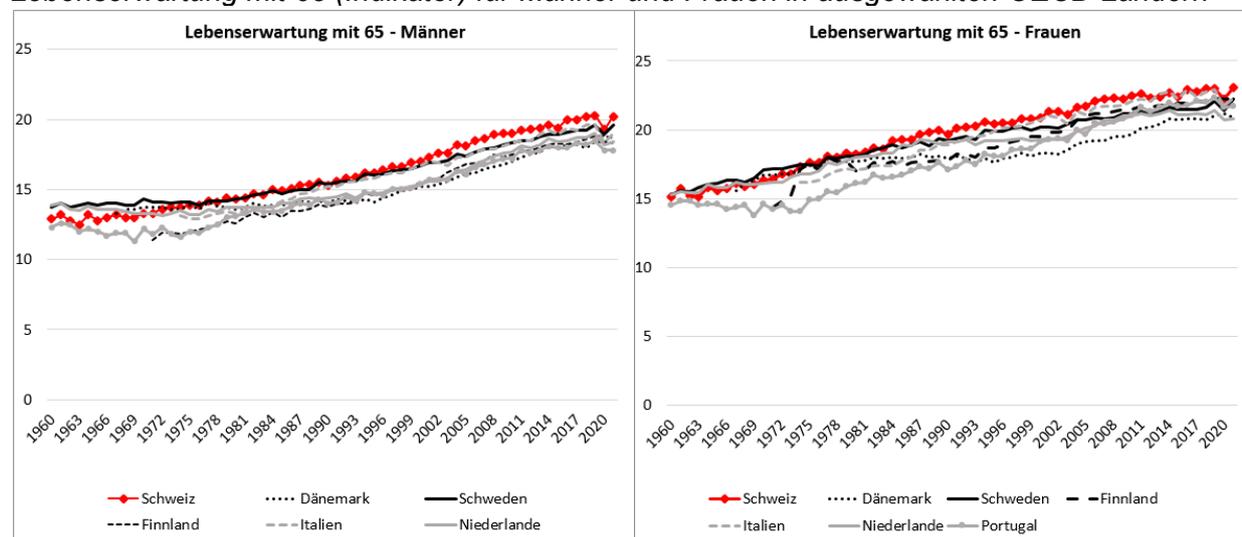
In einem ersten Teil werden die verschiedenen Systeme in anderen Ländern aufgezeigt und analysiert (Ziff. 5).

Im zweiten Teil des Berichts werden verschiedene Modelle aufgeführt, die zeigen, wie eine Anpassung des Referenzalters an die Lebenserwartung in der Schweiz aussehen könnte (Ziff. 6).

5 Internationaler Vergleich

In Europa haben sich einige Länder für eine mehr oder weniger automatische Anpassung des Renteneintrittsalters entschieden, die der Entwicklung der Lebenserwartung in den letzten Jahrzehnten Rechnung trägt (siehe nachfolgende Grafik).

Lebenserwartung mit 65 (Indikator) für Männer und Frauen in ausgewählten OECD Ländern



Quelle: OECD (2023)

Erst wenige Länder verfügen bisher über langfristige Erfahrungen, da die gewählten Mechanismen in der Regel erst nach mehreren Jahren ihre volle Wirkung entfalten. Einige europäische Länder (Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Griechenland, Italien, die Niederlande, Portugal und Schweden) sehen in ihrem Rentensystem einen automatischen Anpassungsmechanismus vor, bei dem das Renteneintrittsalter direkt an die Entwicklung der Lebenserwartung gekoppelt wird. Italien und Portugal sind die einzigen Länder, in denen das Rentenalter bereits aufgrund des automatischen Mechanismus angehoben wurde. Die

verschiedenen in die Untersuchung einbezogenen Systeme (Umfrage bei den zuständigen nationalen Ministerien Anfang 2022) weisen jeweils unterschiedliche typische Merkmale auf.

So kann die steigende Lebenserwartung entweder vollständig oder nur teilweise an das Rentenalter gekoppelt werden. In Ländern mit einer teilweisen Anpassung führt eine um ein Jahr höhere Lebenserwartung nicht zu einem um ein Jahr späteren Renteneintritt, sondern es wird grundsätzlich nur um zwei Drittel erhöht: Eine längere Lebenserwartung von zwölf Monaten zieht demnach eine Erhöhung des Rentenalters um acht Monate nach sich (vgl. Tabelle am Schluss des Kapitels). Eine solche Regelung stellt sicher, dass trotz automatischer Anbindung des Rentenalters an die Lebenserwartung bei einem Anstieg des Rentenalters auch eine längere Rentenzeit resultiert. Indem die Anpassung an die höhere Lebenserwartung nicht nur eine längere Erwerbstätigkeit bewirkt (zu 2/3), sondern auch der Rentenzeit zugutekommt (zu 1/3), soll eine gewisse Ausgewogenheit angestrebt werden. In gewissen Ländern braucht es einen Parlamentsbeschluss, um die Erhöhung des Rentenalters abzusegnen. Das ist beispielsweise in Dänemark der Fall, wo das System nicht «automatisch» angepasst wird. Zudem werden neue Berechnungen in kürzeren oder längeren Zeitabständen durchgeführt, und die Anpassung des Renteneintrittsalters an eine höhere Lebenserwartung wird zu einem früheren oder späteren Zeitpunkt nach dem Berechnungsjahr wirksam. Die Lebenserwartung kann auch nach unten korrigiert werden, wie beispielsweise in Portugal im Jahr 2023. Veränderungen der Lebenserwartung müssen grundsätzlich ein bestimmtes Niveau erreichen, ansonsten wird das Rentenalter nicht angepasst. Aus diesem Grund nehmen die Niederlande frühestens 2027 erneut eine Anpassung ihres Rentenalters vor. Schliesslich darf das Rentenalter grundsätzlich jeweils nur um eine bestimmte Anzahl Monate angepasst werden. Die folgenden Abschnitte beschreiben die Hauptmerkmale der Systeme in den befragten europäischen Ländern.

Die Niederlande haben einen automatischen Mechanismus eingeführt, der das Renteneintrittsalter an die Lebenserwartung koppelt. Er soll ab 2025 wirksam werden. 2022 lag das Rentenalter bei 66 Jahren und 7 Monaten. 2024 wird es schrittweise auf 67 Jahre angehoben und danach an die steigende Lebenserwartung geknüpft. Das Renteneintrittsalter wird für jedes Jahr, um das die verbleibende Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren ansteigt, um acht Monate erhöht, was einer Anpassung von zwei Dritteln an die gestiegene Lebenserwartung entspricht. Die Berechnungen werden jedes Jahr vom Central Bureau of Statistics (CBS) durchgeführt. Die Regierung entscheidet auf der Grundlage dieser Statistiken und einer gesetzlich verankerten Formel über die Anpassung des Rentenalters, und zwar mindestens fünf Jahre im Voraus. Gemäss den Berechnungen in den Jahren 2020 und 2021 für 2025 und 2026 wird das Rentenalter unverändert bei 67 Jahren bleiben, da die Lebenserwartung nicht so stark gestiegen ist, dass eine Anpassung gerechtfertigt wäre. Parallel zur Erhöhung des Rentenalters haben die Niederlande die Vorruhestandsregelung für in anstrengenden Berufen tätige Personen gelockert, denen nicht zugemutet werden kann, bis zum gesetzlichen Rentenalter zu arbeiten.

Schweden wird ab 2026 das Renteneintrittsalter ebenfalls automatisch an die Lebenserwartung koppeln. Das Zielrentenalter (oder Referenzrentenalter) wird ab 2026 bei 67 Jahren festgesetzt und dann von der Regierung jährlich neu berechnet. Es tritt jeweils im sechsten Jahr nach der Berechnung in Kraft. Die Regierung ist dabei an eine gesetzlich verankerte Formel gebunden. Wie in den Niederlanden wird das künftige Rentenalter zu zwei Dritteln an die Entwicklung der Lebenserwartung angepasst. Verglichen werden die durchschnittliche Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren in den letzten fünf Jahren und der entsprechende Wert von 1994. Parallel zur Erhöhung des Rentenalters führt Schweden ab 2023 das Recht der Arbeitnehmenden ein, ihre Stelle bis zum vollendeten 69. Altersjahr zu behalten. Ausserdem wird in Betracht gezogen, die Voraussetzungen für den Anspruch auf eine Invalidenrente für Personen kurz vor der Rente zu lockern. Um die Invalidität von Personen zu beurteilen, die fünf oder weniger Jahre vor der Rente stehen, soll nur die Arbeits- und Erwerbsfähigkeit in dem oder den zuvor ausgeübten Beruf/en berücksichtigt werden.

Auch in Finnland wird das Referenzrentenalter, das derzeit bei 65 Jahren liegt, ab 2030 automatisch an die Entwicklung der Lebenserwartung gekoppelt. Die Regierung wird in regelmässigen Abständen Berechnungen aufgrund einer festgelegten Formel vornehmen. Der

veränderten Lebenserwartung wird nur teilweise Rechnung getragen, so dass das Verhältnis zwischen der Dauer des Ruhestandes und der Erwerbsphase gleichbleibt. Dies entspricht einem Verhältnis von rund zwei zu drei, wobei dieser Wert allerdings nicht explizit im Gesetz verankert ist. In jedem Fall darf das Renteneintrittsalter höchstens zwei Monate pro Jahr steigen.

In Dänemark werden die ersten Erhöhungen des Rentenalters aufgrund eines an die Lebenserwartung gekoppelten Mechanismus im Jahr 2030 erfolgen. Das Renteneintrittsalter wird dann von heute 67 auf 68 Jahre erhöht, und 2035 bei 69 Jahren festgesetzt. Die Anpassungen werden alle fünf Jahre vorgenommen, gegebenenfalls aufgrund eines Beschlusses, den das Parlament 15 Jahre zuvor gefasst hat. Die politischen Behörden müssen das Ergebnis der definierten Formel gutheissen, die Anpassung erfolgt nicht automatisch. Parallel zur Erhöhung des Rentenalters hat Dänemark 2021 eine neue Vorruhestandsregelung eingeführt für Personen, die eine lange Erwerbszeit (mehr als 42 Jahre) nachweisen können und/oder einen anstrengenden Beruf ausüben. Personen, die kurz vor der Rente stehen (weniger als 6 Jahre) und die in ihrem angestammten Beruf weniger als 15 Stunden pro Woche arbeitsfähig sind, erhalten darüber hinaus unter bestimmten Voraussetzungen vorzeitig eine Sonderrente («Seniorenrente»).

Portugal passt das Renteneintrittsalter seit 2014 jedes Jahr automatisch an die Entwicklung der Lebenserwartung an. So wurde das Renteneintrittsalter im Zeitraum 2014 – 2022 von 66 Jahren auf 66 Jahre und sieben Monate erhöht und auf 2023 um drei Monate gesenkt und liegt neu bei 66 Jahren und vier Monaten. Damit wird der in den letzten Jahren gesunkenen Lebenserwartung Rechnung getragen. Die Regierung kann diesen automatischen Mechanismus aussetzen, hat davon aber bisher noch nie Gebrauch gemacht. Wie in Schweden oder den Niederlanden werden nur zwei Drittel der veränderten Lebenserwartung berücksichtigt. Für die massgebende Lebenserwartung werden jeweils das zweite und dritte Jahr vor dem Renteneintritt herangezogen. Das Renteneintrittsalter ist also etwa ein Jahr im Voraus bekannt. Für 2023 wurde es beispielsweise im Dezember 2021 festgelegt. Portugal kennt verschiedene Möglichkeiten eines Rentenvorbezugs, beispielsweise bei einer langen Erwerbszeit (ab 40 Jahren) oder bei Ausübung eines anstrengenden Berufs (z. B. Lastwagenfahrer/-innen, Seeleute, Tänzer/-innen).

Auch Italien koppelt bereits seit 2012 die Entwicklung des Rentenalters automatisch an die Entwicklung der Lebenserwartung. Aufgrund der definierten Formel wurde das Rentenalter 2012 von 60 auf heute 67 Jahre erhöht. 2018 wurde die Formel geändert. Eine weitere Erhöhung ist frühestens für das Jahr 2026 geplant. Das Renteneintrittsalter darf dabei nicht um mehr als drei Monate pro Jahr steigen. Italien kennt verschiedene Möglichkeiten des Rentenvorbezugs. Diese richten sich an Personen mit einer langen Erwerbszeit oder in einem anstrengenden Beruf.

Dieses Kapitel zeigt, dass mehrere mit der Schweiz vergleichbare Länder dazu übergegangen sind, das Rentenalter an die Lebenserwartung zu koppeln. Im Vergleich mit der Schweiz liegt das Rentenalter in den erwähnten Ländern grundsätzlich bereits heute höher. Das Beispiel Italien zeigt, dass ein Automatismus substantiellen Erhöhungen des Rentenalters zum Durchbruch verhelfen kann. Da jedoch nur wenige Länder echte Erfahrungen mit diesen automatischen Mechanismen nachweisen können, ist es derzeit verfrüht, endgültige Lehren aus diesem internationalen Vergleich zu ziehen.

Die OECD hat sich mit dem Thema¹ befasst und sich dabei auf die Erfahrungen von Ländern gestützt, die den automatischen Anpassungsmechanismus (Automatic adjustment mechanism; AAM) ihres Rentensystems überarbeitet oder aufgehoben haben (nicht nur in Bezug auf das Rentenalter, sondern auch was Leistungen und/oder Beitragssätze anbelangt). Sie hält fest, dass automatische Anpassungsmechanismen den Vorteil haben, dass sie die Richtung vorgeben, in die sich die Systeme bewegen sollen, im Wissen, dass ein Richtungswechsel zumindest Erklärungen und Diskussionen erfordern und Kompromisse deutlich machen wird. Die OECD-Analyse der Ländererfahrungen zeigt, dass im Laufe der Jahre die automatischen

¹ OECD, Pensions at a Glance 2021.

Anpassungsmechanismen tatsächlich manchmal ausgesetzt oder sogar abgeschafft wurden, um [...] eine Anhebung des durch die automatischen Anpassungsmechanismen festgelegten Rentenalters zu verhindern. Es kann notwendig sein, die automatischen Anpassungen auszusetzen, um Befürchtungen über zu harte Korrekturen am unteren Ende der Einkommensverteilungsskala zu zerstreuen, aber die Regierungen müssten dann einen konkreten Plan B für die langfristige Finanzierung der Rentenausgaben haben.

Die OECD kommt zum Schluss, dass solche Mechanismen Vorteile aber auch Schwächen haben. Positiv ist beispielsweise, dass sie transparenter, weniger starr und gegenüber den jüngeren Generationen gerechter sind als Anpassungen nach freiem Ermessen. Sie vermögen die Ungewissheiten für Rentensysteme, die sich aus bevorstehenden demografischen und ökonomischen Entwicklungen ergeben, zu reduzieren. Ob im Endeffekt die Renten, die Rentenbeiträge oder das Rentenalter angepasst werden sollen, diese Frage muss nach Ansicht der OECD grundsätzlich als demokratische Debatte geführt werden. Selbst mit AAMs müssen die öffentlichen Entscheidungsträger weiterhin die vollständige Kontrolle über die Renten haben und eingreifen können, wenn sie die geplanten Anpassungen für unerwünscht halten.

Die nachfolgende Tabelle² verschafft eine Übersicht über die verschiedenen Systeme der Länder mit einer automatischen Anpassung des Rentenalters an die Lebenserwartung:

Table 2.3. The retirement age is linked to life expectancy in seven OECD countries

Basic characteristics of the link

	Increase in retirement age as proportion of increase in life expectancy	Need for parliamentary approval of retirement-age increase	Link based on life expectancy at age	Years between retirement age revisions	Period between setting new retirement age and it taking effect	Minimum increase per retirement age revision	Maximum increase per retirement age revision	Retirement age goes down with decreasing life expectancy
Denmark	1	•	60	5	15 years	6 months	1 year	
Estonia	1		65	1	2 years	1 month	3 months	•
Finland	2/3		65	1	3 years	1 month	2 months	•
Greece	1		65	3	Max 1 year	No	No	•
Italy	1		65	2	2 years	1 month	3 months	
Netherlands	2/3		65	1	5 years	3 months	3 months	
Portugal	2/3*		65	1	2 years	1 month	No	•

Note: * For someone with more than 40 years of contributions, the normal retirement age increases by only half of life-expectancy gains.

Source: OECD based on information provided by the countries.

6 Anpassung des Referenzalters an die Lebenserwartung in der Schweiz

In diesem Abschnitt werden verschiedene Modelle vorgelegt, welche das Referenzalter mit der Lebenserwartung und gegebenenfalls weiteren Faktoren verknüpfen könnten. Als Ausgangspunkt wird in Ziffer 6.2 die Renteninitiative diskutiert. In Ziffer 6.3 werden verschiedene Varianten vorgeschlagen, welche das Kernanliegen der Initiative aufnehmen.

6.1 Allgemeine Bemerkungen

Das neue Referenzalter wird in Artikel 21 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946³ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) auf 65 Jahre fixiert und neu geregelt. Dieses Referenzalter gilt auch für die berufliche Vorsorge und alle anderen Sozialversicherungen, da ihre Leistungen mit dem AHV-Referenzalter abgestimmt sind. Jede Änderung des Referenzalters

² OECD, Pensions at a Glance 2021.

³ SR 831.10

erfordert neben einer Revision des AHVG auch Anpassungen des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982⁴ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) (insbesondere Beitragspflicht, Altersgutschriften, Rentenumwandlungssatz, allenfalls weitere Parameter) und anderer Sozialversicherungsgesetze. Auch der flexible Rentenbezug (Vorbezug und Aufschub) muss auf Gesetzesstufe angepasst werden. Gesetzesrevisionen unterstehen dem fakultativen Referendum, das heisst, die Stimmberechtigten haben die Möglichkeit, eine Volksabstimmung über solche Reformen zu bewirken. Auch die Renteninitiative erfordert eine Umsetzung und Regelung dieser Punkte auf Gesetzesstufe (siehe Ziff. 6.2.1).

Wird das Referenzalter erhöht, müssen die Erwerbstätigen länger arbeiten, um eine ungekürzte AHV-Altersrente zu erhalten. Arbeitnehmende wie auch Arbeitgeber planen den Altersrücktritt oft schon frühzeitig. Es braucht deshalb bei allen nachfolgend dargestellten Varianten eine angemessene Vorlaufzeit, damit sich Arbeitnehmende und Arbeitgeber auf die veränderten Rahmenbedingungen einstellen.

6.2 Modell gemäss Renteninitiative

6.2.1 Inhalt der Initiative

Die Renteninitiative fordert Referenzalter 66 für beide Geschlechter und eine anschliessende Koppelung des Referenzalters an die durchschnittliche Lebenserwartung der schweizerischen Wohnbevölkerung.

Das Referenzalter soll um 80 Prozent der Zunahme der Lebenserwartung erhöht werden: Wenn die Lebenserwartung um einen Monat ansteigt, erhöht sich das Referenzalter um 0,8 Monate. Diese Erhöhung soll jährlich in Schritten von höchstens zwei Monaten erfolgen und den betroffenen Personen fünf Jahre vor Erreichen des Referenzalters bekannt gegeben werden.

Um Parität des Referenzalters von Frauen und Männern zu erreichen, sieht die Initiative eine Erhöhung des Referenzalters der Frauen um vier Monate pro Jahr und der Männer um zwei Monate pro Jahr vor. Mit der Annahme von AHV 21 wird das Referenzalter der Frauen bereits im Jahr 2028 angeglichen sein, so dass der in der Initiative vorgesehene Mechanismus angepasst werden müsste. Dies unter der Annahme, dass die Lebenserwartung bis zu diesem Zeitpunkt linear ansteigt.

Ziel der Renteninitiative ist es, einen Beitrag zu einer nachhaltigeren Finanzierung der AHV zu leisten. Der Bundesrat hat bereits erwähnt, dass bei künftigen Reformen auch eine Erhöhung des Referenzalters geprüft werden soll. Er lehnt die Renteninitiative aber ab, weil mit einer Regelung auf Verfassungsstufe veränderten Situationen nicht Rechnung getragen werden kann und z.B. die soziale Lage und die Situation auf dem Arbeitsmarkt nicht berücksichtigt werden können. Zudem reicht eine Erhöhung des Referenzalters als einzige Massnahme nicht aus, die AHV Finanzierung nachhaltig zu sichern.

Die Initiative wie zum Teil auch mögliche Alternativen, weisen zwei Mängel auf:

- der alleinige Fokus auf die Lebenserwartung als Kriterium zur Bestimmung des Rentenalters und
- die Erhöhung des Referenzalters als einzige Massnahme zur Stabilisierung der AHV-Finzen.⁵

Es bräuchte auch Anpassungen beim flexiblen Rentenalter in der AHV und zentraler Parameter in der obligatorischen beruflichen Vorsorge. Ohne umfassende Eingriffe des Gesetzgebers kann die Volksinitiative also nicht sinnvoll umgesetzt werden. Ein weiteres Problem besteht in der Unsicherheit von Prognosen zur Lebenserwartung über einen Zeithorizont von fünf Jahren. Diese

⁴ SR 831.40

⁵ Weitere Stabilisierungsmassnahmen werden von der Initiative zwar nicht verboten, sind aber nicht Teil des Mechanismus.

Mängel betreffen allerdings nicht nur die Initiative, sondern zum Teil auch mögliche Alternativen und werden daher im Folgenden besprochen.

6.2.2 Fokus auf die Lebenserwartung

Mit steigender Lebenserwartung steigt bei gleichbleibendem Referenzalter auch die Anzahl Lebensjahre, in denen eine Rente bezogen wird. Mit einer Koppelung des Referenzalters an die Lebenserwartung könnte die Zunahme der Lebensjahre in Rente gebremst oder gestoppt und die AHV entsprechend finanziell entlastet werden.

Inwieweit mit der Koppelung des Referenzalters an die Anzahl Lebensjahre in Rente eine Stabilisierung der Finanzen der AHV erreicht werden kann, hängt neben der Ausgestaltung des Mechanismus über auch von weiteren Faktoren ab:

- die Altersverteilung, welche das Verhältnis von Beitragenden und Rentenbeziehenden und damit von Einnahmen und Ausgaben der AHV bestimmt und
- die Entwicklung der Lohnsumme, welche die Höhe der Beitrags- und Rentensumme beeinflusst.

Für den Altersquotienten ist die Lebenserwartung zwar relevant, jedoch ist die entscheidende Frage letztlich wie viele Menschen je Altersgruppe in der AHV versichert sind. Aus der Perspektive der Demografie besteht die zentrale Herausforderung für die AHV-Finanzen einerseits in der steigenden Lebenserwartung, andererseits in der Zunahme der Bevölkerung im Rentenalter, insbesondere durch die bevorstehende Pensionierung der Babyboomer, d.h. der grössten Alterskohorten der Schweiz. Während der primäre Treiber des Altersquotienten also die Altersverteilung ist, ist der Einfluss der Lebenserwartung für sich allein deutlich geringer. Neben demografischen Aspekten hängt die Finanzierung der AHV wesentlich von wirtschaftlichen Kriterien wie der Produktivität und der Erwerbsquote ab, welche die Lohnsumme bestimmen. Ein alleiniger Fokus auf den Altersquotienten greift also zu kurz, da es auch die relative Veränderung der Rentensumme zur AHV-pflichtigen Lohnsumme zu beachten gilt. Verändert sich also der Altersquotient zu Ungunsten der AHV, kann dieser Umstand also mindestens teilweise durch eine steigende Lohnsumme kompensiert werden.

Will man die Finanzierungsperspektiven der AHV verstehen, muss man neben der Entwicklung der Lebenserwartung und den Renten also auch die Altersverteilung und die Entwicklung von Produktivität und Erwerbstätigkeit auf der AHV-Beitragsseite mit einbeziehen.

6.2.3 Unsicherheit von Prognosen zur Lebenserwartung

Auf Grund der von den Akteuren gewünschten Planungssicherheit sieht die Renteninitiative vor, dass die Erhöhung des Referenzalters jeweils fünf Jahre im Voraus angekündigt werden muss. Über einen solchen Zeithorizont besteht auch eine gewisse Unsicherheit in der Prognose der Bevölkerungsstruktur.⁶ Eine im Voraus angekündigte Anpassung des Referenzalters kann sich daher beim effektiven Eintritt der Massnahme als falsch herausstellen, was die Legitimität solcher Erhöhungen untergraben würde. Allerdings ist zu bemerken, dass sich diese Grundproblematik bei jeder Anpassung der Rentensysteme stellt.

6.2.4 Fazit

Die Renteninitiative sieht einen in der Verfassung verankerten Automatismus zur Koppelung des Referenzalters an die Lebenserwartung vor. Sie sieht im Unterschied zu gewissen ausländischen Modellen keine Interventionsmöglichkeiten von Bundesrat oder Parlament vor. Anpassungen würden eine Verfassungsänderung brauchen. Flexible Anpassungen des Referenzalters an demografische und gesellschaftliche Umstände sowie die finanzielle Situation der AHV wären damit ausgeschlossen. Jede Verfassungsänderung muss zwingend Volk und Ständen vorgelegt und von diesen angenommen werden.

⁶ Siehe BFS (2020). Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz und der Kantone 2020-2050.

Würde derselbe Automatismus auf Gesetzesstufe statt auf Verfassungsstufe festgelegt, hätte dies den Vorteil, dass eine Gesetzesänderung bei Bedarf einfacher möglich wäre als eine Verfassungsänderung. Der Gesetzgeber hätte einen grösseren Handlungsspielraum und könnte zusätzlich zur Lebenserwartung bspw. auch den sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten Rechnung tragen. Die oben dargelegten Probleme bezüglich der Fokussierung auf die Lebenserwartung blieben hingegen bestehen.

6.3 Alternative Modelle

Im Folgenden werden mögliche alternative Modelle zum Mechanismus der Renteninitiative aufgezeigt. Dabei stehen zusätzliche Kriterien neben der Lebenserwartung sowie die Möglichkeit, in gewissen Fällen zu intervenieren, im Vordergrund. Es ist jedoch zu beachten, dass es kein wissenschaftlich perfektes und sozialpolitisch richtiges Modell gibt, sondern dass jedes Modell seine Vor- und Nachteile hat. Bei einer Erhöhung des Referenzalters in der AHV braucht es in allen Varianten auch Anpassungen in der beruflichen Vorsorge, die über die reine Festlegung des Referenzalters hinausgehen.

Im ersten Modell wird ein Automatismus auf Gesetzesstufe mit alternativen Kriterien zur Lebenserwartung präsentiert.

Das zweite Modell sieht einen Automatismus mit Möglichkeit zur Intervention durch den Bundesrat oder das Parlament vor. Dabei soll das Referenzalter ebenfalls auf Gesetzesstufe an bestimmte Kriterien gekoppelt werden.

Im dritten Modell erhält der Bundesrat den gesetzlichen Auftrag, eine Vorlage zuhanden des Parlaments auszuarbeiten, sobald bestimmte Kriterien erfüllt sind. Diese Kriterien könnten auch in Abhängigkeit von der finanziellen Situation der AHV definiert werden, z.B. in Abhängigkeit vom Umlageergebnis oder vom Stand des AHV-Ausgleichsfonds.

Das letzte Modell sieht vor, dass das Referenzalter unabhängig von weiteren Kriterien zu einem gesetzlich festgelegten Zeitpunkt und schrittweise über das 65. Lebensjahr hinaus auf ein höheres Alter angehoben wird. Auf Gesetzesstufe würde klar festgelegt werden, ab welchem Jahr welches Referenzalter gilt.

6.3.1 Automatismus auf Gesetzesstufe mit alternativen Kriterien

Eine automatische Erhöhung des Referenzalters könnte auf Gesetzesstufe geregelt werden und an bestimmte Kriterien gekoppelt sein. Um gewisse Schwächen der Renteninitiative zu mindern, könnten zusätzlich zur oder statt der Lebenserwartung weitere Kriterien herangezogen werden.

Zum einen könnte das Referenzalter an den *Altersquotienten* gemäss Demografieszenario des BFS⁷ gekoppelt werden, sodass dieser einen bestimmten Zielwert nicht überschreitet. Der Vorteil ist, dass der Altersquotient nicht nur die Lebenserwartung, sondern auch die Altersverteilung berücksichtigt. Der Nachteil dieses Kriteriums ist, dass die wirtschaftliche Entwicklung (Lohn- vs. Rentensumme) ausser Acht gelassen wird. Zudem besteht auch hier das Problem der Prognostizierbarkeit des Altersquotienten über einen längeren Zeithorizont.

Zum anderen könnte das Referenzalter an den Trend des *Verhältnisses der Lohnsumme zur Rentensumme* gekoppelt werden. Damit werden explizit sowohl wirtschaftliche wie auch demografische Aspekte berücksichtigt.⁸

Zudem könnte ein korrigierender Mechanismus vorgesehen werden, gemäss dem etwa das Parlament und/oder die Bevölkerung zwingend einer Erhöhung des Referenzalters zustimmen muss, wenn dieses innert vorgegebener Frist eine gewisse Höhe überschreiten sollte. Parlament und Souverän hätten damit ein Instrument, um sich gegen eine zu rasche Erhöhung des Referenzalters innerhalb von relativ kurzer Zeit zu äussern.

⁷ Siehe Fussnote 6.

⁸ Da Lohn- und Rentensumme das Produkt aus Durchschnitts-Lohn/Rente und Anzahl Personen ist, wird der Altersquotient mitberücksichtigt. Somit enthält diese Variante die Vorhergehende implizit.

Die notwendigen Anpassungen in der beruflichen Vorsorge könnten auch durch einen solchen Automatismus nicht sichergestellt werden, es bräuchte dazu in jedem Fall Entscheide des Gesetzgebers für eine Koordinierung. So müssten insbesondere die Altersgutschriftensätze und der Mindestumwandlungssatz neu kalibriert werden.

6.3.2 Automatismus auf Gesetzesstufe mit Möglichkeit zur Intervention

Mit diesem Modell soll das Referenzalter auf Gesetzesstufe an bestimmte Kriterien wie die Entwicklung von Demografie, Altersquotient oder der Wirtschaft gekoppelt werden. Allerdings sollen der Bundesrat oder das Parlament die Möglichkeit haben, die Erhöhung des Referenzalters auszusetzen, falls gewisse Kriterien erfüllt sind. Ein mögliches Kriterium für eine Aussetzung der Erhöhung wäre zum Beispiel eine bevorstehende Reform, die eine Stabilisierung der AHV-Finzen zur Folge hätte oder eine ausserordentliche positive oder negative Entwicklung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes, eine besondere demografische Entwicklung (z.B. Migration) oder die finanzielle Situation der AHV.

Ähnliche Modelle sehen auch einige Länder vor, welche das Referenzalter an die Entwicklung der Lebenserwartung koppeln wie z.B. Schweden oder Finnland. Das Ergebnis der mathematischen Formel muss in diesen Ländern durch einen Regierungsbeschluss bestätigt werden, bevor das Referenzalter tatsächlich angehoben wird, oder die Regierung hat zumindest die Möglichkeit, die Anpassung des Referenzalters auszusetzen oder zu verschieben (bspw. in den Niederlanden, Italien oder Dänemark).

Im Vergleich zu einem Modell mit einem reinen Automatismus besteht der Vorteil dieser Variante darin, dass einerseits ein Automatismus klare Richtlinien vorgibt, andererseits aber auch die Möglichkeit zu einer politischen Intervention besteht, wenn zum Beispiel die wirtschaftliche Lage eine Erhöhung schwierig erscheinen lässt. Es können so weitere Faktoren berücksichtigt und negative Entwicklungen entschärft werden. Die politischen Interventionen müssten allerdings so erfolgen, dass die für die Versicherten und die Arbeitgeber wichtige Planbarkeit und Rechtssicherheit gewährleistet sind. Solche Interventionen sollten auf gut operationalisierbaren und messbaren Kriterien beruhen. Liegt die Entscheidung beim Parlament, besteht jedes Mal das Risiko eines Referendums mit anschliessender Abstimmung.

Eine Herausforderung stellen in diesem Modell die notwendigen Anpassungen in der beruflichen Vorsorge dar. Die Vorsorgeeinrichtungen brauchen eine gewisse Planbarkeit im Hinblick auf das Zusammenspiel von Altersgutschriftensätzen und dem Umwandlungssatz.

6.3.3 Gesetzliche Handlungspflicht für den Bundesrat

Bei dieser Variante erhält der Bundesrat den gesetzlichen Auftrag, eine Vorlage zuhanden des Parlaments auszuarbeiten, sobald bestimmte Kriterien erfüllt sind (bspw. Kriterien analog Modell in Ziff. 6.3.2).

Der Vorteil dieser Variante besteht darin, dass der Bundesrat neben einer Erhöhung des Referenzalters auch weitere Massnahmen, wie Leistungsanpassungen, eine Erhöhung des Bundesbeitrags, der Lohnbeiträge oder der Mehrwertsteuer vorschlagen kann. Somit kann dem Kritikpunkt, dass ein alleiniger Fokus auf das Referenzalter zu eng gedacht ist, begegnet werden.

Die Kriterien könnten auch in Abhängigkeit von der finanziellen Situation der AHV definiert werden: Unterschreitet z.B. der AHV-Ausgleichsfonds eine gewisse Schwelle oder droht das Umlageergebnis ins Negative zu fallen, wird der Bundesrat verpflichtet, dem Parlament Massnahmen zur Stabilisierung der AHV Finanzen vorzuschlagen. Auch hier liegt der Vorteil darin, dass neben der Anpassung des Referenzalters weitere einnahmen- oder leistungsseitige Massnahmen oder z.B. Abfederungsmassnahmen für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmenden mit starker körperlicher Beanspruchung vorgeschlagen werden können. Nur eine Erhöhung des Referenzalters wäre hier nicht hinreichend, da diese zur raschen Stabilisierung drastisch und ohne lange Übergangsfrist eingeführt werden müsste. Allerdings unterliegt der AHV-Fondsstand je nach Entwicklung der Finanzmärkte grossen Schwankungen. Somit besteht die Gefahr, dass

die Schwelle unterschritten wird, sich aber nachher wieder erholt. Aus diesem Grund sollte dieses Kriterium so ausgestaltet sein, dass der Bundesrat erst dann Massnahmen vorschlagen muss, wenn die Schwelle mehrere Jahre hintereinander unterschritten wird. Ein Nachteil dabei ist jedoch, dass dadurch zwischen dem ersten Unterschreiten der Schwelle und dem Inkrafttreten von Massnahmen eine zu grosse Verzögerung entstehen kann, so dass anschliessend umso stärkere Anpassungen notwendig werden könnten. Dies könnte mit einem zweistufigen Mechanismus (Automatismen bei Unterschreitung einer zweiten Schwelle), wie sie der Bundesrat im Rahmen der Altersvorsorge 2020 vorgesehen hatte, korrigiert werden. Die automatischen Massnahmen müssten rasch ausgelöst und bei einem Inkrafttreten des mit dem ersten Schwellenwert verlangten Reformpakets auch wieder rückgängig gemacht werden können.

Mit diesem Modell könnten die notwendigen Anpassungen in der beruflichen Vorsorge sichergestellt werden, weil der Bundesrat bei der Ausarbeitung eines Reformvorschlages direkt die notwendige Koordination mit der zweiten Säule berücksichtigen könnte. Auch hier gilt es aber zu berücksichtigen, dass die Vorsorgeeinrichtungen eine gewisse Planbarkeit im Hinblick auf das Zusammenspiel von Altersgutschriftensätzen und dem Umwandlungssatz brauchen.

6.3.4 Erhöhung des Referenzalters auf Gesetzesstufe zu festgelegten Zeitpunkten

Ein weiteres Modell zur Erhöhung des Referenzalters besteht darin, das Referenzalter unabhängig von weiteren Kriterien auf dem Gesetzesweg zu festgelegten Zeitpunkten und schrittweise über 65 Jahre hinaus auf ein höheres Alter anzuheben. In diese Richtung geht auch das Modell, welches in Dänemark angewandt wird: Das Referenzalter wird im Jahr 2030 von heute 67 auf 68 Jahre erhöht, im Jahr 2035 auf 69 Jahre. Die Anpassungen finden alle fünf Jahre statt, erfolgen jedoch nicht automatisch, sondern müssen von den politischen Behörden bestätigt werden (vgl. Ziff. 5).

Es sind demografische und finanzielle Kriterien, die zur Festlegung eines angemessenen Referenzalters führen würden. Diese Erhöhung kann stufenweise oder mit einer fixen Erhöhung in bestimmten Zeitabständen erfolgen. Auf Gesetzesstufe würde klar festgelegt, ab welchem Jahr welches Referenzalter gilt. Bei einem solchen Modell können auch die notwendigen Anpassungen in der beruflichen Vorsorge vorgenommen werden. Auch die für die Bevölkerung und die Unternehmen wichtige Planbarkeit ist dadurch gewährleistet.

Der Vorteil dieses Modells ist, dass es leichter zu handhaben ist. Hingegen besteht nach der Verabschiedung kein Spielraum mehr, weitere Faktoren zu berücksichtigen und auf ausserordentliche Umstände zu reagieren wie z.B. eine schlechte wirtschaftliche Lage oder hohe Arbeitslosigkeit.

Allerdings müsste zur Legitimation von Rentenerhöhungen wohl auch die Lebenserwartung bzw. die Entwicklung des Altersquotienten als Begründung beigezogen werden.

Auch bei diesem Modell müsste die Koordination mit der beruflichen Vorsorge im Rahmen der Ausarbeitung eines Reformvorschlages berücksichtigt werden, insbesondere in Bezug auf das Zusammenspiel der Altersgutschriftensätze und des Umwandlungssatzes.

7 Fazit

Die Erhöhung des Referenzalters ist ein wichtiges Thema. Es ist unbestritten, dass die steigende Lebenserwartung und die demografische Entwicklung das gesamte Altersvorsorgesystem der Schweiz, die erste und zweite Säule, auf eine harte Probe stellen. Diese Thematik muss in die nächste AHV-Revision einfließen.

Der internationale Überblick zeigt, dass mittlerweile viele Länder automatische Anpassungsregelungen für das Rentenalter eingeführt haben. In diesen Ländern ist das Rentenalter bereits heute mehrheitlich höher als in der Schweiz. Es ist aber verfrüht, endgültige Lehren aus diesem internationalen Vergleich zu ziehen, da die verschiedenen Mechanismen erst nach mehreren Jahren ihre volle Wirkung entfalten.

Eine automatische Anpassung des Referenzalters an die Lebenserwartung alleine wird nicht ausreichen, um das politische Ziel einer nachhaltigen AHV bis 2050 (null Umlagedefizit) zu erreichen. Wäre die AHV gegenwärtig im Gleichgewicht, dann könnte eine geschickte Anbindung des Referenzalters an die Lebenserwartung die AHV wohl nachhaltig im Gleichgewicht halten. Da die AHV sich jedoch nicht im Gleichgewicht befindet, muss ein Automatismus zwingend von weiteren Massnahmen begleitet sein, welche ein Gleichgewicht erst herstellen.

Sämtliche automatischen Modelle weisen die typischen Vor- und Nachteile von regelgebundenen Politiken auf: Sie beschleunigen notwendige Reformen, indem die inhaltliche Stossrichtung im Voraus festgelegt wird. Zudem steigt die politische Durchsetzungsfähigkeit, wenn das einzelne Individuum seine Betroffenheit nicht exakt in Franken berechnen kann. Demgegenüber werden die politischen Entscheidungsträger naturgemäss in ihrer Entscheidungsfreiheit eingeschränkt, die Regeln in aussergewöhnlichen Situationen zu ändern und einzugreifen, wenn sie die Anpassungen, die aus den Berechnungsregeln resultieren, für unerwünscht halten. Diese Problematik könnte gemildert werden, wenn der Automatismus auch bereits im Voraus festhält, unter welchen Voraussetzungen er ausgesetzt werden kann (analog Ausnahmeregelungen Schuldenbremse).

Für die Schweiz stellt sich zudem die Problematik der Koordination mit der 2. Säule: Mit den automatischen Modellen ist eine Koordination zwischen AHV und beruflicher Vorsorge nicht gewährleistet. In den beiden letzten vorgestellten Modelle können die Aspekte der zweiten Säule jedoch berücksichtigt werden.

Automatismen müssten daher so ausgestaltet werden, dass sie genügend lange Übergangsfristen für die Vornahme dieser Koordination vorsehen. Dies dient auch der Vorhersehbarkeit für die Versicherten und die Arbeitgeber. Darüber hinaus erfordert eine Anpassung des Referenzalters Anpassungen beim flexiblen Ruhestand, die im Rahmen dieses Berichts nicht untersucht werden konnten und die schwerlich im Rahmen eines Automatismus geregelt werden können.

Es ist in jedem Fall schwierig, sinnvolle Interventionskriterien auf der Grundlage messbarer Parameter zu definieren. Eine Anpassung auf der Grundlage eines einzigen Kriteriums ist nicht sinnvoll, vielmehr müssten mehrere Kriterien berücksichtigt werden. Dadurch würden solche Modelle jedoch äusserst komplex in der Handhabung. Wichtig ist ausserdem, dass die Methode zur Anpassung des Referenzalters transparent ist und dass die Planbarkeit und die Rechtssicherheit für die Versicherten und die Arbeitgeber gewahrt sind.

Im Vergleich zu einem starren Automatismus könnte ein Modell, das eine politische Intervention beim Erreichen von Schwellenwerten vorsieht, für das politische System der Schweiz von Vorteil sein.