

Die Zukunft des schweizerischen Altersvorsorgesystems; Zeit zum Handeln

Werner Nussbaum / Ernst Rätzer

BVG-Arena vom 4. April 2016

Institut für Versicherungswirtschaft



Universität St.Gallen



Zukunft der Altersvorsorge – Zeit zum Handeln

Walter Ackermann / Werner Nussbaum

Studie

Zukunft der Altersvorsorge – Zeit zum Handeln

Studie des Instituts für Versicherungswirtschaft der Universität St. Gallen
November 2015

Autoren: Prof. Dr. Walter Ackermann
Dr. Werner Nussbaum

Inhalt der Studie

Die Studie der Universität St. Gallen über die Zukunft der Altersvorsorge beleuchtet grundsätzlich alle drei Säulen der verfassungsmässigen AHI-Konzeption, konzentriert sich aber thematisch auf die **Altersvorsorge**.

Die Studie skizziert Bedeutung und Wirksamkeit der schweizerischen Altersvorsorge und diskutiert deren Reformbedarf sowie entsprechende Reformmöglichkeiten. Ergebnisse aus aktuellen Umfragen der Bevölkerung lassen erkennen, welche Reformvorschläge mehrheitsfähig sein könnten.

Gliederung

Die Studie ist unterteilt in

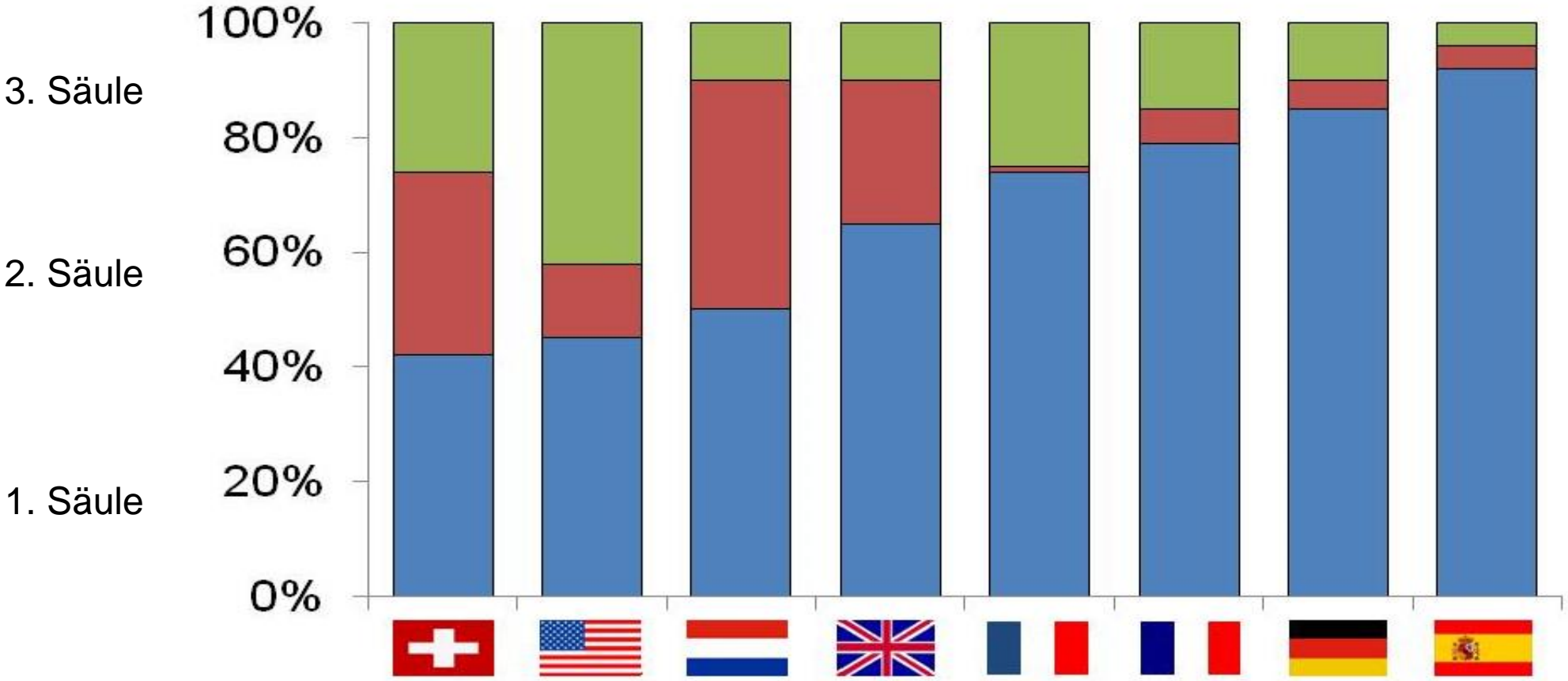
- A die Analyse des Versorgungsystems de lege lata**
- B einen Vergleich mit ausländischen Systemen**
- C die Darstellung möglicher Entwicklungen de lege ferenda**

Teil I

Zustand des Schweizerischen Altersvorsorgesystems: Haben wir auf Sand gebaut?

- Die Grundlagen des schweizerischen Altersvorsorgesystems sind intakt: Struktur, Finanzierungsmechanismen und Wirksamkeit des schweizerischen Systems werden international und national gewürdigt. Die Mehrheit der Rentner verfügt – nach eigenen Angaben und belegt durch empirische Erhebungen – über finanzielle Mittel, welche die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise gewährleisten. Altersarmut ist zwar vorhanden, im internationalen Vergleich aber unauffällig. Zudem steht mit den Ergänzungsleistungen ein wirksames Stützungssystem der Altersvorsorge zur Verfügung und ein breites Angebot altersgerechter Dienstleistungen überzieht den Bereich der gesundheitlichen Sorge im Alter.
- Die Antwort lautet also: Das System ist **nicht** auf Sand gebaut!

Bedeutung des 3-Säulen-Konzepts im internationalen Vergleich



(Quelle: Swiss Life)

Brutto- und Nettoersatzquoten ausgewählter OECD-Länder

	Bruttoersatzquote		Nettoersatzquote	
	1,0*	1,5**	1,0*	1,5**
Australien	52,3	39,4	67,7	54,3
Dänemark	78,5	64,4	77,4	67,4
Deutschland	42,0	42,0	57,1	56,1
Frankreich	58,8	47,5	71,4	60,9
Italien	71,2	71,2	81,5	83,3
Niederlande	90,7	89,4	101,1	97,2
USA	38,3	33,4	47,3	42,9
OECD 34	54,4	48,4	65,8	59,7
Schweiz	55,2	36,8	74,7	19,1

*gemessen am Durchschnittsverdienst von männlichen Arbeitnehmenden

**gemessen am 1,5-fachen des Durchschnittsverdienstes

(Quelle: OECD, 2014, S. 146 ff.)

Teil I

Mangelnde Nachhaltigkeit in der Finanzierung

- Weniger positiv fällt die **Nachhaltigkeit** der schweizerischen Altersvorsorge ins Gewicht. Verschiedene Studien belegen, dass die aktuelle Politik ohne substantielle Mehraufwendungen bzw. wirksame Reformen längerfristig keinen Bestand haben wird.
- In den nächsten 20 bis 30 Jahren **öffnet sich** eine **Finanzierungslücke in der Altersvorsorge von rund 100 Milliarden Franken**. Die Ursachen dafür liegen in den demografischen Entwicklungen sowie in den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Noch nicht erfasst sind bei diesen Aufwandschätzungen altersbedingte Mehraufwendungen für das Gesundheitswesen und erhöhte Pflegeleistungen für hochbetagte Menschen.
- Dieser Mangel an Nachhaltigkeit verlangt entsprechende Korrekturen. Die **grössten Risiken** bestehen einerseits im **fehlenden politischen Konsens**, wie und wann die Finanzierungslücken zu schliessen sind und andererseits im **mangelnden Problembewusstsein und Reformwillen der Bevölkerung**. Beide Risiken verstärken die Gefahr, notwendigen Reformen zu verschleppen und die gute Ausgangslage zu verspielen.

Ergebnisse der Mercer Global Pension Studie für 2014

Land	Rang	Gesamtindex	Wert der Sub-Indices		
			Angemessenheit	Nachhaltigkeit	Integrität
Dänemark	1	82,4	77,5	86,5	84,5
Niederlande	3	79,9	75,3	76,3	89,4
Finnland	4	74,3	72,2	64,7	91,1
Schweiz	5	73,9	71,9	69,7	83,1
Schweden	6	73,4	67,2	74,7	81,6
UK	9	67,6	69,8	52,4	85,4
Deutschland	11	62,2	75,8	37,6	75,0
Irland	11	62,2	77,6	36,0	74,1
Frankreich	14	57,5	76,4	37,7	54,9
Österreich	17	52,8	67,5	18,9	76,6
Italien	19	49,6	68,1	13,4	70,7

(Quelle: Melbourne Mercer Global Pension Index)

Teil I

Notwendige Reformen

- Der Blick in andere Länder zeigt, dass sich die Schweiz sehr zögerlich diesen Herausforderungen stellt.
- Zwischen 2009 und 2013 haben **alle OECD-Länder Reformschritte für die Entwicklung der Altersvorsorgesysteme** unternommen.
- **Wichtigstes Reformziel** ist zurzeit die **Anpassung des Renten-Eintrittsalters** an die steigende Lebenserwartung. Die OECD geht davon aus, dass bis 2050 in allen Mitgliedsländern das Rentenalter 67 (oder höher) eingeführt sein wird.
- **Weitere wichtige Entwicklungen** liegen in der **zunehmenden Bedeutung privatrechtlicher Vorsorgemassnahmen**, der Einführung von **Anpassungs-Automatismen** sowie in der **Verbesserung der Verwaltungseffizienz** der komplexen Durchführungssysteme, vor allem im Bereich der beruflichen Vorsorge.

Teil I

Reform in Etappen

Die Notwendigkeit, die schweizerische Altersvorsorge auf ein nachhaltiges Fundament zu stellen, ist aus wissenschaftlicher Sicht unbestritten. Dabei scheint es allerdings geboten, die Reformen in Etappen anzugehen. Dafür spricht zum einen die **gute Ausgangslage**, zum anderen die **Notwendigkeit, Volksabstimmungen über dies Reformschritte zu gewinnen**. Insgesamt müssen die Reformen die Altersvorsorge auf veränderte demografische, wirtschaftliche und soziale Prämissen ausrichten.

Vor diesem Hintergrund schlägt die Studie ein Reformpaket in drei Etappen vor:

- **Etappe I** **Sicherung der Altersreform 2020**
- **Etappe II** **Die Altersvorsorge nachhaltig den demografischen Realitäten anpassen**
- **Etappe III** **Die Altersvorsorge auf die Prämissen einer digitalen Wirtschaft ausrichten**

Etappe I Sicherung der Altersreform 2020

- Die in den Eidgenössischen Räte derzeit behandelte Altersvorsorgereform 2020 zielt in die richtige Richtung. Sie ist volkswirtschaftlich, finanziell sowie sozial vertretbar.
- Allerdings ist sie **nur ein erster Schritt**, um die Altersvorsorge an die sich ändernden demografischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen anzupassen. Das komplexe System der Altersvorsorge lässt sich mit unterschiedlichen Massnahmen stabilisieren und flexibler gestalten.

Etappe I Sicherung der Altersreform 2020

Eine Reihe von Massnahmen erscheint **zwingend notwendig**. Dazu zählen:

- Die Harmonisierung des Referenzalters von Mann und Frau auf 65 Jahre.
- Massnahmen für einen flexibleren Rentenbezug
- Die Stabilisierung der AHV-Rechnung durch Erhöhung der Konsumsteuern oder Lenkungsabgaben.
- Die schrittweise Senkung des Umwandlungssatzes von 6.8 auf 6.0 Prozent im BVG-Obligatorium
- Die Abschaffung bzw. Herabsetzung des Koordinationsabzuges
- Die Absenkung der Altersgutschriftenskala sowie
- Massnahmen zur Erhaltung des Leistungsniveaus.

Die notwendigen Reformen sind an den **Kriterien** nachhaltige **Wirksamkeit**, soziale **Gerechtigkeit**, **finanzielle Ausgewogenheit** und **politische Chancen** zu messen.

Etappe II Die Altersvorsorge nachhaltig den demografischen Realitäten anpassen

- Die Reform 2020 vermag die Altersvorsorge noch nicht nachhaltig zu stabilisieren. Sie ist erst ein erster Schritt. Die demografischen Perspektiven sprechen eine klare Sprache. Die **Restlebenszeit nach der Pensionierung** wird sich **seit der Einführung der AHV (1948) bis ins Jahr 2030 für Frauen und Männer verdoppelt** haben. Gemäss dem mittleren Bevölkerungsszenario des Bundesamtes für Statistik dürfte zudem die **Zahl der Rentnerinnen und Rentner in der Schweiz in den kommenden 40 bis 50 Jahren um rund 100 Prozent ansteigen**, d.h. von zurzeit 1,6 Millionen auf 3,2 Millionen.
- In Zukunft stellt sich die Herausforderung höhere Aufwendungen für die Altersvorsorge bei einer **abnehmenden Erwerbsbevölkerung** und einem tendenziell **geringeren Wirtschaftswachstum** zu finanzieren – und dies in Konkurrenz zu zahlreichen weiteren gesellschaftlichen Aufgaben, die ebenfalls mehr Mittel beanspruchen dürften (Bildung, Verkehr, Entwicklungshilfe usw.).
- Aus Sicht der Bevölkerung ergeben sich bei diesen Prämissen **vier Optionen**:
1) länger arbeiten, 2) tiefere Leistungen, 3) höhere Beiträge oder 4) mehr sparen.

Etappe II Die Altersvorsorge nachhaltig den demografischen Realitäten anpassen

- Eine **Erhöhung des Rentenalters** ist die naheliegendste Option. In rund der Hälfte der OECD-Länder liegen bereits Entscheidungen zur Erhöhung des Rentenalters vor. An dieser Massnahme dürfte auch in der Schweiz kein Weg vorbeiführen, zumal sich die schweizerische Wohnbevölkerung einer der höchsten Lebenserwartungen weltweit erfreut. Anzustreben ist daher, dass das **Rentenalter 67 in den nächsten 20 Jahren schrittweise eingeführt** wird. Diese Reform bedarf **flankierender Massnahmen**. Zum einen sind **Ausnahmen für einzelne Berufskategorien** zu prüfen, zum andern sind **verstärkte Anreize nötig, um ältere Arbeitnehmende in attraktiven Arbeitsstellen zu halten**.
- Der in den kommenden Jahren demografisch bedingte Rückgang der Erwerbsbevölkerung wird diesen Schritt erleichtern.

Etappe II Die Altersvorsorge nachhaltig den demografischen Realitäten anpassen

- Sozialpolitische Reformen sind in der Regel sehr zeitaufwändig. Abhilfe schaffen **Automatismen**, welche bei Vorliegen definierter Bestimmungsfaktoren Korrekturen einleiten. Konkret anzustreben sind solche Entscheidungsmodelle in der AHV durch die **automatische Anpassung des Rentenalters an die Lebenserwartung** sowie **in der beruflichen Vorsorge durch die automatische Festlegung des Umwandlungssatzes, gestützt auf Zinssituation und demografische Parameter**. Verschiedene Länder – wie zum Beispiel Schweden – haben solche Automatismen in der Altersvorsorge bereits vor über 20 Jahren eingeführt. Es gilt für die Schweiz, diese Erfahrungen zu nutzen.

Etappe II Die Altersvorsorge nachhaltig den demografischen Realitäten anpassen

- Das **Wissen der Bevölkerung über die Situation der Altersvorsorge ist mehrheitlich bescheiden**. Es gilt daher, Interesse, Vertrauen und Partizipation der Bevölkerung zu erhöhen. Konkret bedeutet dies, dass **die Versicherten inskünftig nicht bloss als Konsumenten** von Altersvorsorgeleistungen, **sondern – vor allem in der zweiten und dritten Säule – als Mitgestaltende und Verantwortliche ihrer Vorsorge zu behandeln sind**. Ein entsprechendes Projekt «fit for pension» ist in einer Arbeitsgruppe mit Praktikern und Wissenschaftern der beruflichen Vorsorge in Bearbeitung. Um dieses Ziel zu erreichen, bieten sich eine Reihe von **Massnahmen** an, wie die **freie Wahl der Pensionskasse** und die **Mitwirkung der Versicherten in der Gestaltung der Vorsorgeeinrichtung bzw. deren Anlagestrategie**. Verbessertes Wissen und **Weiterbildungen auf allen Stufen**, unterstützt durch **moderne Internetangebote**, sind eine notwendige Voraussetzung, um eine bessere Beteiligung bzw. Akzeptanz in den politischen Ausmachungen zu erreichen.

Etappe III Altersvorsorge auf die Prämissen einer digitalen Wirtschaften ausrichten

- Altersvorsorge ist eine langfristige, generationenübergreifende Aufgabe. Die Neurentner des Jahres 2080 sind bereits geboren. Eine **langfristige Perspektive der Altersvorsorge** muss daher auf die Frage eingehen, **wie die Menschen in 40 oder 50 Jahren arbeiten und leben werden**. Diese Optik rückt neben den demografischen Herausforderungen neue Fragen in den Fokus. Zu fragen ist u.a. nach den **Auswirkungen der Digitalisierung der Arbeitswelt** auf die Erwerbstätigkeit und damit auch auf die Finanzierung und Leistungsbemessung in der Altersvorsorge.
- Diskutiert werden muss auch, ob den bestehenden Modellen zur Entwicklung der Altersvorsorge nicht **zu optimistische wirtschaftliche Wachstumsraten** zugrunde liegen. Insgesamt führen die Perspektiven einer digitalen Wirtschaft zu einer Reihe von neuen Themen.

Etappe III Altersvorsorge auf die Prämissen einer digitalen Wirtschaften ausrichten

- Die **Dreiteilung von Kindheit/Ausbildung - Erwerbsleben – Pensionierung** entspricht nicht mehr der ökonomischen und sozialen Realität: Lebensphasen und Vorsorgemodelle sind neu zu definieren.
- Der **Anteil der Arbeitnehmerverdienste an der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung sinkt** und verstärkt die Notwendigkeit, gerechtere Modelle der Finanzierung und der Leistungszuteilung in der Altersvorsorge zu realisieren.
- Die starke **Zunahme volatiler Arbeitsverhältnisse und wachsende Arbeitslosigkeit** verlangen **neue Konzepte der Existenzsicherung**. Die Realisierung eines existenzsichernden Grundeinkommens wird aktuell. Darüber werden wir demnächst abstimmen.
- Eine massive **Zunahme Hochbetagter** erzwingt **neue Konzepte im Angebot von Altersdienstleistungen**. Das Altersvorsorgesystem muss auch Angebot und Finanzierung von Pflegeleistungen im Alter umfassen.

Etappe III Altersvorsorge auf die Prämissen einer digitalen Wirtschaften ausrichten

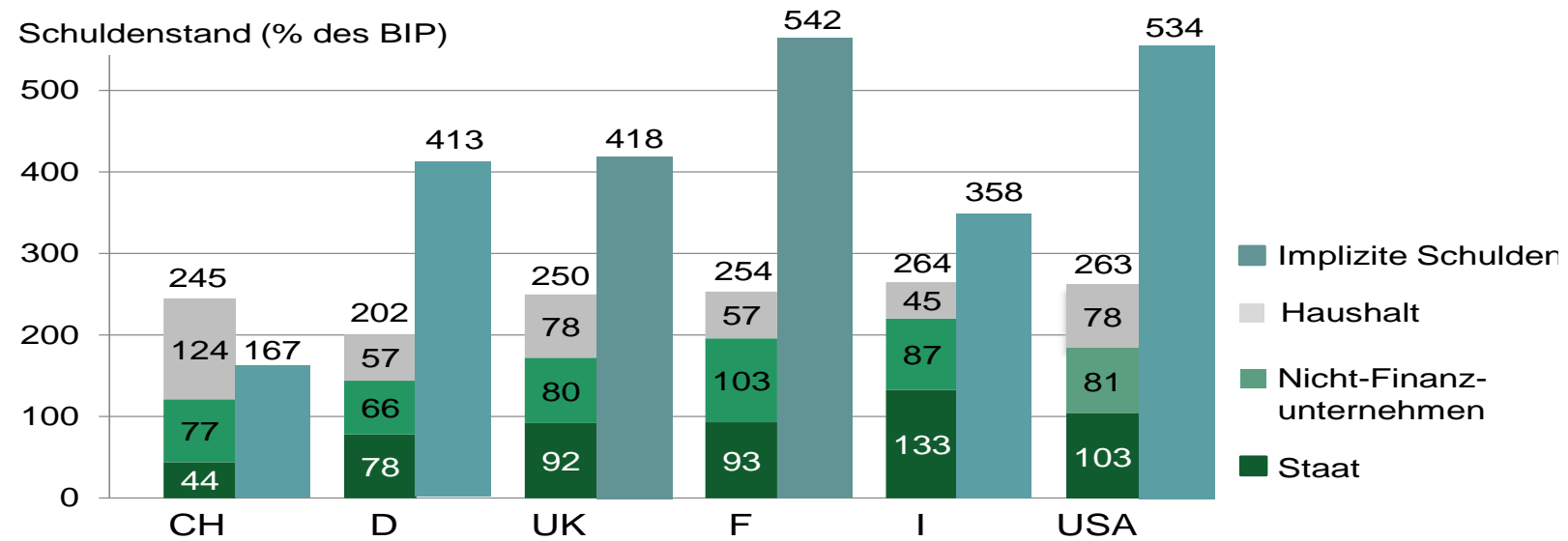
- Aus heutiger Sicht mögen solche Forderungen **utopisch** erscheinen.
- Dies entspricht den historischen Erfahrungen: Die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen von industriellen Revolutionen wurden und werden seit jeher unterschätzt. Umso wichtiger ist es, neue Probleme und Fragen im Rahmen eines Sozial-Dialoges möglichst frühzeitig aufzuzeigen und zu bearbeiten.

Finanzielle Perspektiven der schweizerischen AHV

Kennziffern	2015	2035
Einnahmen der AHV (in Prozent des BIP)	6,63	6,88
Ausgaben der AHV (in Prozent des BIP)	6,72	8,41
AHV-Ausgleichsfonds (in Prozent der Jahresausgaben der AHV)	+102	-106
Ausgaben Ergänzungsleistungen zur AHV (in Prozent des BIP)	0,45	0,64

(Quelle: BSV, 2013a, S. 21 und S. 30)

Die Verschuldung der öffentlichen Hand zeigt nur die halbe Wahrheit



(Quelle: Europäische Zentralbank, Eurostat; US Bureau of Economic Analysis, bto-Analyse)

Volksabstimmungen im Spiegel der Alterung der Stimmenden

Titel der Vorlage	Ja-Anteil (in %) insgesamt	Ja-Anteile nach Altersegment (in %)					
		18-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70+
„6 Wochen Ferien für Alle“	33	48	40	44	37	28	13
„für ein flexibles Rentenalter“	41	41	39	45	57	34	27
BVG: Mindestumwandlungssatz	28	12	24	26	24	26	44
„für den Schutz vor Waffengewalt“	44	53	52	53	44	36	30
„für eine vernünftige Hanf-Politik“ (Hanf-Initiative)	37	53	50	40	41	30	23

(Quelle: Longchamp, 2014)

Hebel für eine Verbesserung der Nachhaltigkeit der Altersvorsorge

Leistungsseitige Massnahmen	Finanzierungsseitige Massnahmen
(1) Erhöhung des ordentlichen Rentenalters	(5) Beitragssätze erhöhen (AHV / BVG)
(2) Änderung der Rentenanpassung (Mischindex AHV)	(6) Zusätzliche Einnahmen erschliessen
(3) Pauschale Rentenkürzungen bzw. Einheitsrente oder Fixrente und variable Rente einführen (AHV)	(7) Höhere Anlagerenditen in der 2. Säule realisieren
(4) Umwandlungssatz senken bzw. flexibilisieren (2. Säule)	(8) Effizienzverbesserungen in der kapitalmarktorientierten Berufsvorsorge
Übrige Massnahmen	
(9) Automatische Reformmassnahmen einführen	
(10) Erhöhung der Erwerbsquote	

Beurteilung des Reformprojektes «Altersvorsorge 2020»

Massnahmen	Wirksamkeit	Generationengerechtigkeit	
		Welche Bevölkerungsgruppe profitiert?	Welche Bevölkerungsgruppe wird belastet?
1. Harmonisierung des Rentenalters	Verbesserung der Nachhaltigkeit um ca. 15%	Erwerbstätige Bevölkerung	Frauen kurz vor Pensionierung
2. Flexibilisierung des Renteneintritts in der AHV	Spürbare Mehrbelastung um ca. 7%	Künftige Rentner mit tiefen Löhnen	Erwerbstätige Bevölkerung
3. Neuausrichtung der Witwenrente	Verbesserung der Nachhaltigkeit um ca. 10%	Erwerbstätige Bevölkerung	Witwen ohne eigene Kinder
4. Herabsetzung Umwandlungssatz in der beruflichen Vorsorge	Starke Reduktion der Renten um ca. 12%	Jüngere Erwerbsbevölkerung	vor der Pensionierung stehende Erwerbstätige
5. Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Finanzierung der AHV	Entscheidende Massnahme, starker Abbau der Finanzierungslücke	Alle, nachhaltigere AHV-Finanzierung	Gesamtbevölkerung
6. Vereinheitlichung der AHV-Beiträge für Arbeitnehmer/Selbständige	Geringe Verbesserung um ca. 4%	Nachhaltige AHV-Finanzierung	Selbständigerwerbende
7. Vereinfachung der Finanzflüsse Bund/AHV	Geringe Mehrbelastung um ca. 3%	Steuerzahler auf Bundesebene	Gesamtbevölkerung
8. Ausweitung des Obligatoriums für die 2. Säule	Stark für Teilzeitbeschäftigte	Erwerbstätige (tiefe Löhne, Teilzeit)	Arbeitgeber und Rentenberechtigte
9. Absenkung Altersgutschriften in der beruflichen Vorsorge	Stark, Verbesserung der Stabilität der 2. Säule	Ältere Erwerbsbevölkerung	Künftige Rentner, Rentenkürzung 12%
10. Automatischer Reformmechanismus in der AHV	Vorwiegend politische Auswirkungen	Je nach Ausgestaltung	Je nach Ausgestaltung

Höheres Rentenalter und Leistungskürzungen sind kaum mehrheitsfähig

Gewisse Bereitschaft für ...	Total	Mann	Frau	20-29 Jahre	30-39 Jahre	40-49 Jahre	50-60 Jahre
Pensionsalter 68	33%	34%	31%	45%	32%	34%	23%
Pensionsalter 70	17%	17%	16%	27%	13%	18%	11%
Höhere Beitragszahlung in die 2. Säule	45%	47%	43%	52%	48%	39%	42%
2% höhere Mehrwertsteuer für die Finanzierung der AHV	49%	49%	48%	53%	50%	43%	48%
Akzeptieren einer geringeren Rente aus der 2. Säule (-15%)	14%	16%	13%	20%	13%	14%	12%
Einschränkung der Leistungen bei Tod und Invalidität (z.B. geringere Witwenrente, Waisenrente, ...)	21%	27%	16%	26%	23%	20%	18%
Höhere AHV-Abzüge	42%	42%	43%	52%	40%	40%	39%
Anteil der Befragten	0%	20%	30%	40%	50%	60%	

Gesetzliches und tatsächliches Rentenalter von Frauen und Männern in den OECD-Ländern im Jahr 2010

	Gesetzliches Rentenalter von Männern	Tatsächliches Rentenalter von Männern	Gesetzliches Rentenalter von Frauen	Tatsächliches Rentenalter von Frauen
Schweiz	65	65,7	63*	63,7
Deutschland	65	61,8	65**	60,5
Österreich	65	58,9	60	57,5
Frankreich	60,5	59,1	60,5	59,7
Niederlande	65	62,1	65	62,6
Dänemark	65	64,4	65	61,9
Grossbritannien	65	64,3	60	62,1
USA	66	65,5	66	64,8
Italien	59	61,1	59	58,7
OECD-Durchschnitt	63,1	63,9	61,7	62,4

*in der Zwischenzeit auf 64 Jahre angehoben

**in Deutschland sind es derzeit 65 Jahre und 4 Monate

(Quelle: OECD, 2015)

Szenario: Altersvorsorge 2050 – Entwicklung relevanter Einflussfaktoren

Demografie	Erwerbsarbeit
<ul style="list-style-type: none"> – Zunahme der Lebenserwartung (Männer 90/Frauen 93 Jahre) – über 30% der Bevölkerung ist älter als 60 Jahre – starker Anstieg Hochbetagter (Alter 100/120) mit Pflegebedarf – Digitale Medizin mit wichtigen Erfolgen (u.a. Prävention, Alters-krankheiten, Organersatz) – Streben nach Unsterblichkeit als reale Vision – hohes Wachstum der Kosten im Gesundheitswesen 	<ul style="list-style-type: none"> – Digitalisierung und Globalisierung gefährden 40% der Arbeitsplätze – Spaltung des Arbeitsmarktes (30% Festangestellte, 40% volatile Arbeitsverhältnisse, 30% Langzeitarbeitslose) – massive Reduktion der Arbeitszeit – Zunahme freiwilliger „Sozialarbeit“ – Wachstum von „Bullshit-Jobs“ und emotionalen, kreativen Tätigkeiten – Neue Berufe entstehen mit hohen Qualifikationsanforderungen
<ul style="list-style-type: none"> – Digitalisierung erfasst Dienstleistungen, hoher Personalabbau – neue Industrien mit geringer Zahl neuer Arbeitsplätze entstehen – gute Ausgangslage der Schweiz (Bildung, Innovationen etc.) – Vernetzungen optimieren die Wertschöpfung, Produktivität steigt – Wachstum der ‚Share-Economy‘ – Abnahme der Investitionstätigkeit – volkswirtschaftliche Wachstumsraten bleiben tief 	<ul style="list-style-type: none"> – Lebensperspektiven werden für Teile der Bevölkerung unsicherer – Einkommens- und Vermögensunterschiede nehmen zu – unterer Mittelstand ist am stärksten betroffen – verbreitetes Lebensmodell: 1/3 Erwerbsarbeit; 1/3 lernen, Hobbies; 1/3 „Sozialarbeit“ – in städtischen Regionen lebt die Mehrheit in 1-Personenhaushalten – politischer Einfluss der älteren Generation steigt
Volkswirtschaft	Gesellschaft