

# ALTERSVORSORGE AUF DEM PRÜFSTAND

Ein Debakel als Chance

Alois Bischofberger, Rudolf Walser

POLICY BRIEF

Am 7. März 2010 haben die Stimmberechtigten die Senkung des Umwandlungssatzes in der 2. Säule deutlich abgelehnt. Der Schock dieses Verdikts sitzt offenbar so tief, dass die Diskussion über die Alterssicherung einzuschlafen droht, obwohl vor allem in der 2. Säule gravierende Strukturprobleme bestehen. Wegen des grossen Handlungsbedarfs (Demografie), des schwierigen Anlage-Umfeldes (niedrige Zinsen, volatile Märkte, finanzielle Engpässe in den öffentlichen Haushalten, Inflationsrisiken) und der Fairness gegenüber kommenden Generationen wäre es unverantwortlich, unvermeidbare Reformen auf die lange Bank zu schieben. Damit würde ein von der Struktur her intelligentes und ausgewogenes Vorsorgesystem leichtfertig aufs Spiel gesetzt. Wie sehr eine unsolide Alterssicherung den Staatshaushalt belasten kann, zeigt ein Blick auf die Schuldenkrise einiger Industrieländer. Der vorliegende Policy Brief will Denkanstösse liefern, wie der Reformstau überwunden und wie die 2. Säule auf eine langfristig tragfähige Grundlage gestellt werden könnte.



# Inhalt

	<b>Vorwort .....</b>	<b>4</b>
01	<b>Einleitung .....</b>	<b>5</b>
02	<b>Reformbarrieren in der Sozialpolitik .....</b>	<b>6</b>
03	<b>Die neuralgischen Probleme in der Alterssicherung.....</b>	<b>9</b>
04	<b>Wege aus dem Dilemma .....</b>	<b>12</b>
	4.1 Pragmatische Reformen statt Totalumbau.....	12
	4.2 Reform des Finanzierungsrahmens.....	12
	4.3 Reformen bei der 1. Säule.....	12
	4.4 Reformen bei der 2. Säule.....	13
	4.5 Reformen bei der «4. Säule».....	21
05	<b>Voraussetzungen für nachhaltige Reformen.....</b>	<b>23</b>
	Literaturangaben.....	24

## Vorwort

Dieser Policy Brief soll dazu beitragen, dass die Diskussion über die Alterssicherung nach der negativ verlaufenen Abstimmung vom 7. März 2010 über den Umwandlungssatz in der 2. Säule nicht einschläft. In Zeiten des permanenten Wahlkampfes besteht nämlich leicht die Gefahr, Reformen in der Sozialpolitik im Allgemeinen und in der Altersvorsorge im Besonderen wegen ihrer Unpopularität entweder auf die lange Bank zu schieben oder nur aus wahltaktischer Sicht anzugehen. Opportunismus und Kurzsichtigkeit sind wegen des grossen Handlungsbedarfs (Demografie), des schwierigen Anlage-Umfelds (niedrige Zinsen, volatile Märkte, finanzielle Engpässe in den öffentlichen Haushalten, Inflationsrisiken) und der Fairness gegenüber kommenden Generationen jedoch unverantwortlich. Es muss deshalb alles unternommen werden, um in der Alterssicherung unverzichtbare Reformen, die sich an bewährten liberalen Grundsätzen orientieren, einzuleiten und durchzusetzen. Wir wollen zeigen,

- weshalb Reformen in der Altersvorsorge generell schwieriger geworden sind, was leicht zu einem Reformstau führen kann (Kapitel 2)
- warum ein solcher Reformstau die Grundlagen unseres Vorsorgesystems unterminieren und die langfristige finanzielle Tragfähigkeit gefährden würde (Kapitel 3)
- wie die Altersvorsorge «demografieresistent» und nachhaltig finanzierbar gemacht und wie deren ursprüngliche, im Laufe der Zeit durch Fehlanreize sowie Umverteilungseffekte in der 2. Säule verwässerte Grundausrüstung wieder hergestellt werden könnte (Kapitel 4).

Das Schwergewicht unserer Analyse liegt bei der beruflichen Vorsorge. Die Herausforderungen der 1. Säule hat Avenir Suisse im Buch «Die AHV – eine

Vorsorge mit Altersblindheit» (ZENKER/GENTINETTA 2009) nämlich bereits ausführlich behandelt. Dabei können wir natürlich nicht ein pfannenfertiges Reformpaket anbieten. Aber wir möchten Denkanstösse für mögliche Handlungsoptionen liefern und aufzeigen, unter welchen Voraussetzungen die Chancen für einen gesellschaftlichen Grundkonsens im Sinne einer generationenübergreifenden Koalition verbessert und Mehrheiten für nachhaltige Reformen gefunden werden können (Kapitel 5).

Gerhard Schwarz  
Januar 2011

## 01 Einleitung

Am 7. März 2010 kam es in der schweizerischen Sozialpolitik zu einem jähen Erwachen. Mit einem von niemandem erwarteten Nein-Anteil von knapp 73% lehnte der Souverän die Senkung des Umwandlungssatzes in der 2. Säule der Altersvorsorge von 6,8% auf 6,4% ab. Alle Stände bestätigten das Verdikt des Volkes.

Diese Abstimmung reiht sich in eine Kette sozialpolitischer Vorlagen ein, die es schon im Gesetzgebungsverfahren oder spätestens beim Stimmvolk schwer hatten. Oft war die Inkubationszeit einer sozialpolitischen Verfassungs- oder Gesetzesvorlage sehr lang. Zudem fanden die Vorschläge selbst nach langer Vorbereitungszeit häufig nicht die Gnade der Stimmenden, vor allem bei Leistungskürzungen oder Beitragserhöhungen. So geht der Verfassungsgrundsatz bezüglich der AHV auf das Jahr 1925 zurück. Das AHV-Gesetz wurde jedoch erst 1948 in Kraft gesetzt. Seit 1972 ist das Dreisäulen-Modell der Altersvorsorge in der Bundesverfassung verankert. Bis zur Inkraftsetzung des BVG-Gesetzes verstrichen von da an aber noch 13 Jahre.

Sozialpolitische Abstimmungsvorlagen sind also häufig besonders heftig umstritten. Bei der Abstimmung vom 7. März kam hinzu, dass sie in einem ausgesprochen ungünstigen politischen und wirtschaftlichen Umfeld stattfand. Obwohl die Schweiz die Finanz- und Wirtschaftskrise besser als die meisten andern Industriestaaten bewältigt hat, sass der Schock noch tief. Die Irrungen und Wirrungen um das Bankgeheimnis und den Staatsvertrag mit den USA, die Libyen-Affäre und die Bewältigung der UBS-Krise liessen den Bundesrat als entscheidungsschwach und in einem Formtief steckend erscheinen. Zugleich empfand die Bevölkerung in einer Phase steigender Arbeitslosigkeit, stagnierender Löhne und staatlicher Rettungsaktionen für Banken die hohen Managersaläre und üppigen Bonusausschüttungen

als stossend. Dass die Gegner der Senkung des Umwandlungssatzes die aufgebrachte Stimmung nutzten und in schlagkräftige Parolen ummünzten, darf nicht erstaunen. Leider realisierten aber viele Stimmbürger nicht, dass sie mit der Beibehaltung des unhaltbaren Umwandlungssatzes nicht die «Abzocker» und «Boni-Sünder» bestrafen, sondern sich selbst. Je früher unvermeidliche Reformschritte eingeleitet werden, desto geringer fallen nämlich die Belastungen für die Versicherten und die Sozialwerke aus. Dies ist umso wichtiger, als zukünftige Abstimmungen über sozialpolitische Reformmassnahmen wegen der Alterung der Gesellschaft nicht leichter werden dürften. Geht man davon aus, dass die Menschen in Abstimmungen ihren Nutzen zu maximieren versuchen (Theorie des eigennützigen Wählers), werden ältere Bürger Rentenkürzungen kaum zustimmen (ZENKER/GENTINETTA 2009, CREDIT SUISSE 2009).

Das Abstimmungsergebnis zeigt ganz offensichtlich, dass in den Augen grosser Teile der Bevölkerung das Gebot der Fairness während und nach der Krise auf das Gröbste verletzt worden ist. Fairness bzw. Gerechtigkeit ist in einer direkten Demokratie allgemein und bei sozialpolitischen Themen besonders wichtig. Wer sich ungerecht behandelt fühlt, ist nicht bereit, im Interesse künftiger Generationen und zukunftsstauglicher Lösungen Abstriche am vermuteten Besitzstand zu machen. Wie gefährdet dieser Besitzstand allerdings gerade dann ist, wenn Sanierungsmassnahmen auf die lange Bank geschoben werden, wurde im aufgeheizten Klima wenig diskutiert. Wer den Eindruck gewinnt, die Einkommensunterschiede würden ständig grösser und wer dies als ungerecht empfindet, hat in einer plebiszitären Demokratie immer wieder Gelegenheit, sein Missbehagen auszudrücken. Ohne Wiederherstellung eines Zustandes, der von einer grossen Mehrheit als legitim angesehen wird, dürfte sich die Abwehrhaltung gegenüber sozialpolitischen Reformen aber wohl verstärken.

## 02 Reformbarrieren in der Sozialpolitik

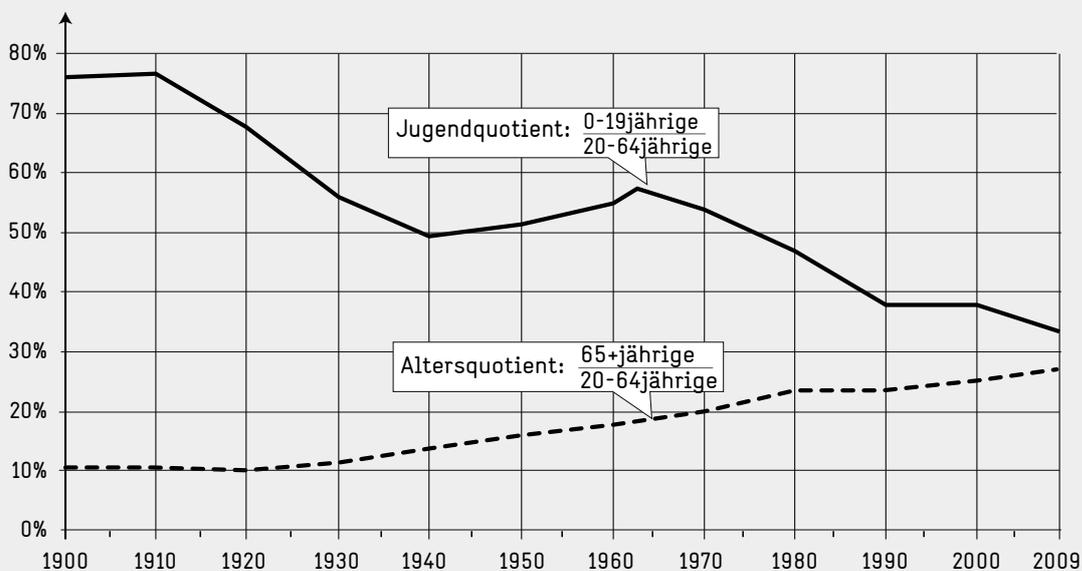
Es ist in den letzten Jahren in demokratisch verfassten Ländern allgemein schwieriger geworden, marktwirtschaftliche Reformen auf den Weg zu bringen bzw. durchzuführen. Dies zeigt u.a. das unter Beteiligung von Avenir Suisse erstellte Reformbarometer, das die Reformpolitik Deutschlands, Oesterreichs und der Schweiz analysiert und bewertet. Dabei fällt auf, dass es die Sozialpolitik besonders schwer hat, sie hinkt anderen Politikbereichen wie etwa der Finanz- und Steuerpolitik hinsichtlich Reformfähigkeit regelmässig hinterher. Woran mag dies liegen? Es gibt mindestens sieben eng miteinander verknüpfte Erklärungen für diesen Reformwiderstand.

Erstens sind einige sozialpolitische Entwicklungen, die für die Alterssicherungssysteme relevant sind, langfristiger Natur. Das gilt besonders für demografische Faktoren wie die niedrige Geburtenrate oder

die gleichzeitig dank ungebrochenem medizinischen Fortschritt stark gestiegene Lebenserwartung. Diese Entwicklung lässt sich seit 100 Jahren beobachten (s. Abb.1), und sie wird sich in Zukunft noch weiter zuspitzen. So wird der Altersquotient – das ist die Zahl der Menschen im Rentenalter in Relation zu den Personen im erwerbsfähigen Alter – gemäss Bundesamt für Sozialversicherungen von derzeit 28% bis 2050 auf 52% steigen. In der kurzen Frist erscheinen diese Veränderungen entweder als relativ harmlos, oder sie sind so klein, dass sie gar nicht wahrgenommen werden, was dem Problembewusstsein der Bürgerinnen und Bürger nicht eben förderlich ist.

Zweitens sind die gesellschaftlichen und finanziellen Folgen des Nicht-Handelns oder des zu späten Handelns in der Sozialpolitik im Allgemeinen und in der Altersvorsorge im Besonderen erst nach langer

Abb. 1: Jugend- und Altersquotient



Quelle: ESPOP/BfS

Zeit spürbar. Die politisch dafür Verantwortlichen können deshalb auch nicht mehr zur Verantwortung gezogen werden. Das führt zu einer hohen Gegenwartspräferenz: Lieber den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach. Symptomatisch dafür ist, dass sich die Generationenbilanzierung, welche die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung ermittelt, in der wirtschaftspolitischen Diskussion bisher nicht durchgesetzt hat.

Drittens fehlt das Gefühl der Dringlichkeit. Anders als beispielsweise bei der Verkehrsinfrastruktur, wo überfüllte Züge und verstopfte Strassen tagtäglich Handlungsbedarf signalisieren, ist in der Altersvorsorge die individuelle Betroffenheit wegen des langen Zeithorizonts unterentwickelt. Bei den Entscheidungsträgern erwächst daraus die Versuchung, den Handlungsbedarf zu negieren beziehungsweise die Legislaturperiode mit Palliativmassnahmen über die Runden zu bringen. Erst eine Notlage motiviert zum Handeln. Es ist in diesem Zusammenhang interessant, dass die Mehrwertsteuererhöhung zu Gunsten der IV erst akzeptiert wurde, als die dramatische Zunahme der Defizite den Handlungsbedarf klar vor Augen führte und nicht mehr ignoriert werden konnte.

Viertens spricht einiges dafür, dass heute die intra- und intergenerationelle Solidarität weniger hoch gewichtet wird als in der Vergangenheit. Verschiedene Gründe lassen sich hierfür anführen. So ist der Sozialstaat mittlerweile gut ausgebaut, zudem wird der Mittelstand durch hohe und steigende Krankenkassenprämien stark belastet. Auch sind der Arbeitsmarkt härter und die Unsicherheit über künftige Einkommen und Beschäftigung grösser geworden. Dazu kommen Missbrauchsvorwürfe etwa im Zusammenhang mit IV-Leistungen, die den Solidaritätsgedanken um so mehr strapazieren, als sie zum Teil sogar systembedingt sind (BÜTLER/GENTINETTA 2007).

Fünftens nehmen die Zweifel an den Leistungsversprechen der Sozialwerke und damit an der Solidität der Altersvorsorge zu. Die Bevölkerung wird durch sich widersprechende Meinungen und unterschiedliche Signale aus den verschiedensten Lagern verunsichert. Die jüngeren Generationen zweifeln an ihrer eigenen Altersrente. Und sie befürchten, zweimal zur Kasse gebeten zu werden: heute durch die Finanzierung überhöhter Leistungen an die jetzigen Rentenbezüger und später durch Abstriche bei den eigenen Renten. Daraus entsteht ein Risiko für den sogenannten Generationenvertrag, auf dem die 1. Säule der Altersvorsorge aufgebaut ist.

Sechstens sind in der 2. Säule zum Teil ungewollte, vor allem aber völlig intransparente Umverteilungsmechanismen am Werk. Sie sind eine Folge des zu hohen Umwandlungssatzes und des zu hohen technischen Zinssatzes und führen zu Umverteilungen namentlich zwischen Ledigen und Verheirateten, zwischen Erwerbstätigen und Rentnern sowie zwischen jüngeren und älteren Erwerbstätigen. Die Intransparenz und Komplexität der Umverteilungsmechanismen nährt das Gefühl, für die eigene Leistung keine adäquate Gegenleistung zu erhalten.

Siebtens erhält das Besitzstanddenken vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Frustrationen, etwa wegen des Auseinanderklaffens von Managergehältern und Durchschnittslöhnen, Auftrieb. Niemand möchte in einem von Unsicherheit und Misstrauen geprägten Umfeld zu kurz kommen und etwas verlieren, das ändern (unberechtigterweise) zu Gute kommt.

Das Zusammenwirken all dieser Faktoren erschwert Reformen in der Sozialpolitik. Man flieht lieber in billige Ausreden und hofft auf vermeintlich schmerzlose Wundermittel. Eines ist die Steigerung des Wirtschaftswachstums als Rezept gegen das finanzielle

Austrocknen der Altersvorsorge. Tatsächlich bestünde der «Königsweg» darin, die Folgen des demografischen Umbruchs zumindest teilweise durch eine höhere Arbeitsproduktivität aufzufangen. Allerdings überschätzt man wohl leicht das Wachstumspotenzial einer reifen und alternden Volkswirtschaft, weil die Auswirkungen der Alterung auf die Wachstumsrate der Produktivität nicht eindeutig sind. Auch die Immigration kann kein wirklicher Rettungsanker sein. Nicht nur werden deren gesellschaftliche und politische Implikationen unterschätzt, sondern es wird vor allem vernachlässigt, dass jüngere Immigranten in einigen Jahrzehnten selbst zur Rentnergeneration zählen werden. Schliesslich wird noch ins Feld geführt, dass die Kapitalerträge in der 2. Säule durch Investitionen in aufstrebenden Volkswirtschaften massiv gesteigert werden könnten. Dabei wird ausgeblendet, dass höhere Erträge immer mit höheren Risiken verbunden sind und dass die Voraussetzung freier Kapitalmärkte und eines soliden rechtlichen Rahmens für solche Investitionen vielerorts nicht erfüllt ist. Hinzu kommen die gravierenden Ungleichgewichte im Weltwirtschaftssystem, welche die Perspektiven zusätzlich verdüstern.

Wer sich ernsthaft um die Sicherung der Altersvorsorge und eine nachhaltig tragbare Sozialpolitik bemüht, darf solchen Sirenenklängen nicht folgen. Es steht zu viel auf dem Spiel. Gemäss der letzten Einkommens- und Verbrauchserhebung des Bundesamtes für Statistik für die Jahre 2003–05 stammt das Einkommen in Haushalten mit einer Referenzperson ab 65 Jahren im Durchschnitt zu 43% aus AHV-Renten und zu 29% aus Bezügen von Pensionskassen. Im Vergleich zur letzten Erhebung (2000–02) ist der AHV-Anteil unverändert, der aus Pensionskassen um zwei Prozentpunkte höher.

## 03 Die neuralgischen Probleme in der Alterssicherung

### Die Gefahren des Reformstaus

Das schweizerische Vorsorgesystem gilt grundsätzlich als «intelligent und ausgewogen» (JANSSEN 2010). Dank der breiten Fundierung der Altersvorsorge bietet es eine erhöhte Sicherheit und Verlässlichkeit, und es trägt damit zu einer intergenerativ ausgeglicheneren Lastenverteilung als in anderen Ländern bei. In internationalen Vergleichen schneidet es denn auch durchwegs gut ab (MERCER 2010).

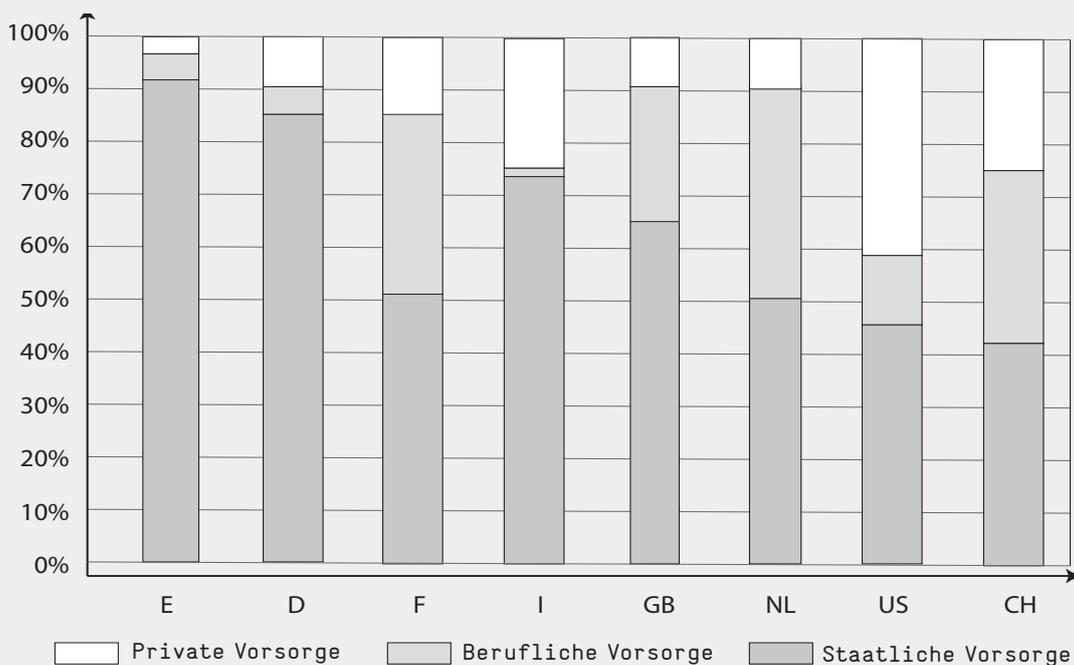
Dem gesellschaftlichen und ökonomischen Wandel ist die Alterssicherung aber auch in der Schweiz in vierfacher Hinsicht nicht gefolgt.

Erstens ist die stark alternde und da und dort bald schrumpfende Bevölkerung in den Industriestaaten und zunehmend auch in den aufstrebenden Volkswirtschaften eine Entwicklung, für welche die Ge-

schichte keine Lehren bereit hält. Das heute existierende System der Altersvorsorge wurde in einer demografisch günstigeren Zeit entwickelt und hat bisher den Veränderungen nicht nennenswert Rechnung getragen.

Zweitens verstärken die Globalisierung der Finanzmärkte und in jüngster Zeit die Tiefzinspolitik der wichtigsten Notenbanken die Unsicherheit über die künftigen Kapitalerträge. Entsprechend nimmt auch die Unsicherheit über die Höhe des Alterskapitals zu. Noch sind die Erwartungen hinsichtlich des Alterskapitals und der Renten von Renditen geprägt, wie sie in einem inflationären Umfeld erzielt werden konnten. In einem solchen Umfeld bildeten die Kapitalerträge einen zentralen Teil des Alterskapitals, weshalb sie durchaus treffend als «dritter» Beitragszahler bezeichnet wurden.

Abb. 2: Die Bedeutung der drei Säulen der Altersvorsorge nach ihrem Anteil an den Leistungen



Quelle: ZIMMERMANN + LÜTHJE (2005), zitiert aus: BRUGGER, Ernst A. und René L. FREY (2005)

Drittens haben sich Familienbild und Arbeitswelt in den vergangenen zwei Jahrzehnten markant verändert. Die Vielfalt der Lebensformen hat zugenommen. Der Anstieg der Scheidungen, der Patchwork-Familien und der Lebensabschnittspartnerschaften ist ein Ausdruck dafür. Die Altersvorsorge basiert jedoch immer noch stark auf der traditionellen Familie (männliche Ernährerrolle) sowie – in der Arbeitswelt – auf der traditionellen Erwerbsbiografie. Heute werden jedoch «gebrochene» Erwerbsbiografien mit Auszeiten, Weiterbildungsjahren, Berufs- und Arbeitsplatzwechsellern, kurz: höherer Mobilität immer mehr zur Regel. Dazu gesellen sich vielfältigere Kompensationsmodelle. Durch all dies erhält die Eigenverantwortung eine grössere Rolle als in den Anfängen der Altersvorsorge.

Viertens hat ein bedeutender Wandel in den Einkommens- und Vermögensverhältnissen stattgefunden. Altersarmut ist längst nicht mehr das grösste Problem. Heute wird im Alter weniger entspart bzw. konsumiert als früher. Mehr und mehr erfolgt sogar Kapitalbildung – nicht nur, aber auch dank Erbschaften, die früher in einem viel jüngeren Alter anfielen. Damit wird der Grundidee traditioneller Altersvorsorge teilweise der Boden entzogen. Verhinderung von Altersarmut war ein leitendes Motiv, Sparen in der Berufsphase und Entsparen im Alter das zu Grunde liegende Modell.

Es versteht sich vor diesem Hintergrund von selbst, dass die Sozialpolitik in den letzten Jahrzehnten zu einem besonders umkämpften Feld der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik geworden ist. Das zeigte sich 1995, als in dem von prominenten Unternehmerpersönlichkeiten, Wissenschaftlern und Publizisten veröffentlichten Weissbuch «Mut zum Aufbruch» weitreichende Vorschläge für eine Neugestaltung der Altersvorsorge gemacht wurden (DE PURY et al. 1995). Gemäss diesen sollte die Alters-

vorsorge auf eine existenzsichernde Grundversorgung im Umlageverfahren und eine freie Wahl der zusätzlichen Altersvorsorge im Kapitaldeckungsverfahren mit einem Verzicht auf ein Pensionskassenobligatorium umgestellt werden. Kaum je zuvor hat ein politisches Buch eine so emotionale Debatte ausgelöst, in der praktisch von allen Seiten auf die sogenannten «Sozialabbau-Millionäre» eingedroschen wurde. Insofern knüpfte die aufgeheizte BVG-Diskussion im Vorfeld der Abstimmung vom 7. März 2010 mit einem zeitlichen Unterbruch an die seinerzeitige Weissbuch-Debatte an, die gleichsam ein Vorbote für die künftigen Schwierigkeiten sozialpolitischer Reformen sein sollte.

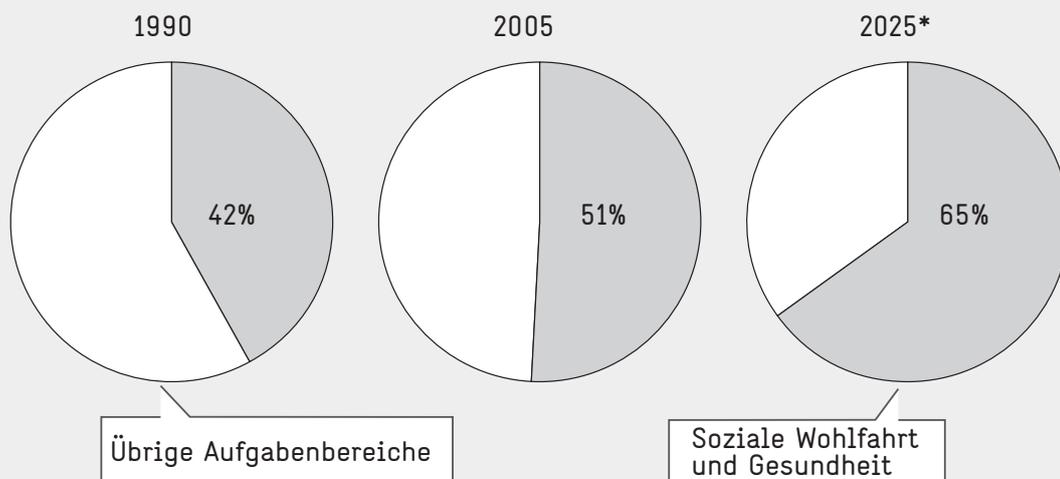
Bei den grossen Sozialwerken herrscht entweder Reformstillstand (AHV) oder die Revisionen ziehen sich schleppend in die Länge (IV). Der Gesundheitssektor ist seit Jahren eine Grossbaustelle, ohne dass der Trend zu stetig wachsenden Kosten hätte gebrochen werden können. All diese Entwicklungen schlagen sich letztlich in den öffentlichen Haushalten nieder. So geht der Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung vom April 2008 zu den Langfristspektiven davon aus, dass der Anteil der Staatsausgaben am BIP in den Bereichen Alterssicherung, IV, Gesundheit und Langzeitpflege bis 2050 um fünf Prozentpunkte steigen wird. Ohne Gegenmassnahmen würde die explizite Verschuldung, also die Schuldenquote von Bund, Kantonen und Gemeinden unter Berücksichtigung der Vermögensposition der Sozialwerke, von knapp 50% des BIP 2005 auf rund 130% des BIP 2050 steigen. Dieses Szenario deckt sich mit demjenigen von Economiesuisse, wonach die staatsquotenrelevanten Ausgaben für die soziale Wohlfahrt und Gesundheit gemäss Trendwachstum 1990-2005 *ceteris paribus* von 42% 1990 bis 2025 auf 65% des BIP steigen (s. Abb. 3). Vor allem die 1. Säule geriete bei einer Zuspitzung der Haushaltsdefizite stark unter Druck, weil sie

gemäss Prognosen des Bundesamtes für Sozialversicherungen schon in fünf bis zehn Jahren ins Defizit kippen wird. Die Folgen einer solchen Schuldenwirtschaft wären gravierend: geringeres Wachstum; höhere Zinsen; steigender Druck auf die Nationalbank, Inflation zuzulassen oder gar anzuheizen; Verteilungskämpfe; letztlich die Gefahr eines Auseinanderbrechens der freiheitlichen Gesellschaftsordnung. Deshalb hat der Internationale Währungsfonds (IMF) die Schweiz im letzten Länderexamen mit Nachdruck ermahnt, den Reformbedarf bei den Sozialversicherungen nicht auf die leichte Schulter zu nehmen (IMF 2010).

Es mag ein gewisser Trost sein, dass sich die Schweiz im Vergleich mit anderen Industrieländern in einer besseren Situation befindet. Dies sollte aber

nicht zur Selbstzufriedenheit führen, sondern Ansporn sein, um im Nachgang zur Finanz- und Wirtschaftskrise wichtige und unaufschiebbare Strukturreformen anzupacken. Dazu gehören vor allem Massnahmen, welche die Solidität der Sozialwerke als Voraussetzung für ein gesundes Fiskalklima und damit ein nachhaltiges Wachstum mit einer hohen Beschäftigung sicherstellen. Nur so kann sich die Schweiz für die kommenden demografischen und weltwirtschaftlichen Herausforderungen rüsten.

Abb. 3: Entwicklung der konsolidierten staatsquotenrelevanten Ausgaben 1990 – 2025 (inklusive Sozialversicherungen)



Quellen: EFV, BSV, economiesuisse  
\* Schätzungen economiesuisse gemäss Trend 1990-2005

## 04 Wege aus dem Dilemma

### 4.1. Pragmatische Reformen statt Totalumbau

Nach dem Scheitern der Abstimmung über die Anpassung des Umwandlungssatzes vom 7. März 2010 gilt es zu verhindern, dass die Politik in Lethargie und Immobilismus verfällt. Es bringt weder etwas, mit dem Souverän gross zu hadern, noch, ihm Realitätsverweigerung vorzuwerfen. Es müssen Mittel und Wege gesucht werden, um mit kleinen, aber richtigen Schritten eine auf Nachhaltigkeit angelegte Reform der Altersvorsorge aufzugleisen. Dabei sollte das Drei-Säulenkonzept nicht in Frage gestellt werden. Vielmehr sollte für Reformen innerhalb des Systems geworben werden. Das Stimmvolk hatte 1972 Gelegenheit, über die Einführung einer Volkspension abzustimmen und entschied sich mit 74 Prozent Nein-Stimmen klar dagegen. Damals und auch in der Debatte über das «Weissbuch» wurde von bürgerlicher Seite gegen das an sich liberale und ökonomisch einleuchtende Konzept vor allem – und wohl zu Recht – vorgebracht, dass es eine ausufernde Begehrlichkeit wecken könnte und deshalb abzulehnen sei. Dazu kommt, dass sich die historisch gewachsene Grundstruktur wegen der hohen Komplexität und der enormen Anpassungskosten heute vermutlich kaum mehr abschaffen liesse.

### 4.2. Reform des Finanzierungsrahmens

Im neuen Finanzausgleich und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, die seit Anfang 2008 in Kraft sind, bleiben die Sozialausgaben weitgehend ausgespart. Eine weitere Entflechtung ist dringend nötig. Es betrifft dies vor allem die Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung und die Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV. Zudem drängt sich die Einführung der Schuldenbremse auch in den Sozialwerken auf, um die langfristige

Finanzierung auf eine solidere Basis zu stellen. Der von Economiesuisse in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Arbeitgeberverband entwickelte Mechanismus würde Ausgaben und Einnahmen in einem strukturellen Gleichgewicht halten und vermied damit den schleichenden Anstieg der impliziten Staatsschuld (ECONOMIESUISSE 2008).

### 4.3. Reformen bei der 1. Säule

Im Hinblick auf eine gesicherte Finanzierung der Altersvorsorge führt wohl selbst nach einer Flexibilisierung des Pensionierungsalters und einer Angleichung des Rentenalters von Frauen und Männern kein Weg an einer Erhöhung des offiziellen Rentenalters vorbei. Sie könnte in kleinen Schritten erfolgen, indem das Rentenalter für jeden Jahrgang um einen bis zwei Monate erhöht würde (ZENKER/GENTINETTA 2009). Das Rentenalter läge, selbst wenn man diesen Vorschlag sofort, also noch 2011, realisierte, 2018 bei 66 und 2027 bei rund 67 Jahren. Dieses «Referenz-Alter» könnte weiter steigen, es könnte aber auch sinken, wenn die Lebenserwartung wider Erwarten zurückginge.

Die Flexibilisierung des Rentenalters dient wohl dem Ziel einer höheren Erwerbsbeteiligung, trägt aber nicht zur nachhaltig wirksamen Finanzierung bei. Das gilt selbst bei einem markant ausgeweiteten Zeitraum der Wahlfreiheit (z.B. von 55 bis 75 Jahren) und wenn die Zu- und Abschläge auf dem Rentenanspruch versicherungsmathematisch korrekt berechnet werden (ARBEITSKREIS KAPITAL UND WIRTSCHAFT 2005).

Das schwedische Modell, dessen Einführung in der Schweiz die OECD seit langem propagiert, berücksichtigt zwar den Faktor Demografie so gut wie möglich, ob es aber das finanzielle Gleichgewicht lang-

fristig wirklich sichert, ist fraglich. Das Modell sieht vor, dass die Altersrente jedes Austrittsjahrgangs (bei 65 Jahren) auf Grund der voraussichtlichen Lebenserwartung des entsprechenden Jahrgangs berechnet und dass dabei die gesamtwirtschaftliche Entwicklung berücksichtigt wird. Wer die daraus sich ergebenden allfälligen Rentenkürzungen kompensieren möchte, muss und kann über die Altersgrenze von 65 Jahren hinaus arbeiten.

.....  
 4.4. Reformen bei der 2. Säule  
 .....

Die 2. Säule der Altersvorsorge hat sich über die Jahrzehnte von einem klaren Verfassungsauftrag (Art. 113 BV) ausgehend zu einem komplizierten, mit einer stets wachsenden Zahl von Gesetzen und Verordnungen gesteuerten und nur noch von Experten durchschaubaren Gebilde entwickelt. Nichts zeigt dies deutlicher als die Tatsache, dass fast gleichzeitig mit der im März 2010 beschlossenen Strukturreform in der beruflichen Vorsorge vom Ständerat eine Motion angenommen wurde, welche die komplizierte Regelung der 2. Säule wieder vereinfachen soll (Motion Graber «Überregulierte Pensionskassen», 3. Dezember 2010). Die rechte Hand weiss offenbar nicht, was die linke tut.

Im Laufe der Jahre haben sich viele systemfremde Umverteilungen in das Sozialwerk eingeschlichen. Gemäss Swisscanto finanzieren die Erwerbstätigen schon heute zehn Prozent der laufenden Renten (SWISSCANTO 2010). So haben die Pensionskassen 2010 die Guthaben der Aktiven im Schnitt mit 2,07% verzinst, die Restsaldi der Rentenbezieher aber mit 3,51% alimentieren müssen. Zudem steht die berufliche Vorsorge im Spannungsfeld divergierender Interessen der verschiedenen Anspruchsgruppen und gleichzeitig im Zentrum wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Herausforderungen. Zu die-

sen zählen – neben der Überregulierung – nicht zuletzt die Unwägbarkeiten der Finanzmärkte und die demografischen Trends. Aus diesen Gründen sind Reformen ein dringliches, aber zugleich schwieriges Unterfangen. Mit folgenden Schwerpunkten könnten sie auf den Weg gebracht werden:

*Erstens: Kein Rückschritt bei laufenden Reformprojekten.* Der Regulierungswelle in der Altersvorsorge und besonders bei der 2. Säule sollte Einhalt geboten werden. Besonders gilt es zu vermeiden, dass die Bestimmungen in neuen Gesetzen und Verordnungen in die falsche Richtung gehen, also die Komplexität und Intransparenz erhöhen und damit die Freiheitsgrade noch mehr einschränken. Die zu Recht beklagten hohen Kosten bei der Verwaltung der 2. Säule sind nicht zuletzt eine Folge des dichten regulatorischen Korsetts. Inwiefern das niederländische Modell des «Fiduciary Management», das eine ganzheitliche Betreuung von Vorsorgeeinrichtungen aus einer Hand anbietet, kostensparend wirken könnte, ist nach wie vor umstritten. Einerseits würde damit zwar die heutige Zersplitterung zwischen Aktuaren, Beratern und Vermögensverwaltern beseitigt. Andererseits entstünden neue Risiken, weil sich die Pensionskassen in eine einseitige Abhängigkeit begäben. Es ist zu deshalb zu hoffen, dass das vom Bundesamt für Sozialversicherungen und vom Seco gestartete Forschungsprojekt über die Effizienz bei der Verwaltung der Vorsorgegelder der 2. Säule neue Erkenntnisse liefert.

Vor diesem Hintergrund sind einige der Neuerungen im Rahmen der BVG-Strukturreform, für die bis Ende Februar 2011 die Vernehmlassung läuft, kritisch zu beurteilen. Die Branche ist zwar zur Reform grundsätzlich positiv eingestellt und begrüsst vor allem die angestrebte Kostentransparenz sowie Massnahmen zur effizienten Verwaltung der Vorsorgevermögen. Sie befürchtet aber, dass die geplante

Oberaufsichtskommission, die über der Direktauf-sicht der Kantone steht, versuchen wird, ihre Existenz mit der Produktion neuer Regulierungen zu rechtfertigen. Sie moniert ferner die Beschneidung der Kompetenz der paritätisch zusammengesetzten Stiftungsräte und postuliert stattdessen deren Stärkung mit dem Argument, dass diese die finanziellen und strukturellen Rahmenbedingungen ihrer Vorsorgeeinrichtung am besten kennen und deshalb geschäftspolitische Entscheidungen in eigener Kompetenz fällen müssen. Schliesslich warnt sie vor einem neuen Kostenschub.

Man kann sich grundsätzlich fragen, ob die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen mit ihren Aktiven im Gesamtbetrag von rund 600 Milliarden Franken nicht von der FINMA ausgeübt werden sollte. Sie überwacht ja bereits die im Vorsorgegeschäft tätigen Lebensversicherungen und baut ihre analytischen und technischen Kompetenzen massiv aus.

Im gleichen Zusammenhang ist die unter dem Eindruck der Finanzkrise erhobene Forderung, die 2009 gelockerten und vereinfachten Anlagevorschriften sollten wieder eingeschränkt werden, abzulehnen. In langfristiger Perspektive – und eine solche können die Vorsorgeeinrichtungen grundsätzlich einnehmen – spielt die Diversifikation der Anlagen eine zentrale Rolle. Zum Anlageuniversum müssen auch alternative Anlagen zählen können, sofern ihre Konstruktion transparent und verständlich ist. Beispielsweise wäre im heutigen Umfeld hoch verschuldeter und finanziell angeschlagener Staaten eine zu starke Gewichtung von Staatsobligationen zu Lasten von Unternehmensanleihen oder Aktien kaum empfehlenswert, wenn selbst der neueste Finanzmarktstabilitätsbericht der EZB vom Dezember 2010 Staatsanleihen an der zweitobersten Stelle der Unsicherheitsskala einstuft. Für einen guten Portfolio-Mix sind die Pensionskassenverwalter zu-

sammen mit den übrigen Organen verantwortlich. Ein breites Anlageuniversum ist auch deshalb wichtig, weil die Risikotragfähigkeit von Pensionskassen je nach Altersstruktur sehr unterschiedlich ist.

So müssten Pensionskassen in der Regel Wertschwankungsreserven von 15% bis 20% des Vermögens aufweisen, um finanziell für eine ausgewogene Anlagestrategie mit einem Aktienanteil von 25% bis 30% risikofähig zu sein (FINANZ UND WIRTSCHAFT 2011).

In Bezug auf die Beteiligung der Versicherten an den Überschüssen der Lebensversicherer im BVG-Geschäft sollte anstelle der 2004 etwas überhastet geschaffenen Legal-Quote ein transparenter Mechanismus zur Aufteilung der Anlageergebnisse implementiert werden. Dieser wäre aber so zu gestalten, dass er die Sammelstiftungen der Lebensversicherungen nicht aus dem Markt drängt beziehungsweise deren Solvenz gefährdet. Gerade die KMU sind nämlich darauf angewiesen, dass es Einrichtungen wie Sammelstiftungen gibt, die für die 2. Säule Kapital- und Zinsgarantien anbieten, die sie selbst nicht tragen wollen oder können.

*Zweitens: Vermeidung prozyklischen Anlageverhaltens.* Die 2. Säule weist einen von Einrichtung zu Einrichtung unterschiedlichen, von der Struktur ihrer Verpflichtungen abhängigen, insgesamt aber langfristigen Horizont auf. Kurzfristige Marktschwankungen fallen deshalb weniger ins Gewicht und können mittelfristig ausgeglichen werden. Die Chance, mittels einer langfristig ausgerichteten Anlagepolitik höhere Renditen zu erzielen, wird durch die Forderung nach einem jederzeit zu erfüllenden Deckungsgrad von hundert Prozent eingeschränkt. Dazu kommt der gesetzliche Zwang zur Sanierung einer Pensionskasse, wenn die Verpflichtungen nicht zu mindestens 90% durch Aktiva gedeckt sind.

Solche Vorgaben können bewirken, dass im Wert gesunkene Aktiva zu einem ungünstigen Zeitpunkt veräussert werden müssen, was bei gleichgerichtetem Verhalten der Akteure den Preisdruck und damit das Verlustrisiko verstärkt. Die jüngste Finanzmarktkrise, aber auch frühere Marktzyklen zeigen, dass Anlageverluste meist wieder schnell aufgefangen werden und dass sich die Deckungsgrade rasch wieder erholen können. Ursache dafür sind – und waren auch diesmal wieder – nicht in erster Linie Sanierungsmassnahmen, sondern Trendwenden auf den Finanzmärkten.

Es steht hier nicht die Abschaffung eines gewissen Deckungserfordernisses zur Debatte. Das käme nämlich bei ständiger Unterdeckung einer laufenden systemwidrigen Umverteilung gleich, weil die aktiven Versicherten zu Rentenzahlungen beigezogen würden. Anlagestrategische Überlegungen sprechen im Übrigen sogar dafür, über die längere Frist einen Deckungsgrad von deutlich über hundert Prozent anzustreben, weil dadurch die Risikofähigkeit einer Vorsorgeeinrichtung steigt. Zielführend wäre hingegen vermutlich eine Streckung des Deckungserfordernisses in dem Sinne, dass der Begriff «jederzeit» durch eine Formulierung wie «im Durchschnitt von 4 bis 8 Jahren» ersetzt würde. Mit der Festlegung einer Zeitspanne statt eines Zeitpunktes könnte der individuellen Risikofähigkeit einer Vorsorgeeinrichtung besser Rechnung getragen werden.

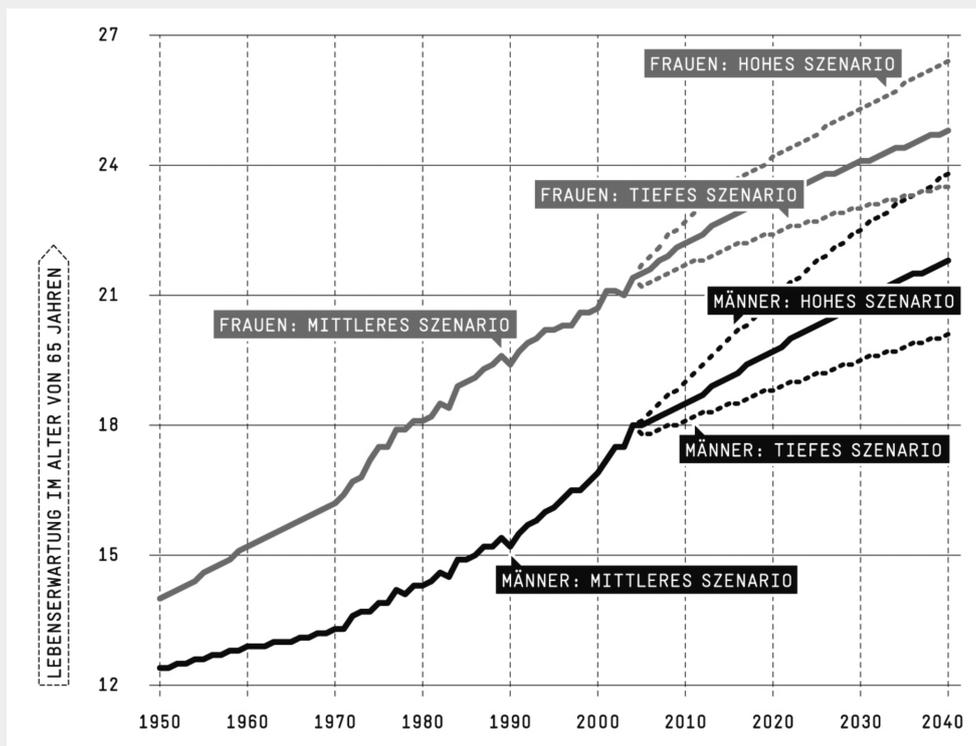
*Drittens: Entpolitisierung der massgebenden Parameter:* Die beiden für die langfristige und systemkonforme Funktionsfähigkeit einer kapitalgedeckten Altersvorsorge wesentlichen Parameter sind der Mindestzinssatz und der Umwandlungssatz. Beide Grössen sind im Grunde genommen technische, durch ökonomische und demografische Faktoren bestimmte Variablen. Sie unterliegen aber politischen Entscheidungen und sind damit ausseröko-

nomischen Prioritäten unterworfen. Das zeigt sich am regelmässigen Schlagabtausch vor und nach der Festsetzung des Mindestzinssatzes durch den Bundesrat und besonders am Schicksal der Volksabstimmung über die Senkung des Umwandlungssatzes.

Gemäss Artikel 15 des Gesetzes über die berufliche Vorsorge (BVG) ist es Aufgabe des Bundesrates, den Mindestzinssatz auf den obligatorischen Altersgutschriften festzulegen und ihn mindestens alle zwei Jahren zu überprüfen. Er hat dabei die Entwicklung der Renditen marktgängiger Anlagen zu berücksichtigen, besonders der Bundesobligationen sowie zusätzlich der Aktien, Anleihen und Liegenschaften, er soll aber auch die Eidgenössische Kommission für berufliche Vorsorge konsultieren und den Sozialpartnern sein Ohr leihen. Diese vagen Vorgaben öffnen der Willkür und Geiselnahme durch Interessenvertreter Tür und Tor. Es erstaunt nicht, dass der ominöse Begriff «Rentenklaue» im Jahr 2002 Eingang ins politische Vokabular fand, als der Mindestzins zum ersten Mal seit der Einführung des BVG von 4% auf 3,25% gesenkt wurde. Dabei war dieser Schritt in ökonomischer Betrachtungsweise unumgänglich, und er kam viel zu spät, weil 20 Jahre Disinflation das nominelle Zinsniveau bereits halbiert hatten. Auch ein Blick in die jüngste Vergangenheit zeigt, wie problematisch die behördliche Fixierung von Variablen ist, die von den Marktkräften bestimmt sein sollten. So wurde 2008, also am Vorabend der Finanzkrise, der Mindestzins von schon damals nicht leicht zu erzielenden 2,5% auf 2,75% angehoben (s. Box S. 17/18).

In Kenntnis dieser Nachteile sind in den vergangenen Jahren verschiedene Verbesserungsvorschläge eingebracht worden, um jegliche Willkür bei der Festlegung des Mindestsatzes auszuschliessen. Erwähnt seien die Formeln des Schweizerischen Versicherungsverbandes aus dem Jahr 2004 (60% des rol-

Abb. 4: Entwicklung der Lebenserwartung ab 65



Die Abbildung zeigt die verbleibende Lebenserwartung von Frauen und Männern im Alter von 65 Jahren seit Einführung der AHV. Bis ins Jahr 2007 stieg die Lebenserwartung der Männer um 6 Jahre, diejenige der Frauen gar um 8 Jahre. Für die Zukunft berechnete das Bundesamt für Statistik im Jahr 2005 verschiedene Szenarien. Sie alle sagen einen weiteren Anstieg der Lebenserwartung mit einer leichten Tendenz zur Konvergenz zwischen Frauen und Männern voraus. Im Jahr 2007 lag die tatsächliche Lebenserwartung der 65-jährigen Frauen bei weiteren 21,9 Jahren, jene der Männer bei 18,5 Jahren. Momentan scheint sich also eher das hohe Szenario zu bewahrheiten.

Quelle: ZENKER/GENTINETTA 2009

## Markt-und Systemrisiken in einem Niedrigzinsumfeld

Ein Umfeld länger anhaltender Niedrigzinsen hätte für Versicherungen im Allgemeinen und die 2. Säule im Besonderen erhebliche Konsequenzen, spielt doch der Langfristzins bei der Anlage von Prämieinnahmen und Mittelzuflüssen eine Schlüsselrolle. Ein solches Szenario wird angesichts der gegenwärtigen haushalts- und wirtschaftspolitischen Perspektiven vieler Industrieländer viel wahrscheinlicher als früher und lässt sich nicht einfach zur Seite schieben.

Schon vor Ausbruch der Finanzkrise haben die Staaten wegen der Überalterung der Bevölkerung zu viele Zahlungsverprechen für die Zukunft übernommen. Hinzu gekommen sind nun ab 2008 noch milliarden schwere staatliche Stützungs massnahmen und Ausgabenprogramme, um Banken und Konjunktur vor dem Kollaps zu retten, so dass sich die Lage der Staatsfinanzen in vielen Industrieländern zugespitzt hat. Die Warnungen von IMF und der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) vor einer globalen Staatsschuldenkrise sind deshalb ernst zu nehmen. Bei unveränderter Politik würde die Schuldenquote gemäss Projektionen der BIZ bis 2040 in Japan 300%, in Grossbritannien 200% und in Belgien, Frankreich, Irland, Italien und den Vereinigten Staaten 150% des BIP übersteigen. Die Ausgaben für den Schuldendienst stiegen entsprechend ebenfalls dramatisch an: in Deutschland auf 15% (heute 5%), in den USA auf gut 25% (6%), in Japan und Grossbritannien auf gegen 30% (8% bzw. 6%) des BIP. Die Schätzungen zeigen den grossen Handlungsbedarf, wenn das offene internationale Wirtschafts- und Finanzsystem nicht schweren Schaden nehmen soll. «Nur schmerzhaftes Einschnitte bei den Pensionsansprüchen können eine Explosion der Staatsverschuldung und eine Ver-

trauenkrise auf Dauer verhindern», meint dazu der Chefökonom der BIZ, Stephen Cecchetti. Der Zusammenhang zwischen volkswirtschaftlicher Leistungskraft und Vorsorge ist insofern wichtig, als Renten, ob im Umlage- oder Kapitaldeckungsverfahren finanziert, immer nur aus dem laufenden BIP bezahlt werden können. Dies zeigt die zentrale Bedeutung, die einem stabilen Wachstum und einem gesunden Staatshaushalt für eine sichere Altersvorsorge zukommt (GERBER 2010). Wohin es führen kann, wenn Staaten in finanzielle Not geraten, zeigen die Beispiele von Irland und Ungarn. In Irland soll das Kapital der staatlichen Pensionskasse die Banken sanieren helfen, und in Ungarn kommt es zu einer Rückübertragung des angesparten privaten Alterskapitals in ein staatliches, umlagefinanziertes System.

Man tut deshalb sicher gut daran, eine längere Tiefzinsperiode als eine Möglichkeit ins Kalkül einzubeziehen.

Der derzeit der Planung von Pensionskassen zugrunde gelegte technische Zinssatz von 3,5%, um den Mindestzins von aktuell 2% plus die zusätzlichen Aufwendungen für Verwaltung, Rückstellungen und Reservebildung zu erwirtschaften, stellt diese vor grosse Herausforderungen. Denn eine solche jenseits der Kapitalmarktverhältnisse fixierte Zinsgarantie – und noch dazu bei einem völlig unrealistischen Umwandlungssatz – lässt sich längerfristig kaum oder gar nicht mehr erwirtschaften. Niedrige Zinsen stützen zwar einerseits den bilanziellen Wert von Anlagen, die zu Marktwerten anzusetzen sind. Andererseits erschweren sie es aber, Ausschüttungen an die Versicherten in der Höhe des garantierten Mindestsatzes zu gewähren. Muss eine Pensionskasse Garantieleistungen von

durchschnittlich 2,8% erfüllen, erhält aber für sichere Anlagen wie zehnjährige Bundesanleihen nur 1,6%, tut sich eine «Zinslücke» von 1,2% auf (RASCH 2010). Eine lang anhaltende Niedrigzinsphase würde deshalb die Risikotragfähigkeit von Pensionskassen stark beeinträchtigen. Der Zusammenhang zwischen Marktzinsen und Umwandlungssätzen geht aus der untenstehenden Tabelle hervor:

Als Konsequenz von Umwandlungssätzen, die nicht den Marktbedingungen entsprechen, erleiden die Pensionskassen sogenannte Pensionierungsverluste. Deshalb hält der Jahresbericht 2009 der grössten Pensionskasse der Schweiz, der Publica, unmissverständlich fest: Damit der Zunahme der Lebenserwartung Rechnung getragen werden kann, müssten der Umwandlungssatz bei den Aktiven periodisch

gesenkt und Rückstellungen bei den Rentnern gebildet werden. Am 24. Januar 2011 hat die Publica beschlossen, den Umwandlungssatz infolge der steigenden Lebenserwartung per 1. Juli 2012 von 6,53% auf 6,15% zu senken.

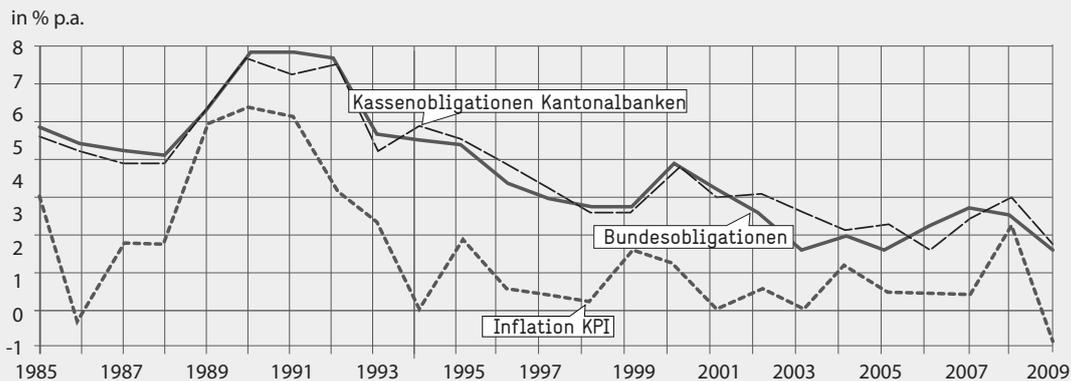
Neben den vordergründigen Risiken lauern in einer lange anhaltenden Niedrigzinsphase aber noch viel umfassendere volkswirtschaftliche Risiken. Zu ihnen zählen eine verstärkte Suche nach Rendite, die Inkaufnahme höherer Risiken, Vermögenspreisblasen sowie der Trend zu kurzfristiger Finanzierung und vermehrter Fristentransformation. Insgesamt führt dies zu schwerwiegenden Fehlallokationen von Ressourcen, worunter natürlich auch die Pensionskassen mit ihren enormen volkswirtschaftlichen Aktiven leiden (BIZ 2010).

.....  
 Versicherungstechnisch richtige Umwandlungssätze in Abhängigkeit von Lebenserwartung und Zins (ohne Hinterlassenenrente)  
 .....

Zins in % p.a.	Geburtsjahr: 1920, Pensionierung 1985, Lebenserwartung nach 65		Geburtsjahr: 1945, Pensionierung: 2010, Lebenserwartung nach 65	
	Männer 16,3 Jahre UWS in % p.a.	Frauen 20,8 Jahre UWS in % p.a.	Männer 20,3 Jahre UWS in % p.a.	Frauen 23,7 Jahre UWS in % p.a.
0,0	6,1	4,8	5,0	4,2
1,5	6,9	5,6	5,8	5,0
2,0	7,2	5,9	6,0	5,3
4,0	8,3	7,0	7,2	6,5

Die Tabelle zeigt die Umwandlungssätze für die Pensionierungsjahrgänge 1985 und 2010 für Frauen und Männer in Abhängigkeit verschiedener Zinsniveaus. Für den relevanten Zins werden verschiedene Grössenordnungen unterstellt: 4 Prozent pro Jahr, wie dies 1985 der Fall war, 2 Prozent pro Jahr, dann 1.5 Prozent pro Jahr, was dem kapitalgewichteten, fristenkongruenten und nach Abzug der Administrations- und Vermögensverwaltungskosten geschätzten Nettozins für risikolose Anlagen heute entspricht, sowie 0 Prozent als Extremfall. (Quelle: JANSSEN 2010)

Abb. 5: Veränderung von Inflation und CHF-Zinsen 1985 - 2009



Die Abbildung zeigt die Entwicklung der Inflation sowie der risikolosen Zinsen auf Bundesobligationen resp. der risikoarmen Zinsen auf Kassaobligationen der Kantonalbanken. Diese sind Ende der 1980er Jahre zwar angestiegen, danach aber kontinuierlich gesunken. Die Inflation, gemessen am Konsumentenpreisindex (KPI), hat nach 1995 - bis auf 2008 - nie mehr als 2 Prozent pro Jahr betragen (Quelle: SNB, eigene Berechnungen)

Quelle: Zitiert aus Janssen 2010

lenden Durchschnitts der Rendite zehnjähriger Bundesobligationen) und der asip (70% des 7 Jahre gleitenden Durchschnitts der Bundesobligationen). Solche Vorschläge objektivieren zwar das Prozedere, aber auch sie sind in Zeiten struktureller Verschiebungen auf den Kapitalmärkten nicht die optimale Lösung. Hätte man sich in den Jahren starker Zinsrückgänge dieser Formeln bedient, wäre die Mindestverzinsung trotzdem zu hoch ausgefallen. Diese Lösung wäre zudem gegen Forderungen von Interessengruppen nach «Anpassung» der Formeln nicht gefeit. Als mögliche Lösung wäre zu prüfen, ob man nicht allenfalls auf eine gesetzliche Festlegung eines Mindestzinses verzichten und das verzinste geäußerte Guthaben garantieren könnte.

Mit dem Phänomen politischer Einflussnahme ist auch der Umwandlungssatz als zweiter wesentlicher Parameter der Rentenberechnung konfrontiert. Seine Höhe müsste von der Lebenserwartung der Versicherten und den auf den Altersguthaben erziel-

baren Renditen bestimmt sein. Beide Grössen lassen sich nicht durch politische Entscheide manipulieren. Prof. Martin Janssen drückte dies im Vorfeld der Abstimmung über die Reduktion des Umwandlungssatzes plastisch aus, als er fragte: «Wollen wir über die Fallgeschwindigkeit abstimmen, damit es nicht mehr so schmerzt, wenn man aus dem dritten Stock fällt?» (SONNTAGSZEITUNG 14.2.2010). Beide Grössen haben sich in den 25 Jahren des Obligatoriums der beruflichen Vorsorge markant verändert. So stieg erstens die Lebenserwartung in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich an (s. Abb. 4 S. 16), zweitens sank die durchschnittliche Rendite der Bundesobligationen im Zuge der rückläufigen Inflationsraten per Saldo von rund 6% auf heute weniger als 2% (s. Abb. 5).

Seit 1985 ist die Lebenserwartung der Männer im Pensionierungszeitpunkt von 16 Jahren auf rund 20 Jahre, jene der Frauen von knapp 21 Jahren auf rund 24 Jahre gestiegen. Der Zins auf den Altersgut-

haben, mit dem eine sichere Rendite finanziert werden kann, ist im gleichen Zeitraum von gut 4% auf unter 2% gesunken (ZIMMERMANN/BUBB 2002).

Die heute neu gesprochenen Renten müssten daher etwa 30% tiefer festgelegt werden, als es tatsächlich geschieht. Die Ausrichtung zu hoher Renten führt zu einer Aushöhlung von Pensionskassen und Sammelstiftungen zu Lasten der aktiven Generation. Diese systemwidrige Umverteilung wird umso ausgeprägter, je länger an einem zu hohen Umwandlungssatz festgehalten wird.

Überhöhte Rentenzusagen auf Grund eines zu hohen Umwandlungssatzes weisen einen weiteren Nachteil auf: Sie bieten Anreize zum aus gesamtwirtschaftlicher Sicht unerwünschten frühzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben. Diese werden noch durch die gestaffelten Altersgutschriften zwischen 7 und 8 Prozent des koordinierten Lohns und die versicherungstechnisch nicht korrekten Leistungskürzungen bei Frühpensionierungen in der 2. Säule verstärkt.

All diese Defizite des heutigen Regimes bedürfen dringend der Korrektur. Der Umwandlungssatz würde wenigstens teilweise entpolitisiert, wenn er nicht mehr in der Gesetzgebung festgeschrieben, sondern mittels transparenter Kriterien, die demografische Modelle und konservativ geschätzte Zinserwartungen einschliessen, vom Bundesrat oder der Aufsichtsbehörde festgelegt würde.

Eine neue zusätzliche Politisierung der Pensionskassen ergäbe sich, wenn diese zur Teilnahme an Generalversammlungen von Unternehmen gezwungen wären, wie es der vom Ständerat in der Wintersession verabschiedete indirekte Gegenvorschlag zur «Abzocker-Initiative» vorsieht, ganz abgesehen davon, dass es nicht zur Stärkung der Aktionärsrechte beitrüge, sondern diese im Gegenteil de facto schwächen würde.

*Viertens: Schaffung von Transparenz und Klarheit.*

Die Abstimmung über die Höhe des Umwandlungssatzes offenbarte ein grosses Unbehagen in Bezug auf die mit der Führung der Vorsorgeeinrichtungen und der Verwaltung der Anlagegelder verbundenen Kosten. Die fehlende Transparenz schafft Misstrauen. Selbst seriöse Medien sprechen daher in diesem Zusammenhang von «institutionalisierter Selbstbedienung» (NZZ am Sonntag). Die Diskussionen um die «Sickerlöcher» wegen der hohen Verwaltungskosten der 2. Säule haben zweifellos auch zum negativen Volksentscheid beigetragen. Es ist deshalb zu hoffen, dass die BVG-Strukturreform Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz vorschlägt. Sie sollten im parlamentarischen Prozess nicht verwässert werden.

Ebenfalls mehr Transparenz braucht es hinsichtlich der adäquaten Bewertung der Aktiven und Passiven der Vorsorgeeinrichtungen. Wenn der zur Diskontierung der Verpflichtungen verwendete technische Zinssatz zu hoch angesetzt ist, sich also nicht nach den langfristig erzielbaren Finanzmarktrenditen richtet – was seit geraumer Zeit zutrifft – werden die künftigen Renten- und Kapitalzahlungen zu hoch ausgewiesen. Die Verpflichtungen der Pensionskassen erscheinen kleiner und die Deckungsgrade (Verhältnis von Vermögen zu Verpflichtungen) höher, als sie tatsächlich sind. Die daraus resultierende Vermögensillusion erschwert die Einsicht in die Dringlichkeit von Reformen. Allgemein gilt: Je höher der Diskontierungssatz, desto geringer die Verbindlichkeit und um so höher der Deckungsgrad der Pensionskasse. Heute geniessen die Einrichtungen der 2. Säule bei der Wahl des Diskontierungssatzes eine gewisse Freiheit, so dass die Rechnungslegung von Pensionskassen nicht einfach zu vergleichen ist. Die Bestrebungen, im Rahmen von Pensionskassen-Ratings die Vergleichbarkeit mittels eines ökonomischen Deckungsgrades auf

der Basis eines vorgegebenen risikofreien Zinssatzes zu verbessern, sind deshalb zu begrüssen.

*Fünftens: Stärkung der Wettbewerbskräfte.* Die heutige Konstruktion der 2. Säule lässt wenig Spielraum für individuelle Entscheide. Deshalb erschallt seit längerem der Ruf nach mehr Freiheit für die Versicherten. Die Forderung betrifft einerseits einen grösseren individuellen Spielraum bei der Wahl von Vorsorgeprodukten innerhalb einer Vorsorgeeinrichtung und andererseits die freie Wahl von Vorsorgeeinrichtungen durch die Versicherten. Vor allem letzteres führt zwingend zu mehr Wettbewerb zwischen den Anbietern von Vorsorgeleistungen.

Beide Forderungen lassen sich mit der Eigenverantwortung in einer offenen und aufgeklärten Gesellschaft begründen sowie mit der Tatsache, dass die Versicherten angesichts der Verschiebung vom Leistungs- zum Beitragsprimat einen wachsenden Teil der Vorsorgerisiken selber tragen. Deshalb sollten sie entsprechend ihrem Risikoprofil selber über die Investition ihrer Vorsorgegelder entscheiden können. Es wird erwartet, dass Wahlfreiheiten nicht nur Effizienzgewinne bringen, sondern auch intransparente Umverteilungseffekte beseitigen und damit die Akzeptanz der 2. Säule verbessern.

Um beide Forderungen ist es im Zuge der Finanzmarktkrise und der damit verbundenen Vermögensverlusten aber leiser geworden. Die Fähigkeit der Individuen, Risiken adäquat einzuschätzen, wird genauso in Zweifel gezogen wie die Qualität der Beratung. Wie soll ein Laie den Durchblick haben, wenn schon die Spezialisten überfordert scheinen? Die Bedenken sind ernst zu nehmen, man sollte sie aber nicht übertreiben. Schliesslich weist die 3. Säule der Altersvorsorge, die freiwillige Ersparnisbildung, ein breites und differenziertes Sortiment an Anlageprodukten diverser Anbieter auf, die auf individueller

Basis rege benutzt werden. Die Bedenken könnten zudem entschärft werden, wenn die Versicherten nur zwischen Produkten wählen könnten, die einfach zu verstehen sind, sich nach Risikograd, Anlagestil und Alter der Versicherten unterscheiden und einen hohen Diversifikationsgrad aufweisen. Wichtig wäre ferner eine Überwachung durch eine starke Aufsichtsbehörde. Unter diesen Vorbedingungen stünde einer individuellen Wahl der Vorsorgeprodukte grundsätzlich nichts im Wege.

Noch kontroverser ist die Forderung nach der freien Wahl der Vorsorgeeinrichtung. Es ist unbestritten, dass verstärkter Wettbewerb zwischen den Vorsorgeeinrichtungen, der sich aus der freien Wahl ergibt, Leistungsanreize schafft, die Transparenz für die Versicherten erhöht und das fundamentale Problem der zunehmenden Umverteilung innerhalb der 2. Säule entschärft. Dagegen wird bestritten, dass die freie Wahl zur Kostensenkung beiträgt. Es wird auf internationale Erfahrungen verwiesen, die das Gegenteil nahe legen. Nicht zuletzt werden die kostentreibenden Marketingausgaben ins Feld geführt, die im Urteil der Kritiker einer freien Wahl nicht nur vorübergehend, sondern längerfristig hoch ausfallen und das Potenzial für Rentenauszahlungen schmälern. Argumentiert wird auch, dass sich nur ein kleiner Teil der Versicherten für die freie Wahl interessiert – was natürlich nicht heissen sollte, dass man die Minderheit übergeht. Schliesslich wird befürchtet, Anbieter könnten die Gebührenstrukturen komplizierter und intransparenter gestalten, um so dem durch die freie Wahl entstehenden Wettbewerb auszuweichen (BINSWANGER 2005).

Vor diesem Hintergrund dürfte die politische Unterstützung für eine völlig freie Wahl der Pensionskassen kaum enthusiastisch ausfallen. Prof. Manuel Ammann von der Universität St. Gallen hat daher im Oktober 2004 in einem Papier mit dem Titel

«Schweizer Altersvorsorgesystem: Kartenhaus oder solide Konstruktion?» einen Mittelweg vorgeschlagen. In seinem Konzept wird die 2. Säule in eine Säule 2a und eine Säule 2b aufgespalten. Die Säule 2a beschränkt sich auf das BVG-Obligatorium (zwischen 23 940 und 82 080 Franken versicherter Jahreslohn). Die Säule 2b deckt das Überobligatorium ab. Sie funktioniert konsequent nach dem Kapitaldeckungsverfahren und wird wie bisher durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge alimentiert. Die Beiträge werden aber in ein individuelles, gebundenes Konto oder ein Freizügigkeitskonto einbezahlt. Die Anlagerisiken werden von den Versicherten getragen, dafür kann die Anlagestrategie die individuellen Risikopräferenzen spiegeln. Diese innovative Lösung wäre insofern attraktiv, als sie Flexibilität in einen wichtigen Teil der beruflichen Vorsorge brächte und systemwidrige Umverteilungen vermeiden würde, gleichzeitig aber die Einwände gegen eine umfassende freie Wahl der Vorsorgeeinrichtung berücksichtigt. Sie verdiente es, als Schritt in die richtige Richtung weiter verfolgt zu werden.

#### ..... 4.5. Weitere Reformen .....

Wegen des Anstiegs der Lebenserwartung, dem guten Gesundheitszustand der meisten «Rentner» und Verschiebungen in der Altersstruktur der Gesellschaft als Ganzes drängen sich Schritte zur Einrichtung einer «4. Säule» auf (WIDMER/SOUSA-POZA 2002). Gemeint sind damit Erwerbseinkommen aus (Teilzeit-)Arbeit im Alter, die die Leistungen aus den anderen Säulen ergänzen, die in Zukunft nicht mehr im bisherigen Umfang ausgebaut werden können.

Die Entflechtung der Aufgaben von Bund und Kantonen in den verschiedenen Bereichen der Sozialpolitik, einschliesslich Pflegeversicherung und Ergänzungsleistungen, würde grössere Transparenz über

die Kosten schaffen, die Effizienz und Effektivität erhöhen und Fehlanreize beseitigen.

In den gleichen Zusammenhang gehört die Idee, Anreize für Familien- und Nachbarschaftshilfe und Volunteering zu schaffen. Es käme einer realen Umverteilung von Alt zu Jung gleich, wenn sich Senioren z.B. in der Kinderbetreuung, in der Aufgabenhilfe oder der Haushaltsunterstützung betätigen würden. Bundesrat Couchepin hat 2007 eine Zeitbörse als nationales Tauschsystem für Freiwilligenarbeit vorgeschlagen. Die freiwillig geleisteten Arbeitsstunden würden dabei auf ein individuelles Zeitkonto gebucht und könnten zu einem späteren Zeitpunkt bei Bedarf, etwa in Form von Pflegeleistungen, wieder bezogen werden. Die Idee stiess auf wenig Echo. Die Furcht vor zusätzlicher Bürokratie dürfte dabei eine Rolle gespielt haben, sie sollte aber nicht davon abhalten, weiter darüber nachzudenken.

Geprüft werden sollte auch die in letzter Zeit aufgekommene Idee von Rentnerkassen, d.h. von Vorsorgeeinrichtungen, die ausschliesslich von Pensionierten getragen werden. Sie böten – neben einer grösseren Gestaltungsfreiheit – einige Vorteile. Weil das Rentnerisiko wegen der heutigen Umverteilungen vor allem bei Pensionskassen mit einem hohen Anteil von Inaktiven reduziert würde oder sogar wegfiel, gewännen die Vorsorgeeinrichtungen für die aktiv Versicherten und den Arbeitgeber an Attraktivität. Die Rentner, die heute praktisch keinen Einfluss auf die Pensionskasse haben, könnten in den Stiftungsrat gewählt werden und die Anlagepolitik mitbestimmen. Allerdings böte die Regelung der Übertrittsbedingungen in die Rentnerkassen einige Schwierigkeiten. Sie sollten aber wegen des Beitragsprimats, wo jeder Renter sein Rentenkapital mitnimmt, nicht unüberwindbar sein.

## 05 Voraussetzungen für nachhaltige Reformen

All das Gesagte zeigt, dass das Verdikt des Souveräns gegen die Senkung des Umwandlungssatzes auf eine ökonomische Realität prallt, die nicht einfach aus der Welt zu schaffen ist. Je schneller dies anerkannt und je schneller entsprechend gehandelt wird, um so sicherer bleibt die 2. Säule.

Doch welche Voraussetzungen müssen – zusammenfassend – erfüllt sein, damit die Gefährlichkeit des Reformstaus in der Sozialpolitik in breiten Kreisen erkannt wird und Strategien verfolgt werden, um die Altersvorsorge auf eine langfristig tragfähige Grundlage zu stellen? Fünf Postulate stehen hier im Vordergrund.

*Erstens: Die mündigen Bürger offen informieren.* Der Bevölkerung dürfen unangenehme Wahrheiten zugemutet werden. Es geht um eine langfristig angelegte Informationsstrategie und nicht um eine Schnellbleiche kurz vor den Abstimmungen. Wissenschaftliche Erkenntnisse aus seriösen ökonomischen Analysen müssen aufgearbeitet und zur zweckdienlichen Information der Bürger heruntergebrochen werden. Voraussetzung dafür ist die Schaffung einer möglichst grossen, Vertrauen schaffenden Transparenz.

*Zweitens: Dem Urteilsvermögen der Bürger vertrauen.* Die Bürgerinnen und Bürger müssen laufend schwierige Entscheide fällen. Der Staat kann sie ihnen nicht abnehmen. Warum sollen Eigenverantwortung und Entscheidungsfreiheit nicht auch in der Altersvorsorge gelten? Der paternalistische Staat steht im Widerspruch zu den Werten einer offenen Gesellschaft. Einer solchen Gesellschaft angemessen ist auch, dass die Bevölkerung in die Suche nach tragfähigen Lösungen eingebunden wird.

*Drittens: Bewusstsein für Nachhaltigkeit wecken.* Nachhaltigkeit ist nicht nur ein Anliegen der Umweltpolitik. Sie ist ein wesentliches Postulat auch in andern Politikbereichen, darunter an vorderster Front der Sozialpolitik. Es geht darum, Verständnis für die generationenübergreifende Verantwortung zu schaffen. Keine Generation sollte auf Kosten der anderen leben. Eine Generationenbilanz, die aufzeigt, wie hoch die Nachhaltigkeitslücke zu Lasten kommender Generationen ist, könnte die Diskussion versachlichen.

*Viertens: Anreize richtig setzen.* Grundsätzlich gilt es, das Äquivalenz- bzw. das Versicherungsprinzip in der 2. Säule konsequent anzuwenden, so dass Vermögensumverteilungen, wie sie heute noch vorkommen, entweder beseitigt oder zumindest reduziert werden. Die Förderung der Berufstätigkeit über die Pensionierung hinaus und die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie entschärfen nicht nur das Problem rückläufiger Beschäftigtenzahlen, sondern spülen auch finanzielle Mittel in die Vorsorgeeinrichtungen. Pensionskassenreglemente können so ausgestaltet sein, dass sie keine Anreize für Frühpensionierungen schaffen. Der Übergang vom Leistungs- zum Beitragsprimat mindert solche Anreize ebenfalls.

*Fünftens: Mit andern Politikbereichen koordinieren.* Die Vorsorgepolitik hat zahlreiche Bezüge zu andern Politikfeldern. Eine departementale Sicht führt deshalb in die Irre. Es ist wichtig, dass ein ganzheitlicher Ansatz zur Anwendung kommt, dass also die verschiedenen Politikbereiche in die gleiche Richtung gelenkt werden und die vorgeschlagenen und getroffenen Massnahmen konsistent sind. Dazu könnte ein verbindliches, mit einem Fahrplan versehenes Reformkonzept in einem Regierungsprogramm festgeschrieben werden

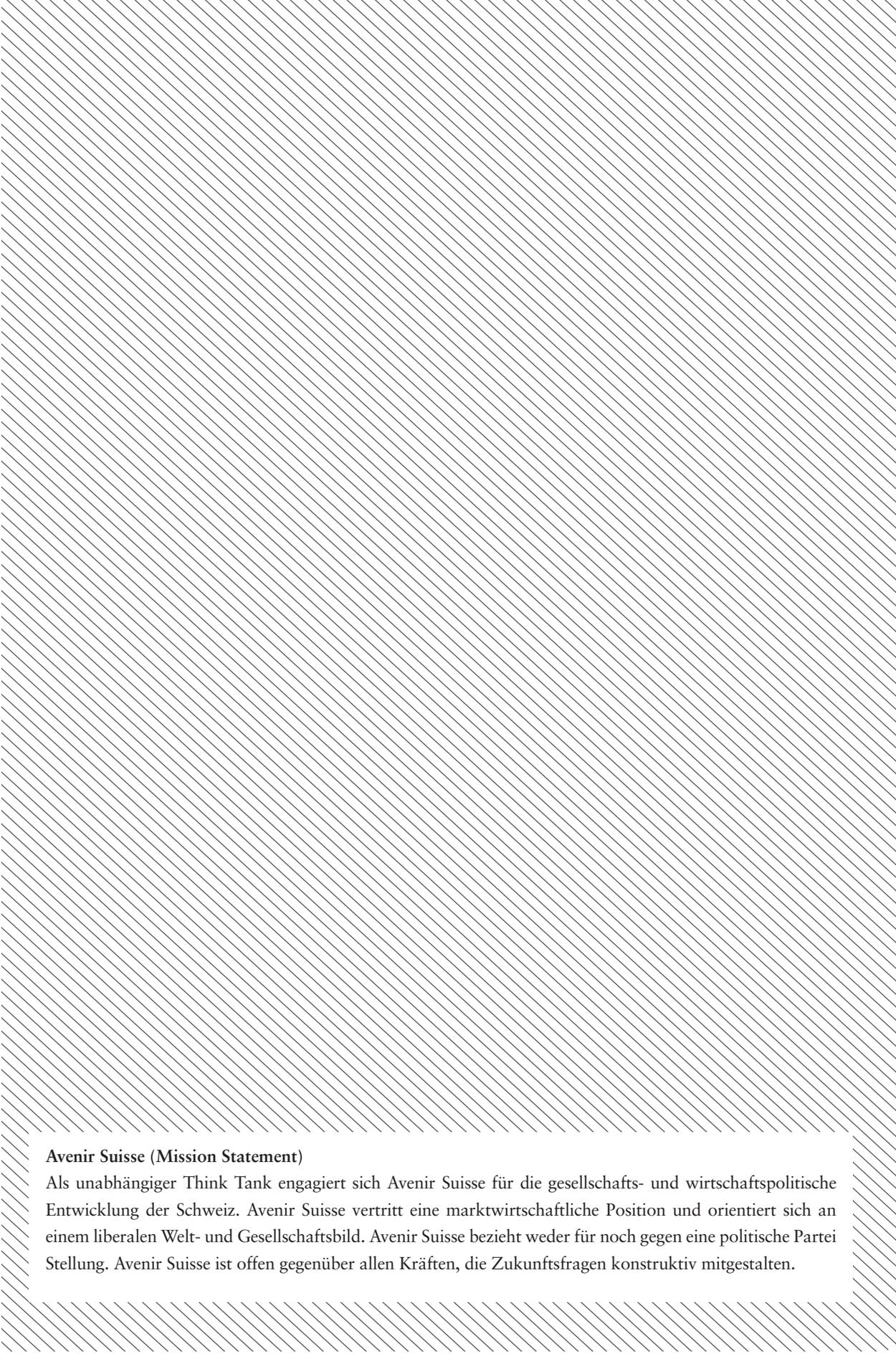
## Literaturangaben

- AMMANN, Manuel (2004): Schweizer Altersvorsorgesystem: Kartenhaus oder solide Konstruktion? St. Gallen
- ARBEITSKREIS KAPITAL UND WIRTSCHAFT (2005): 55 + Ältere Erwerbsfähige willkommen. Zürich
- BANK FÜR INTERNATIONALEN ZAHLUNGS AUSGLEICH (2010): 80. Jahresbericht, Basel
- AVENIR SUISSE, INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT KÖLN und WIRTSCHAFTSKAMMER ÖSTERREICH (2010): Das D-A-CH-Reformbarometer, Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz (2010 und weitere Jahre)
- BINSWANGER, Johannes (2005): Nachhaltige Altersvorsorge – NAVOS, Schweizerisches Center for Corporate Responsibility and Sustainability an der Universität Zürich
- BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN (2010): Schweizerische Sozialversicherungstatistik. Bern
- BÜTLER, Monika und Katja GENTINETTA (2007): Die IV, eine Krankheitsgeschichte. Avenir Suisse, Zürich
- BÜTLER, Monika, Franz JÄGER et al. (2007): Die 2. Säule der schweizerischen Altersvorsorge im Wandel. Zürich
- CECHETTI, Stephen G., Madhusudan MOHANTY und Fabrizio ZAMPOLLI (2010): The Future of public debt: prospects and implications. In: BIS Working Paper No. 300, March
- CREDIT SUISSE (2009): Swiss Issues Branchen: Anlageverhalten der Schweizer Pensionskassen, Fakten und Trends. November
- CREDIT SUISSE (2003): Baustelle berufliche Vorsorge – Wie soll es weitergehen? Economic Briefing 32
- DE PURY, David, Heinz HAUSER und Beat SCHMID (1995): Mut zum Aufbruch: eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz. Zürich
- ECONOMIESUISSE (2007): Wer finanziert den Staat in der Schweiz? Zürich
- ECONOMIESUISSE (2008): Nachhaltige Finanzpolitik für Wachstum und Wohlstand. Zürich
- EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (2008): Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz, Bern
- IMF (2010): Article IV Consultation – Conclusion of the Mission. 23. März
- JANSSEN, Martin (2010): Die Zweite Säule am Scheideweg. Avenir Suisse, Zürich
- LANG, Daniel (2008): Einführung in die Alterssicherung. Universität St. Gallen
- MERCER/AUSTRALIAN CENTER FOR FINANCIAL STUDIES (2010). Melbourne Mercer Global Pension Index
- MOOG, Stefan und Bernd RAFFELHÜSCHEN (2010): Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2009: Wirtschaftskrise trifft Tragfähigkeit, Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg
- NAVOS (2005): Nachhaltige Altersvorsorge Schweiz. Schweizerisches Center for Corporate Responsibility and Sustainability an der Universität Zürich
- PUBLICA (2010): Jahresbericht 2009, Bern
- RASCH, Michael (2010): Risiken und Nebenwirkungen der Niedrigzinspolitik. In: Neue Zürcher Zeitung vom 11. Dezember
- SWISSCANTO (2010): Schweizer Pensionskassen. Zürich
- SWISS RE (2008): Innovative Finanzierung der Altersvorsorge. In: Sigma Nr. 4/2008
- WIDMER, Rolf und Alfonso SOUSA-POZA (2002): Verbreitung und Potenzial der Altersteilzeitarbeit in der Schweiz. Avenir Suisse, Zürich
- DIE VOLKSWIRTSCHAFT (2004): Nachhaltigkeit in den Sozialversicherungssystemen, diverse Autoren. Bern
- ZENKER, Christina und Katja GENTINETTA (2008): Die AHV – eine Vorsorge mit Altersblindheit. Avenir Suisse, Zürich
- ZIMMERMANN, Heinz und Andrea BUBB (2002): Das Risiko der Vorsorge. Die zweite Säule unter dem Druck der alternden Gesellschaft. Avenir Suisse, Zürich









**Avenir Suisse (Mission Statement)**

Als unabhängiger Think Tank engagiert sich Avenir Suisse für die gesellschafts- und wirtschaftspolitische Entwicklung der Schweiz. Avenir Suisse vertritt eine marktwirtschaftliche Position und orientiert sich an einem liberalen Welt- und Gesellschaftsbild. Avenir Suisse bezieht weder für noch gegen eine politische Partei Stellung. Avenir Suisse ist offen gegenüber allen Kräften, die Zukunftsfragen konstruktiv mitgestalten.