

Melanie Häner-Müller

Lehren aus der Schweizer Altersvorsorge: Erfolgsfaktoren und Verbesserungsansätze



Dr. Melanie Häner-Müller

ist Bereichsleiterin Sozialpolitik und Bildungsverantwortliche am IWP Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik an der Universität Luzern.

Wie in Deutschland ist auch die Schweiz mit einer alternden Bevölkerung konfrontiert. Für das Jahr 2050 wird in beiden Ländern ein Altersquotient von lediglich 46 prognostiziert.¹ Das bedeutet, dass ab diesem Zeitpunkt die Rente eines Rentners von weniger als zwei Erwerbstätigen finanziert werden muss. Aktuell sind es in beiden Ländern noch drei Erwerbstätige, die für die Rente eines Rentners aufkommen.

Diese Entwicklungen stellen sowohl die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) in der Schweiz als auch die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) in Deutschland vor erhebliche finanzielle Herausforderungen. Dieser Beitrag nimmt das Schweizer System genauer unter die Lupe, um aufzuzeigen, welche Elemente für andere Länder wie Deutschland vielversprechend sein könnten und welche Reformansätze auch in der Schweiz notwendig sind.

¹ Für Deutschland vgl. <https://service.destatis.de/bevoelkerungspyramide/index.html#ly=2050>; für die Schweiz vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/zukunftige-entwicklung/schweiz-szenarien.html>.

STECKBRIEF DER SCHWEIZER ALTERSVORSORGE

Oft wird das Drei-Säulen-Modell der Schweizer Altersvorsorge von internationalen Experten gelobt (Leimgruber 2008; OECD 2019). Tatsächlich zeichnet sich das Schweizer Modell durch seine drei Säulen aus, die jeweils unterschiedliche Ziele verfolgen und so eine Diversifikation der Risiken ermöglichen (Häner et al. 2022).

Die erste Säule, die AHV, ist im Umlageverfahren finanziert und dient der allgemeinen Existenzsicherung. Versichert sind alle Personen, die in der Schweiz wohnhaft sind oder arbeiten. Die Renten der AHV werden durch die laufenden Lohnbeiträge der aktuell arbeitenden Bevölkerung finanziert. Ähnlich wie im deutschen Modell wird die Finanzierung durch hälftige Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gewährleistet, wobei der Beitragssatz in der Schweiz mit 8,7%² deutlich niedriger ist als die 18,6%³ der deutschen gesetzlichen Rentenversiche-

² Vgl. https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit/Arbeit_korrekt_melden/Private_Arbeitgebende/Lohnbudget_Lohnabrechnung/Hoehe_Beitraege.html#:~:text=Beiträge an die AHV%2FIV,Arbeitnehmer je hälftig zu tragen, aufgerufen am 10. November 2024.

³ Vgl. <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Fakten-zur-Rente/Gesetzliche-Rentenversicherung/gesetzliche-rentenversicherung.html>, aufgerufen am 10. November 2024.

rung. Wie in Deutschland gibt es auch in der Schweiz eine beträchtliche staatliche Bezuschussung. Neben dem fixen Bundesanteil von 20,2%⁴ fließen zusätzlich Erträge aus der Spielbankenabgabe, Mehrwertsteuer und Einnahmen aus dem Rückgriff auf haftpflichtige Dritte in die Finanzierung der AHV ein.

Während die AHV der Existenzsicherung dient, soll die berufliche Vorsorge den gewohnten Lebensstandard im Alter aufrechterhalten und zudem Risiken wie Unfall, Invalidität und Tod abdecken. Sie wird im Kapitaldeckungsverfahren finanziert, bei dem Arbeitnehmer gemeinsam mit ihren Arbeitgebern in ihr eigenes Alterskapital einzahlen. Beitragspflichtig sind alle Arbeitnehmer, die einen Mindestjahreslohn von 22 050 Schweizer Franken⁵ (Stand 2024) erzielen und das 24. Altersjahr erreicht haben. Die Gelder werden von Pensionskassen verwaltet und renditeorientiert angelegt. Daher wird der Kapitalmarkt auch als der dritte Beitragszahler in der zweiten Säule bezeichnet (Häner et al. 2022).

Schließlich gibt es die dritte Säule, die freiwillig ist und darauf abzielt, das Alterskapital zu erhöhen und ein zusätzliches finanzielles Polster anzulegen. Die gebundene Selbstvorsorge ist für Angestellte auf jährlich maximal 7 056 Schweizer Franken⁶ (Stand 2024) begrenzt. Die Beiträge sind steuerabzugsfähig und das angesparte Kapital unterliegt nicht der Vermögensteuer.

Auf den ersten Blick mag das Schweizer Modell nicht besonders herausragend erscheinen. Inzwischen haben viele Länder ähnliche Modelle mit unterschiedlichen Säulen, die sich in ihren Zielen und Finanzierungsformen ergänzen. Besonders bemerkenswert ist jedoch die starke zweite Säule, die der Schweizer Altersvorsorge einen großen volkswirtschaftlichen Vorteil verschafft – gerade in Zeiten des demografischen Wandels (Bütler et al. 2007).

DIE GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN VORTEILE EINER STARKEN ZWEITEN SÄULE

Um dies zu verstehen, lohnt sich ein kurzer Blick in die Vergangenheit. Bis zum Zweiten Weltkrieg bestand die Altersvorsorge in der Schweiz mehrheitlich aus beruflichen Vorsorgeeinrichtungen. Beweggründe für die Unternehmen waren einerseits die langfristige Mitarbeiterbindung und andererseits die Nutzung steuerlicher Vorteile. Nach und nach entstanden auch öffentliche Berufskassen für Beamte, Lehrer, Polizisten und Pfarrer. Gleichzeitig wurde die Einführung der AHV trotz mehrerer Anlaufversuche aufgeschoben und erfolgte erst nach dem Zweiten Weltkrieg. Dies erlaubte es den Berufskassen, sich in der Zwischenzeit weiter zu etablieren (Lengwiler 2003).

⁴ <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/medieninformationen/nsb-anzeigeseite.msg-id-102787.html>, aufgerufen am 10. November 2024.

⁵ Vgl. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/glossar/eintrittsschwelle.html>, aufgerufen am 11. November 2024.

⁶ Vgl. <https://www.ch.ch/de/pensionierung/altersvorsorge/3-saule-private-vorsorge/#3-saule-jaehrliche-einzahlung>, aufgerufen am 11. November 2024.

Damit war klar, dass die staatliche Altersvorsorge lediglich eine Ergänzung zur beruflichen Vorsorge und nicht deren Ersatz darstellen sollte. In dieser Funktion wurde die AHV 1948 schließlich eingeführt, basierend auf dem deutschen bismarckschen Modell. 1972 wurde das Drei-Säulen-Modell verankert, nachdem die Initiative zur Einführung einer staatlichen Volkspension und damit die Verstaatlichung der Pensionskassen gescheitert war (Lengwiler 2003).

Im internationalen Vergleich nimmt die berufliche Vorsorge in der Schweiz auch heute eine herausragende Stellung ein. Das Vorsorgevermögen beläuft sich auf 152% des Bruttoinlandsprodukts. Zum Vergleich: In Deutschland sind es nur knapp 7%, in Frankreich 11% und in Schweden 98% der jeweiligen Wirtschaftsleistung. Die Dänen weisen mit 192% die höchste Quote der OECD-Länder aus (OECD 2023).

Doch was macht eine starke berufliche Vorsorge aus volkswirtschaftlicher Perspektive erstrebenswert? Einerseits ermöglicht der Kapitalstock der zweiten Säule Anlagerenditen, die langfristig zur Vermögensbildung beitragen (Blankart 2017). Andererseits geht ein höherer Anteil an kapitalgedeckter Vorsorge mit einem gesteigerten Wirtschaftswachstum einher. So erhöht die kapitalgedeckte Vorsorge den Sparanteil und fördert Investitionen, die zum Wirtschaftswachstum beitragen (Bütler et al. 2007; Davis und Hu 2008). Schließlich stärkt eine bedeutende zweite Säule die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen in einer alternden Gesellschaft. Im Gegensatz zur umlagefinanzierten AHV führt der demografische Wandel hier nicht zu einer zusätzlichen Belastung zukünftiger Generationen.

GROSSE NACHHALTIGKEITSLÜCKE IN UMLAGEFINANZierter ERSTER SÄULE

Anders verhält es sich mit der umlagefinanzierten ersten Säule in der Schweiz. Bereits für das Jahr 2026 wird erwartet, dass die laufenden Ausgaben die laufenden Einnahmen übersteigen werden (BSV 2024). Zwar wurde das Rentenalter der Frauen an jenes der Männer auf 65 Jahre angeglichen und die Mehrwertsteuersätze mehrfach erhöht. Allerdings wurde im Frühling dieses Jahres auch die Auszahlung einer 13. AHV-Rente beschlossen, wodurch sich die finanzielle Schieflage weiter verschärft hat.

So kommt es, dass die AHV eine Nachhaltigkeitslücke von 177% aufweist (Rudolph et al. 2024). Die Nachhaltigkeitslücke beschreibt dabei die Abweichung der aktuellen Finanzierung von einer nachhaltigen Finanzierung, bei der alle laufenden und künftigen Rentenversprechen durch die aktuellen und zukünftigen Einnahmen gedeckt werden können. Auch die GRV in Deutschland sieht sich mit einer deutlichen Nachhaltigkeitslücke konfrontiert. Sie beläuft sich gemäß neusten Schätzungen auf 87,8% (Raffelhüschen et al. 2024). In beiden Ländern sind daher Diskussionen zur Behebung der finanziellen Schieflage an der Ta-

gesordnung. An Ideen mangelt es nicht, doch oftmals scheitert es daran, politische Mehrheiten für solche Reformvorhaben zu gewinnen. Das lässt sich politökonomisch gut erklären.

WESHALB ALTERSREFORMEN POLITISCH EINEN SCHWEREN STAND HABEN

Grundsätzlich gilt: In einem öffentlichen Budget besteht eine Asymmetrie zwischen Ausgaben und Einnahmen. Die Kosten bestimmter Ausgaben werden nicht nur von den betroffenen Individuen getragen, sondern teilweise auf die Gemeinschaft abgewälzt (Buchanan und Tullock 1962; Weingast et al. 1981). Dies führt zu einer Übernutzung der öffentlichen Ressourcen. Besonders betroffen sind Ausgaben, die für den Medianwähler von Interesse und Nutzen sind. Um ihre Wiederwahlchancen zu maximieren, müssen sich Politiker an den Präferenzen des Medianwählers orientieren. Dieser wird zunehmend älter. Aktuell liegt das Medianwähleralter in der Schweiz bei 57 Jahren und auch bei der deutschen Bundestagswahl 2021 war mehr als jeder Fünfte über 70 Jahre alt.⁷ Mit steigendem Medianwähleralter sinkt der politische Anreiz, Altersreformen durchzusetzen, da ältere Wähler besonders unter einem Leistungsabbau leiden würden und im Gegensatz dazu stark von einem Leistungsausbau profitieren.

Ein weiterer zentraler Mechanismus, der erklärt, weshalb eine Konsolidierung im Bereich der Altersvorsorge einen schweren Stand hat, ist die sogenannte Zeitinkonsistenz der Politik (Kydland und Prescott 1977). Es mag zwar attraktiv sein, eine nachhaltige Finanzierung der Altersvorsorge zu versprechen. Sobald jedoch die tatsächlichen Kosten für die Konsolidierung anfallen, wird es für Politiker weniger vorteilhaft, dieses Versprechen einzuhalten. Denn ihre Wählerbasis wäre mit höheren Kosten konfrontiert. Daher weichen langfristige Versprechen zur finanziellen Tragfähigkeit rasch den kurzfristigen Interessen, keine aktuellen Einbußen in Kauf nehmen zu müssen. Dies gilt umso mehr, als dass die Konsequenzen ausbleibender Reformen insbesondere zukünftige Generationen betreffen, die noch ungeboren oder nicht stimmberechtigt sind und somit für die Wiederwahl der Politikerinnen und Politiker nicht entscheidend sind.

HANDLUNGSEMPFEHLUNG: MEHR SELBSTBINDUNG DER POLITIK

Um das Problem der AHV-Finanzierung langfristig lösen zu können, bedarf es einer gewissen Entkopplung von der Tagespolitik. Ähnlich wie der griechische Held Odysseus, der sich an den Mast seines Schiffs band, um den törichtesten Gesängen der Sirenen widerstehen zu können, muss auch die Politik Maßnahmen ergreifen, um langfristig tragfähige und

generationenübergreifend ausgewogene Lösungen zu sichern. Ein möglicher Weg, diese »Selbstbindung« in der Schweizer Altersvorsorge zu etablieren, wurde bereits vor über zehn Jahren von den Ökonomen Feld, Pfeil, Schaltegger und Weder vorgeschlagen (Feld et al. 2012). Sie plädierten damals für die Einführung einer AHV-Schuldenbremse.

Die Grundidee dieser AHV-Schuldenbremse besteht darin, die nachhaltige Finanzierung der AHV durch einen klar definierten Steuerungsmechanismus zu gewährleisten. Das Modell orientiert sich stark an der Bundeshaushalt-Schuldenbremse, die seit 2001 in der Verfassung verankert ist. Im Wesentlichen würde die AHV-Schuldenbremse greifen, sobald ein festgelegter Schwellenwert überschritten wird, der die finanzielle Stabilität der AHV betrifft – etwa wenn die laufenden Ausgaben die laufenden Einnahmen deutlich übersteigen. Wird dieser Schwellenwert überschritten, hätte die Regierung den gesetzlichen Auftrag, dem Parlament binnen Jahresfrist einen Vorschlag zur Sanierung vorzulegen. Sollte die Liquidität im AHV-Fonds weiterhin gefährlich sinken, würde in einer zweiten Phase eine automatische Anpassung erfolgen. Ein entscheidender Punkt dabei wäre eine ausgewogene Lastenverteilung: Sowohl Ausgabenkürzungen als auch Einnahmenerhöhungen müssten gemeinsam umgesetzt werden. Eine Konsolidierung durch eine Kombination aus Mehrwertsteuererhöhung und Anhebung des Rentenalters würde nicht nur die Erwerbstätigen, sondern alle Bürger einbeziehen und die höhere Lebenserwartung ebenfalls berücksichtigen.

Mit dem Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel war die Deutsche Rentenversicherung der Schweizer AHV bisher in Sachen Selbstbindung und Automatismen voraus. Doch mit dem aktuellen Rentenpaket II würde diese Selbstbindung stark aufgeweicht (Rausch und Börsch-Supan 2024). Angesichts der besonders tragenden Rolle, die die erste Säule in Deutschland für die Altersvorsorge spielt, wäre es jedoch umso wichtiger, an diesem Prinzip konsequent festzuhalten. Zudem könnte in beiden Ländern überlegt werden, ob es sinnvoll wäre, das Rentenalter an die steigende Lebenserwartung anzupassen, als Teil eines Wegs zurück zu einer langfristig tragfähigen Altersvorsorge. In einem Viertel der OECD-Länder wird das Renteneintrittsalter bereits an die Lebenserwartung angepasst, darunter Italien, Niederlande, Portugal, Dänemark und Finnland (OECD 2023).

GESAMTBILANZ: VORBILD MIT STEIGERUNGSPOTENZIAL

Die Schweizer Altersvorsorge zeigt aufgrund ihrer starken beruflichen Vorsorge eine größere Resilienz gegenüber dem demografischen Wandel. Eine breitere und verbindliche zweite Säule könnte auch der deutschen Gesellschaft – die vergleichbare Alterungstendenzen aufweist – eine willkommene Entlastung bieten.

⁷ Vgl. <https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/wahlbeteiligung.html>, aufgerufen am 11. November 2024.

Für beide Länder bleibt jedoch die erste Säule zur allgemeinen Existenzsicherung unverzichtbar. Diese muss allerdings ebenfalls nachhaltig gesichert werden. Aufgrund der alternden Wählerschaft und der Problematik der Zeitinkonsistenz ist es schwierig, die erste Säule wieder auf den Pfad der Nachhaltigkeit zu bringen. Hierzu bedarf es einer gewissen Entkopplung vom laufenden politischen Prozess. Dies könnte durch ein klar definiertes Regelwerk gelingen, das dem Konzept der Schuldenbremse für den Bundeshaushalt nachempfunden ist. Diese Maßnahmen sollten so gestaltet sein, dass sie sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite ansetzen.

Mit dem Nachhaltigkeitsfaktor hat Deutschland bereits einen wichtigen Schritt in diese Richtung gemacht, der jedoch durch die aktuellen Reformvorhaben des Rentenpakets II erneut gefährdet ist. Eine Entkopplung von der Politik wäre sowohl für die Schweizer AHV als auch die deutsche GRV ein entscheidender Vorteil, um die finanzielle Schieflage zu überwinden. Sie würde zur langfristigen Sicherung des Generationenvertrags in beiden Ländern beitragen.

REFERENZEN

- Alesina, A. und A. Passalacqua (2016), »The Political Economy of Government Debt«, in: J. B. Taylor und H. Uhlig (Hrsg.), *Handbook of Macroeconomics*, Vol. 2, North Holland, Amsterdam, 2599–2651.
- Blankart, C. B. (2017), *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, Vahlen, München.
- Buchanan, J.M. und G. Tullock (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Bundesamt für Statistik – BFS (2023), *Neurentenstatistik; Bezüger/innen einer Kapitalleistung und/oder einer neuen Altersrente aus einer Pensionskasse und Beträge pro Person, nach Geschlecht und Leistungskombination*, verfügbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/28785695>, aufgerufen am 10. November 2024.
- Bundesamt für Sozialversicherungen – BSV (2024), *Finanzperspektiven der AHV*, verfügbar unter: <https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/ahv/finanzperspektiven/finanzperspektiven-ahv-2040.pdf.download.pdf/Finanzperspektiven%20der%20AHV%20bis%202040.pdf>, aufgerufen am 10. November 2024.
- Bütler, M., F. Jaeger, M. Engler und T. Höppli (2007), *Die 2. Säule der schweizerischen Altersvorsorge im Wandel. Eine wissenschaftlich fundierte Erörterung einiger politisch und ökonomisch relevanter Kernfragen im Zusammenhang mit der Diskussion um ein neues BVG*, verfügbar unter: <https://www.asip.ch/de/dienstleistungen/hintergrundinformationen/attachment/6/>, aufgerufen am 10. November 2024.
- Davis, E. und Y.-W. Hu (2008), »Does Funding of Pensions Stimulate Economic Growth?«, *Journal of Pension Economics and Finance* 7(2), 221–249.
- Feld, L. P., C. Pfeil, C. A. Schaltegger und M. Weder (2012), *Steuerungsmechanismen in der AHV*, BSV-Forschungsbericht Nr. 7/12, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, Bern.
- Häner, M., T. Erhardt, N. Koch und C. A. Schaltegger (2022), »Das Drei-Säulen-Modell der Schweizer Altersvorsorge: Ein kompakter Überblick nach 50 Jahren«, IWP Policy Papers No. 5.
- Kydland, F. E. und E. C. Prescott (1977), »Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans«, *Journal of Political Economy* 85(3), 473–492.
- Leimgruber, M. (2008), *Solidarity without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890–2000*, Cambridge University Press.
- Lengwiler, M. (2003), »Das Drei-Säulen-Konzept und seine Grenzen. Private und berufliche Altersvorsorge in der Schweiz im 20. Jahrhundert«, *Zeitschrift für Unternehmensgeschichte* 48(1), 29–47.
- OECD (2019), *Economic Surveys: Switzerland 2019*, OECD Publishing, Paris, verfügbar unter: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/7e6fd372-en.pdf?expires=1731254516&id=id&accname=guest&checksum=D78F10E33C9DE4922A4EACA4FC7112CC>, aufgerufen am 11. November 2024.
- OECD (2023), *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- Raffelhüschen, B., S. Schultis, S. Seuffert und S. Stramka (2024), »Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Das Rentenpaket II«, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 176, Stiftung Marktwirtschaft.
- Rausch, J. und A. Börsch-Supan (2024), »Mehrausgaben des Rentensystems aufgrund des Rentenpakets II«, *ifo Schnelldienst* 77(5), 63–72.
- Rudolph, K. M., J. Bauer, V. Weisser und B. Raffelhüschen (2024), *Schweizer Generationenbilanz. Analysen zur fiskalischen Nachhaltigkeit der AHV*, UBS-Studie.
- Weingast, B. R., K. A. Shepsle und C. Johnson (1981), »The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Disruptive Politics«, *Journal of Political Economy* 89(4), 642–664.
- Yared, P. (2019), »Rising Government Debt: Causes and Solutions for a Decades-Old Trend«, *Journal of Economic Perspectives* 33(2), 115–140.