

**125**

Jahre Zukunft. Gemeinsam für Gerechtigkeit.
ans pleins d'avenir. Ensemble pour la justice sociale.
anni per il nostro futuro e per la giustizia sociale.

SGB Schweizerischer Gewerkschaftsbund
USS Union syndicale suisse
USS Unione sindacale svizzera

Endlich existenzsichernde Renten: Erste Säule stärken – 3000 Franken Rente für alle

Mitglieder der Expertengruppe :

Bauer Tobias	Dr. ès sc. éc., Büro BASS
Baumann Katerina	Fürsprecherin, Notarin
Gilliand Pierre	Prof. hon. Université de Lausanne
Kaufmann Claudia	Juristin
Lips Christoph	sozialpolitische Kommission comedia
Nova Colette	lic. en droit, geschäftsführende Sekretärin SGB
Piller Otto	alt Ständerat
Rossini Stéphane	Dr. sc. Sociales, Conseiller national
Schiavi Rita	Mitglied GL Unia
Redaktion: Silja Häusermann	lic.sc.pol., MPA Idheap

Dossier 34

Februar 2006

Zur zweiten, korrigierten Fassung des Dossier 34:

Dieser Bericht wurde im Herbst 2005 mit diversen Korrekturen und Präzisierungen versehen, welche vor allem die Schätzungen von Ersatzraten und gewissen Kostenfolgen, sowie Ausführungen zu den verteilungsspezifischen Implikationen der Modelle betreffen. Die Schlussfolgerungen des Berichtes werden von diesen Änderungen nicht tangiert.

Bern, Februar 2006

Vorwort

Bereits der als Folge der Generalstreiksforderung 1925 eingeführte AHV - Verfassungsartikel verlangte eine obligatorische Alters- Hinterlassenen und Invalidenversicherung, deren Renten den Existenzbedarf angemessen decken sollten. Dieses Ziel ist bis heute nie erreicht worden. Bei der Einführung der AHV im Jahre 1948 waren die AHV-Renten mit 40 bis 120 Franken noch sehr bescheiden. Die einzige generelle Rentenerhöhung erfolgte in der 8. AHV-Revision (1973/1975). Seit der 9. AHV-Revision werden die Renten mit dem Mischindex angepasst. Damit bleibt zwar etwas mehr als die Kaufkraft erhalten, die reale Ersatzquote der Renten sinkt jedoch im Laufe der Zeit und hinkt den Löhnen immer mehr hinterher.

Das Ziel der Existenzsicherung wurde bei der Einführung des Drei-Säulen-Systems bekräftigt. Demnach sollten die Leistungen der ersten Säule (AHV und IV) den Existenzbedarf sichern, während die Leistungen der zweiten Säule die Fortführung der gewohnten Lebensweise sichern sollten. Die zweite Säule ist seither stark gewachsen. Ein bedeutender Teil der Bevölkerung ist jedoch immer noch davon ausgeschlossen oder erhält nur sehr tiefe Leistungen. Für einen grossen Teil der Rentnerinnen und Rentner ist die AHV auch heute noch die einzige oder bei weitem wichtigste Einkommensquelle. Die Renten von AHV und IV erfüllen den verfassungsmässigen Auftrag der Existenzsicherung aber auch heute noch nicht. Mit der Folge, dass es grosse Unterschiede bei der wirtschaftlichen Situation der Rentnerinnen und Rentner gibt und dass bestimmte Bevölkerungsgruppen, insbesondere viele Frauen, im Rentenalter oder im Invaliditätsfall nur schlecht abgesichert sind. Der Drei-Säulen-Bericht von 1985 hat diese Situation erkannt. Statt den Verfassungsauftrag endlich umzusetzen, schlug dieser Bericht allerdings einfach vor, diesen Verfassungsauftrag einfach neu zu interpretieren. Der Versuch, eine, wenn auch nur langfristig wirksame Verbesserung der Renteneinkommen über die zweite Säule zu erreichen, ändert daran nicht viel.

Auf diesem Hintergrund hat der SGB eine Expertengruppe beauftragt, einen Vorschlag auszuarbeiten, der die Rentenhöhe in AHV und IV verbessern und einen teilweisen Umbau von der zweiten Säule zur ersten Säule herstellen sollte. Der nun vorliegende Bericht der Expertengruppe ist seit langem die erste umfassende systematische Überprüfung des Drei-Säulen-Systems. Er liefert äusserst wertvolle Grundlagen und schlägt ein konkretes Modell für den Ausbau der ersten Säule und einen teilweisen Umbau vor. Der SGB dankt den Expertinnen und Experten für die geleistete hervorragende Arbeit.

Handlungsbedarf besteht allerdings nicht nur bei der Rentenhöhe, sondern auch beim Rentenalter. Obschon nun seit über zehn Jahren versprochen, fehlt in der Schweiz nach wie vor eine sozial tragbare Frühpensionierung. Nach dem Referendumssieg vom 16. Mai 2004 gegen den Leistungsabbau in der 11. AHV-Revision hat der SGB eine Standortbestimmung vorgenommen. Weil nicht alle Ziele gleichzeitig verfolgt werden können, hat er in diesem Rahmen beschlossen, der Einführung einer sozialen Frühpensionierung erste Priorität einzuräumen und zu diesem Zweck eine Volksinitiative vorzubereiten.

In der Frage der Verbesserung der Rentenhöhe wird der SGB seine Strategie zu einem späteren Zeitpunkt festlegen. Der vorliegende Expertenbericht, zu dem die zuständigen Gremien des SGB (Vorstand und Delegiertenversammlung) noch nicht Stellung genommen haben, bildet dafür eine wichtige Grundlage. Wir hoffen deshalb, dass er bei Verbänden und Bündnen, und darüber hinaus

von den interessierten Kreisen, breit diskutiert wird. Die Gelegenheit zu grundsätzlichen Weichenstellungen in der Ausgestaltung der Altersvorsorge besteht nicht oft. Umso wichtiger ist es, dass die an den sozialen Bedürfnissen orientierten Lösungsvorschläge gründlich ausgelotet werden. Wir danken allen, die sich an diesem Diskussionsprozess beteiligen.

Paul Rechsteiner
Präsident des SGB

Avant-propos

L'article introduit dans la constitution fédérale en 1925 suite à la Grève générale de 1918 exigeait une assurance vieillesse et survivants et une assurance invalidité obligatoires, dont les rentes devaient couvrir les besoins vitaux de manière appropriée. Aujourd'hui, ce but n'a toujours pas été atteint. Lors de l'introduction de l'AVS en 1948, les rentes servies par l'assurance fédérale étaient encore très modestes (entre 40 et 120 francs par mois). La seule augmentation générale des rentes a eu lieu à la faveur de la huitième révision (1973/1975). Depuis la neuvième révision, les rentes sont adaptées en fonction de l'indice mixte. De la sorte, le pouvoir d'achat est un peu plus que maintenu, mais le taux de remplacement réel de la rente par rapport au revenu antérieur diminue au fil du temps et les rentes accusent un retard toujours plus grand sur les salaires.

Au moment de l'instauration du système dit des trois piliers, l'objectif visant à la couverture du minimum vital a été réaffirmé. Selon cette conception, les prestations du premier pilier (AVS et AI) devaient couvrir les besoins vitaux, alors que les prestations du deuxième pilier devaient permettre le maintien du niveau de vie antérieur. Depuis cette époque, le deuxième pilier s'est fortement développé. Une bonne partie de la population est pourtant toujours exclue du système ou ne reçoit que des prestations extrêmement faibles. Pour beaucoup de rentiers, l'AVS est aujourd'hui encore la seule source de revenus ou la source de revenus de loin la plus importante. Les rentes de l'AVS et de l'AI ne remplissent toutefois pas encore le mandat constitutionnel (la couverture des besoins vitaux). Conséquence : la situation économique des rentiers et rentières varie beaucoup de l'un à l'autre, et les membres de certaines catégories sociales, de nombreuses femmes en particulier, sont mal protégés quand ils atteignent l'âge de la retraite ou sont frappés d'invalidité. Cet état de fait a été reconnu par le rapport de 1985 sur le système des trois piliers. Pourtant, plutôt que de concrétiser enfin le mandat constitutionnel, ce rapport s'est contenté de proposer simplement une nouvelle interprétation dudit mandat. Vouloir, comme ce fut tenté lors de la première révision de la LPP, apporter des améliorations – qui ne se seraient du reste fait sentir qu'à long terme - au revenu provenant des rentes par le biais du deuxième pilier ne change pas grand-chose.

Dans ce contexte, l'USS a nommé un groupe d'expert(e)s qui a eu pour mandat d'élaborer une proposition capable d'améliorer le montant des rentes dans l'AVS et l'AI et de transformer partiellement le deuxième pilier en renforçant parallèlement le premier. Le rapport que le groupe d'expert(e)s vient de rendre est la première étude complète et systématique du modèle des trois piliers publiée depuis longtemps sur le sujet. Il apporte des éléments de réponse très précieux et propose un modèle concret d'amélioration du premier pilier et de transformation partielle du deuxième. L'USS remercie les auteurs du remarquable travail accompli.

Or, il est nécessaire non seulement d'améliorer le montant des rentes, mais également l'âge de la retraite. Bien qu'on nous en ait fait la promesse depuis plus de dix années, notre pays ne connaît toujours pas de retraite anticipée socialement acceptable. Après la victoire de son référendum dans les urnes, l'USS a procédé à un état des lieux. Comme il n'est pas possible de poursuivre simultanément tous les objectifs, elle a, dans le cadre de cet état des lieux, décidé de donner la première des priorités à l'instauration d'une retraite anticipée sociale et de préparer à cet effet une initiative populaire.

Quant à l'amélioration du montant des rentes, l'USS fixera sa stratégie ultérieurement. Le présent rapport d'expert(e)s, sur lequel les instances compétentes de l'USS (Comité et Assemblée des délégué(e)s) ne se sont pas encore prononcées, représente une importante base pour ce faire. Par conséquent, nous espérons qu'il fera l'objet d'un vaste débat au sein des fédérations de l'USS et des unions syndicales, comme dans les milieux intéressés par ces questions. Il est rare que nous ayons la possibilité de poser des jalons essentiels à l'aménagement de la prévoyance vieillesse. L'étude approfondie des propositions de solutions axées sur les besoins sociaux en revêt une importance d'autant plus grande. Je tiens à remercier toutes celles et tous ceux qui participent à ce débat.

Paul Rechsteiner

Président de l'USS

Endlich existenzsichernde Renten: Erste Säule stärken - 3000 Franken Rente für alle

Vorwort	3
Avant-propos	5
1. Zusammenfassung / Résumé	10
2. Ausgangslage und Kontext des Expertenberichtes	16
2.1. Die Entwicklung des 3-Säulen-Systems der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge in der Schweiz	16
2.2. Anlass zur Überprüfung des 3-Säulen-Systems der Alterssicherung	18
3. Fragestellungen, Ziele und Aufbau des ExpertInnenberichtes	19
4. Wen schützt das 3-Säulen-System? Zur finanziellen Lage der AltersrentnerInnen in der Schweiz	21
4.1. Die durchschnittliche Rentnerin gibt es nicht: grosse Disparitäten in den Einkommensverhältnissen	21
4.2. Eine Altersvorsorge auf 3 Säulen? Zum Anteil von AHV, BV und privater Vorsorge an den Rentnereinkommen	23
4.3. Zum sozialen Profil von einkommensschwachen AltersrentnerInnen	26
4.4. Decken die Alterseinkommen der heutigen RentnerInnen den Existenzbedarf?	28
5. Welche Säule soll primär gestärkt werden? Ein Systemvergleich von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren	30
5.1. Vergleich bezüglich sozialpolitischer Auswirkungen	31
5.2. Vergleich bezüglich finanzieller Stabilität	33
5.3. Vergleich bezüglich volkswirtschaftlicher Auswirkungen	35
5.4. Vergleich bezüglich administrativen Kriterien	37
5.5. Systemvergleich: Synthese und Fazit	40
6. Aktuelle Herausforderungen an das 3-Säulen-System: Handlungsspielraum und Handlungsbedarf in der ersten Säule	42
6.1. Demographische Entwicklung: Szenarien und Handlungsspielraum	42
6.1.1. Demographische Entwicklung	42
6.1.2. Demographische Herausforderungen im internationalen Vergleich	45
6.1.3. Längerlebigkeit in der beruflichen Vorsorge	47
6.1.4. Einschätzung des Handlungsspielraumes für einen Ausbau der ersten Säule	48
6.2. Wirtschaftliche Entwicklung: Szenarien und Handlungsspielraum	49
6.2.1. Entwicklungsszenarien	50
6.2.2. Einschätzung des Handlungsspielraumes für einen Ausbau der ersten Säule	53
6.3. Gesellschaftliche Veränderungen: Handlungsbedarf	54
6.3.1. Gleichstellungspolitische Forderungen, veränderte Familienstrukturen und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes	55
6.3.2. Sozialer Wandel und schweizerische Altersvorsorge: Anpassung und bestehende Versicherungslücken	58

6.3.3. Handlungsbedarf für Reformen	62
7. Ausbauvorschlag zur Erreichung von existenzsichernden Renten	64
7.1. Überblick aktueller Reformstrategien	64
7.2. Ausbaumodell	66
7.2.1. Methodische Anmerkungen und Ausgangslage	66
7.2.2. Funktionsweise und Wirkungen des Ausbaumodells AHV	70
7.2.3. Kosten des Ausbauvorschlags	74
7.2.4. Finanzierung	78
7.2.5. Wirkungen und Kosten des Ausbaumodells im Überblick	79
7.3. Bewertung des Ausbaumodells	82
7.3.1. Erreichen der Zielsetzung „angemessene Deckung des Existenzbedarfes im Sinne des Verfassungsauftrages“	83
7.3.2. Erfüllen des Auftrags des SGB-Kongresses	83
7.3.3. Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann	83
7.3.4. Umverteilungseffekte	84
7.3.5. Ausmass des systemischen Eingriffs	85
7.3.6. Finanzierbarkeit	85
7.3.7. Komplexität	85
7.3.8. Versicherungstechnische und administrative Machbarkeit	86
7.3.9. Möglichkeiten eines stufenweisen Umbaus	86
7.3.10. Effizienz	87
7.3.11. Akzeptanz und Glaubwürdigkeit	87
7.3.12. Gesamtbewertung	87
8. Schlussfolgerungen: Empfehlungen der ExpertInnengruppe an den SGB	89
9. Bibliographie	90
Anhang	93
Anhang 1: Antrag des Gewerkschaftsbundes des Kantons Zürich: Ausstiegsszenario aus dem 3-Säulen-Modell hin zum Vollausbau der AHV	93
Anhang 2: Antrag der Gewerkschaft Comedia: Ausstiegsszenario aus dem 3-Säulen-Modell hin zum Vollausbau der AHV	94
Anhang 3: SGB-Positionspapier 5: Schluss mit dem sozialpolitischen Moratorium - für eine substantielle Verbesserung der AHV-Renten!	95
Anhang 4: Eine marktkonforme Umlagekomponente für die 2. Säule	99
Anhang 5: Datengrundlage, Methode und modelltypische Zusammenhänge der Simulation	103
Anhang 6: Details zur Simulation des heutigen Systems	107
Anhang 7: Details zur Simulation des Ausbaumodells	110
Anhang 8: Details zu den Wirkungen des Ausbaumodells nach Haushaltstypen	111

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1	Vergleich der Einkommensverhältnisse in RentnerInnenhaushalten	22
Tabelle 2	AHV und berufliche Vorsorge im Vergleich	40
Tabelle 3	Wachstum des BIP bei konstanter jährlicher Wachstumsrate	50
Tabelle 4	Wachstum des BIP nach Annahmen des BSV	51
Tabelle 5	BIP-Wachstumsraten im OECD-Raum	52
Tabelle 6	Wachstum des BIP nach unterschiedlichen Szenarien	52
Tabelle 7	Abdeckung neuer sozialer Risiken in AHV/IV und BV	61
Tabelle 8	Haushalte, Personen und Monatseinkommen nach Haushaltstypen, Schweiz 2002	68
Tabelle 9	Simulation von Ersatzraten und Gesamtbeträgen an AHV, EL und BV nach Haushaltstypen, Schweiz 2002	69
Tabelle 10	Wirkungen des Ausbaumodells nach Haushaltstypen	73
Tabelle 11	Die unmittelbaren Kosten des Ausbaumodells im Überblick	79
Tabelle 12	Die Wirkungen des Ausbaumodells auf die Haushaltseinkommen im Überblick	80
Tabelle 13	Unmittelbare und mittelbare Kosteneffekte des Ausbaumodells (in Mio. Fr.)	82
Abbildung 1	Monatliches Bruttohaushaltseinkommen in Franken	23
Abbildung 2	Zusammensetzung des monatlichen Bruttohaushaltseinkommens	24
Abbildung 3	Modell Ausbau AHV: Renten und Ersatzraten, 2002	71
Abbildung 4	Die unmittelbaren Kosten des Ausbaumodells im Überblick	80
Abbildung 5	Die Wirkungen des Ausbaumodells auf die Haushaltseinkommen im Überblick	81

1. Zusammenfassung / Résumé

1. Der SGB hat an seinem Kongress 2002 beschlossen, substantielle Verbesserungen der AHV-Renten zu fordern, weil die AHV-Renten heute zur Existenzsicherung nicht genügen. Zudem hat der Kongress entschieden, ein Umbauszenario für die berufliche Vorsorge zu Gunsten einer Stärkung der AHV zu prüfen. Ein solcher Ausbau der AHV sollte insbesondere all jenen Lohnabhängigen zu Gute kommen, welche durch das System der zweiten Säule benachteiligt sind. Zu diesem Zweck hat der Kongress eine unabhängige ExpertInnengruppe verlangt. Ihr Auftrag war, einerseits die Forderung nach substantieller Rentenerhöhung für RentnerInnen mit kleinen und mittleren Einkommen zu konkretisieren und andererseits Möglichkeiten für eine Stärkung des Umlageverfahrens gegenüber dem Kapitaldeckungsverfahren zu prüfen.
2. Die ExpertInnengruppe hat sich zunächst mit der Verbreitung von ungenügenden Renten befasst. Es zeigt sich, dass prekäre finanzielle Verhältnisse unter den heutigen RentnerInnen weit verbreitet sind. So beziehen nach Schätzungen mehr als ein Fünftel der heutigen RentnerInnen ein monatliches Einkommen von weniger als 2000 Franken und fast 50 Prozent von ihnen müssen mit einem individuellen Einkommen (Äquivalenzeinkommen) von weniger als 3000 Franken monatlich auskommen. Zudem kommt das sogenannte Dreisäulensystem nur für eine Minderheit der RentnerInnen überhaupt zum Tragen: Die Renteneinkommen unter 3000 Franken monatlich stammen fast gänzlich aus der ersten Säule (AHV und EL), während Einkommen aus der beruflichen Vorsorge erst für RentnerInnen mit einem Monatseinkommen ab 4000 Franken eine wichtige Rolle zu spielen beginnen. Die dritte Säule schliesslich weist in allen Einkommensklassen nur eine marginale Bedeutung im Haushaltseinkommen auf. Von einem ungenügenden finanziellen Schutz im Alter sind vorwiegend Frauen sowie RentnerInnen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiographien betroffen. Frauen im Rentenalter weisen zum Beispiel ein durchschnittliches Monatseinkommen von 2500 Franken auf, das sind 750 Franken weniger als das mittlere Einkommen von Rentnern. Besonders deutlich sind die Einkommensunterschiede in der zweiten Säule, wo nur 22% der ausbezahlten Beträge auf Frauen entfallen. Generell sind Teilzeitarbeitnehmende und Personen mit unterbrochenen Erwerbsbiographien oft schlecht oder gar nicht in der zweiten Säule versichert. Aus der Sicht der ExpertInnengruppe besteht die Notwendigkeit, die finanzielle Situation dieser RenterInnengruppen zu verbessern.
3. Die ExpertInnengruppe hat sich weiter mit der Frage befasst, ab welcher Einkommenshöhe der Existenzbedarf als gesichert angesehen werden kann. Nach der Bundesverfassung sollen die Renten der ersten Säule nicht nur das rein physische Überleben garantieren, sondern den Existenzbedarf angemessen decken. In Anlehnung an den Mindestlohnbericht des SGB, dessen Autoren sich mit der Frage nach den Ansätzen für einen angemessenen Existenzbedarf ausführlich auseinandergesetzt haben, betrachtet die ExpertInnengruppe Renteneinkommen unter 3000 Franken als ungenügend. Das Ziel des vorliegenden Berichtes ist demnach die Sicherung einer vollen Rentendeckung für Einkommen unter 3000 Franken.
4. Da die Stärkung von finanziell benachteiligten Renteneinkommen sowohl über eine Ausweitung der ersten wie der zweiten Säule erreicht werden kann, hat die

ExpertInnengruppe in einem Systemvergleich Vor- und Nachteile von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren abgewogen. Es zeigt sich, dass die im Umlageverfahren finanzierte AHV der beruflichen Vorsorge vor allem im Bezug auf sozialpolitische und administrative Gesichtspunkte überlegen ist. Die erste Säule kann schneller und flexibler an neue Risiken angepasst werden und bewirkt mehr Verteilungsgerechtigkeit. Die Verwaltungskosten sind in der ersten Säule insgesamt deutlich tiefer, weil Aufgaben der Vermögensverwaltung und der Einzelfallbehandlung weitgehend wegfallen. Wegen ihrer Komplexität sowie ihrer dezentralen Organisation und Reglementierung ist die zweite Säule der AHV auch punkto Transparenz deutlich unterlegen. Im Hinblick auf die Kriterien der volkswirtschaftlichen und finanziellen Stabilität hingegen unterscheiden sich beide Verfahren nicht grundsätzlich. Beide Systeme sind aufgrund der demographischen Entwicklung mit Mehrkosten für die aktive Generation konfrontiert. Das finanzielle Gleichgewicht hängt jedoch in beiden Systemen primär von der längerfristigen wirtschaftlichen Wachstumsrate ab. Aufgrund dieses Vergleiches strebt die ExpertInnengruppe eine Stärkung der Einkommen von finanziell schwachen RentnerInnen mittels eines Ausbaus der ersten Säule an. Ein solcher Ausbau würde auch den Konsum unmittelbar stärken und so wünschbare Wachstumsimpulse auslösen.

5. Im Hinblick auf eine Strategie des Ausbaus der AHV hat sich die ExpertInnengruppe mit den zukünftigen demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen an die erste Säule befasst, um den Handlungsspielraum für einen Ausbau zu beurteilen. Bezüglich der demographischen Entwicklung wird sich in Zukunft auf Grund der Alterung der Gesellschaft ein finanzieller Mehrbedarf ergeben. Die ExpertInnengruppe geht jedoch davon aus, dass dieser Mehrbedarf wie schon in der Vergangenheit finanzierbar ist. Diese Annahme leitet sich nicht zuletzt aus Szenarien der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung ab, welche Migrations- und Wachstumsraten realistischer einschätzen, als dies in den offiziellen Szenarien des Bundes getan wird. Die ExpertInnengruppe ist jedoch auch der Ansicht, dass ein Ausbau der AHV zumindest teilweise durch eine Anpassung der Leistungen der zweiten Säule nach unten kompensiert werden muss, um die Gesamtbelastung der Löhne nicht zu stark zu strapazieren. Zudem werden sich die Tendenzen zu familiärer Instabilität, flexibler Beschäftigung oder unterbrochener Erwerbsbiographien fortsetzen und wohl auch ausweiten. Dieser Wandel schafft Handlungsbedarf für eine bessere Absicherung so bedingter Risiken.
6. Die ExpertInnengruppe hat verschiedene Modelle zur Stärkung der ersten Säule diskutiert. Einige Varianten, insbesondere solche, welche auf die Einführung einer Einheitsrente abstellten, wurden fallengelassen, weil das Versicherungsprinzip in der AHV aufrechterhalten werden soll. Die ExpertInnengruppe hat für ihre Arbeit die folgenden Rahmenbedingungen festgelegt: a) Die gesamten Zusatzkosten des Ausbausvorschlages sollten 1 Prozent des BIP (rund 4,3 Mia. Franken) nach Möglichkeit nicht übersteigen, und b) die heutige berufliche Vorsorge soll um maximal 20 Prozent reduziert werden. Auf dieser Grundlage wurde ein Ausbaumodell erarbeitet, welches für alle RentnerInnen ein Einkommen von mindestens 3000 Franken monatlich garantiert. Die substantielle Erhöhung tiefer Renteneinkommen wird primär über zwei Mechanismen erreicht. Einerseits wird das Verhältnis von der Minimal- zur Maximalrente verringert. Die Mindestrente beträgt neu 1500 Franken, die Vollrente 2500 Franken. Das vorgeschlagene System fordert also mehr Solidarität in der ersten Säule als bis anhin. Zum zweiten wird bei tiefen Einkommen die AHV mit einer automatisch ausbezahlten EL ergänzt, welche von einem Mindestbedarf von 3000 Franken für eine Einzelperson und 4000 Franken für Paare ausgeht. Für BezügerInnen von

Erwerbseinkommen unter 4000 Franken erhöht sich dadurch die Ersatzrate im Rentenalter massiv. Im Gegenzug werden im obligatorischen Teil der BV die Altersgutschriften auf 80 Prozent des heutigen Wertes reduziert. Alle übrigen Ausgestaltungen werden beibehalten.

7. Im Auftrag der ExpertInnengruppe hat das Büro BASS die Wirkungen des Ausbaumodells auf die Einkommensverhältnisse verschiedener Haushaltstypen simuliert. Die Berechnungen geben aus statistischen und datentechnischen Gründen nur approximative Werte, veranschaulichen aber die Grössenordnung der Veränderungen. Die mittlere Ersatzrate von AHV und EL zusammen wird für sämtliche Haushalte um etwa 8 Prozentpunkte von 33 auf 41 Prozent angehoben. Durch die Schwächung der zweiten Säule ergibt sich letztlich aber nur eine Erhöhung der gesamten mittleren Ersatzrate um 6 Punkte auf 59 Prozent. Besonders wichtig ist, dass die Ersatzrate für die finanziell schwächsten Haushaltstypen sehr markant gesteigert wird. Für die schwächste Gruppe der Frauen mit minimaler Einzelrente im untersten Einkommensquartil steigt die Ersatzrate zum Beispiel um 70 Prozentpunkte an. Das Modell ist mit zusätzlichen Gesamtkosten von ca. 4.5 Milliarden Franken verbunden.
8. Das Ausbaumodell ist zielgerichtet, weil die zusätzliche Umverteilung von Ressourcen weitestgehend den finanziell bedürftigen Haushalten zu Gute kommt. Es bewirkt einen grösseren Ausgleich zwischen hohen und tiefen Löhnen und mehr Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Geschlechtern. Das Ausbaumodell bewirkt auch die vom SGB-Kongress geforderte Stärkung des Umlageverfahrens gegenüber dem Kapitaldeckungsverfahren. Während im heutigen System gut 62 Prozent der Rentenleistungen im Umlageverfahren finanziert werden, wären es nach dem Vorschlag der ExpertInnengruppe über 70 Prozent.

Résumé

1. Lors de son Congrès de 2002, l'USS a décidé de demander de substantielles augmentations des rentes AVS, parce que les rentes servies aujourd'hui ne sont pas suffisantes pour assurer le minimum vital. De plus, le congrès a aussi pris la décision de mettre à l'étude un scénario visant à modifier la prévoyance professionnelle au profit d'un renforcement de l'AVS. Cette amélioration de l'AVS devrait en particulier bénéficier à tous les salarié(e)s qui sont pénalisés par le système du deuxième pilier. Dans ce but, le congrès a exigé la création d'un groupe d'expert(e)s indépendants. Celui-ci avait pour mandat d'une part de donner forme à la demande d'augmentation substantielle des rentes AVS pour les personnes à petits ou moyens revenus, d'autre part d'étudier les moyens de renforcer le système de répartition par rapport au système de capitalisation.
2. Le groupe d'expert(e)s a tout d'abord analysé la situation des bénéficiaires de rentes trop faibles. Il apparaît que la précarité financière est largement répandue parmi les rentiers et rentières d'aujourd'hui. Ainsi, selon des estimations, plus d'un cinquième d'entre eux perçoivent actuellement un revenu mensuel inférieur à 2000 francs et près de la moitié d'eux doit se débrouiller avec un revenu individuel (revenu d'équivalence) de moins de 3000 francs par mois. De surcroît, le système des trois piliers ne bénéficie qu'à une minorité des rentiers et rentières. Les revenus de moins de 3000 francs par mois proviennent presque entièrement du premier pilier (AVS et prestations complémentaires), alors que les revenus au titre de la prévoyance professionnelle ne commencent à jouer un rôle important que pour les rentiers et rentières qui perçoivent un revenu mensuel de 4000 francs et plus. Dans toutes les catégories de revenus, le troisième pilier n'a finalement qu'un impact marginal dans le revenu des ménages. Ce sont principalement les femmes de même que les rentiers et rentières dont la biographie se caractérise par un activité lucrative discontinue qui sont affectés par une protection financière insuffisante. Les femmes en âge de toucher une rente ont par exemple un revenu mensuel moyen de 2500 francs, soit 750 francs de moins que le revenu moyen des hommes dans la même situation. Les écarts de revenus sont particulièrement sensibles dans le deuxième pilier, où seuls 22 pour cent des montants versés le sont à des femmes. De manière générale, les personnes à temps partiel et celles dont l'activité lucrative a été discontinue sont souvent mal assurées dans le deuxième pilier ou ne le sont pas du tout. Aux yeux du groupe d'expert(e)s, il est nécessaire d'améliorer la situation financière de ces catégories de rentiers et rentières.
3. Le groupe d'expert(e)s s'est ensuite demandé quel était le seuil de revenus à partir duquel on pouvait considérer que les besoins vitaux étaient satisfaits. Selon la constitution fédérale, les rentes du premier pilier ne doivent pas seulement garantir la survie physique, mais couvrir les besoins vitaux de manière appropriée. En s'appuyant sur le rapport de l'USS sur les salaires minimaux, dont les auteurs ont longuement planché sur la question des montants nécessaires pour assurer la couverture appropriée des besoins vitaux, le groupe d'expert(e)s juge insuffisant un revenu inférieur à 3000 francs réalisé au titre d'une rente. L'objectif du présent rapport est en conséquence de garantir une rente à cent pour cent pour les revenus inférieurs à 3000 francs.

4. Comme l'accroissement du revenu provenant d'une rente peut être obtenu par une amélioration du premier ou du deuxième pilier, le groupe d'expert(e)s a mis dans la balance les avantages et les désavantages respectifs de la répartition et de la capitalisation. Il en ressort que l'AVS, financée selon le système de la répartition des charges, est supérieure à la prévoyance professionnelle surtout d'un point de vue de politique sociale et administratif. Le premier pilier peut être adapté de manière plus rapide et plus souple à de nouveaux risques et il génère une redistribution plus juste. Les frais d'administration y sont dans l'ensemble nettement moindres, parce que les tâches liées à la gestion de fortune et au traitement des cas individuels y sont pour ainsi dire inconnues. À cause de sa complexité ainsi que de son organisation et de sa réglementation décentralisées, le deuxième pilier est aussi nettement inférieur à l'AVS sous l'angle de la transparence. En revanche, en fonction du critère de la stabilité économique et financière, les deux systèmes ne se distinguent pas vraiment l'un de l'autre. Tous deux ont à faire face aux surcoûts pour la génération active dus à l'évolution démographique. Dans les deux systèmes, l'équilibre financier dépend toutefois en premier lieu du taux de croissance économique à long terme. Sur la base de cette comparaison, le groupe d'expert(e)s prône le relèvement des revenus des rentiers et rentières à faible capacité financière au moyen d'une amélioration du premier pilier. Cette amélioration aurait aussi pour effet immédiat de stimuler la consommation et ainsi de déclencher des impulsions propices à la croissance.
5. Dans la perspective d'une stratégie de développement de l'AVS, le groupe d'expert(e)s s'est penché sur les futures exigences démographiques, économiques et sociales auxquelles le premier pilier devra répondre, afin d'apprécier la marge de manœuvre susceptible de permettre ce développement. Pour ce qui est de l'évolution démographique, le vieillissement de la population nécessitera à l'avenir des besoins financiers supplémentaires. Le groupe d'expert(e)s estime cependant qu'il sera possible, comme dans le passé, de financer ces besoins supplémentaires. Cette hypothèse se fonde en particulier sur des scénarios de l'évolution démographique et économique qui évaluent les taux de migration et de croissance de manière plus réaliste que ne le fait le scénario de référence de la Confédération. Le groupe d'expert(e)s est pourtant aussi d'avis qu'une amélioration de l'AVS doit être compensée – en partie au moins – par une adaptation vers le bas des prestations du deuxième pilier, afin de ne pas solliciter à l'excès la charge financière pesant sur les salaires. De plus, la tendance à l'instabilité familiale, à l'emploi flexible ou à l'activité lucrative entrecoupée de pauses va se poursuivre et probablement s'accroître. Ce changement requiert la mise en œuvre de mesures destinées à une meilleure couverture des risques ainsi impliqués.
6. Le groupe d'expert(e)s a examiné plusieurs modèles susceptibles de renforcer le premier pilier. Quelques formules ont été écartées, notamment celles qui tablaient sur l'introduction d'une rente unique, parce que le principe d'assurance doit être maintenu dans l'AVS. Pour son travail, le groupe d'expert(e)s s'est donné le cadre suivant : a) le total des coûts supplémentaires ne devrait si possible pas dépasser 1 pour cent du PIB (4,3 milliards de francs environ), et b) la prévoyance professionnelle actuelle doit être réduite de 20 pour cent au maximum. À partir de là, un modèle de développement a été mis au point ; il garantit un revenu mensuel de 3000 francs au moins aux personnes seules et de 4000 francs aux couples. L'augmentation substantielle des faibles revenus provenant de rentes est principalement obtenue par le moyen de deux mécanismes. Première-

rement, l'écart entre la rente minimale et la rente maximale est resserré. La rente minimale est désormais de 1500 francs, la rente entière, de 2500 francs. Le système proposé exige dès lors une solidarité accrue dans le premier pilier. Deuxièmement, la rente de l'AVS est complétée, pour les faibles revenus, par des prestations complémentaires automatiquement versées, après examen, sur la base de besoins minimaux estimés à 3000 francs pour une personne seule et de 4000 francs pour des couples. Pour les personnes touchant des revenus d'une activité lucrative inférieurs à 4000 francs, le montant de la rente par rapport au revenu antérieur (c'est-à-dire le taux de remplacement) est de ce fait fortement relevé. En contrepartie, les bonifications de vieillesse sont ramenées à 80 pour cent de leur valeur actuelle dans la partie obligatoire de la prévoyance professionnelle. Tous les autres dispositifs sont conservés.

7. Mandaté par le groupe d'expert(e)s, le Bureau BASS a cherché à savoir quelles seraient les effets de ce modèle sur la situation de revenu de différents types de ménages. Pour des raisons statistiques et techniques, les simulations ne fournissent que des chiffres approximatifs mais donnent une idée de l'ordre de grandeur des changements. Pour l'ensemble des ménages, le taux moyen de remplacement de l'AVS et des prestations complémentaires s'élève de environ 8 points passant de 33 à 41 pour cent. Du fait de la réduction du deuxième pilier, l'augmentation du taux moyen global de remplacement n'est finalement que de 6 points, à 59 pour cent. Il est particulièrement important de relever que le taux de remplacement augmentera très fortement pour les types de ménages financièrement les plus faibles. C'est ainsi que, pour le plus faible groupe des femmes percevant la rente individuelle minimale dans le quartile inférieur des revenus, le taux de remplacement grimpe de 70 pour cent. Le modèle implique des coûts globaux supplémentaires de quelque 4,5 milliards de francs.
8. Le modèle est très bien adapté à son objectif, puisque la distribution supplémentaire des ressources qu'il organise bénéficie dans sa plus grande partie aux ménages en situation de précarité financière. Il génère un rééquilibrage plus prononcé entre hauts et bas salaires, et rend la redistribution entre les sexes plus juste. Le modèle a aussi pour effet, comme le demandait le congrès de l'USS, de renforcer le système de répartition au détriment du système de capitalisation. Alors que plus de 62 pour cent des prestations sous forme de rentes sont financés par la procédure de répartition dans le système actuel, ce pourcentage passerait à plus de 70 pour cent si les propositions du groupe d'expert(e)s étaient mises en pratique.

2. Ausgangslage und Kontext des Expertenberichtes

Die zukünftige Sicherung der Altersvorsorge in der Schweiz steht seit langem im Zentrum des politischen Interesses. In diesem Bericht stellt die ExpertInnengruppe grundsätzliche und langfristige Überlegungen zur Ausgestaltung des schweizerischen 3-Säulen-Systems an. Dies bedeutet, dass der Bericht aktuelle Fragen laufender Reformen der AHV und der beruflichen Vorsorge nur am Rande diskutiert.

2.1. Die Entwicklung des 3-Säulen-Systems der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge in der Schweiz

Das schweizerische 3-Säulen-System in seiner heutigen Ausgestaltung ist das Resultat historischer Entwicklungen sowie politischer Konflikte und Kompromisse. Bereits im 19. Jahrhundert entwickelten Arbeitgeber für einen Teil der Arbeitnehmerschaft Einrichtungen für die berufliche Vorsorge. Die Mitwirkung der Arbeitgeber an der beruflichen Vorsorge wurde infolgedessen im Arbeitsrecht verankert. Diese Anfänge kollektiver Altersvorsorge hatten jedoch einen höchst selektiven und daher ungenügenden Charakter. Schon 1912 wurde daher ein erster parlamentarischer Vorstoss zur Schaffung einer Alters- und Hinterlassenenversicherung eingereicht, und im Generalstreik von 1918 war die Forderung nach der AHV Bestandteil des Aktionsprogramms. Schon ein Jahr später legte der Bundesrat seine Botschaft für einen entsprechenden Verfassungsartikel vor. **1925 schrieben daher Volk und Stände in der Verfassung die Einführung einer obligatorischen Alters- Hinterlassenen und Invalidenversicherung fest, deren Renten den Existenzbedarf angemessen decken sollten.** Nachdem ein erster Gesetzesentwurf zur AHV, welcher nur sehr beschränkte Leistungen vorsah, 1931 in der Volksabstimmung scheiterte, stimmten die StimmbürgerInnen 1947 dem Bundesgesetz über die AHV mit deutlichem Mehr von 80% zu. Die AHV, welche 1948 in Kraft trat, wurde damit zur Grundlage der schweizerischen Alters- und Hinterlassenenvorsorge. Die Invalidenversicherung – ebenfalls Teil der ersten Säule – ist erst deutlich später, nämlich 1960, in Kraft getreten.

Parallel dazu wuchs die private berufliche Vorsorge. Mitte der 1960er Jahre zählte man bereits über 13'000 Vorsorgeeinrichtungen mit über 1,6 Millionen Versicherten. In der Botschaft zur 6. AHV-Revision von 1963 erwähnte der Bundesrat zum ersten Mal die **Konzeption der Altersvorsorge durch drei Säulen: Die Volksversicherung zur Sicherung des Existenzbedarfes, die berufliche Vorsorge zur Fortführung der gewohnten Lebensweise sowie die individuelle Vorsorge.** Allerdings lehnte er zu diesem Zeitpunkt das Obligatorium der zweiten Säule ab, obwohl Ende der 1960er Jahre bloss zwei Drittel der Arbeitnehmer und gar nur ein Viertel der Arbeitnehmerinnen von dieser erfasst waren (BSV 1995).

Ein weiterer Reformschritt resultierte erst auf Druck von zwei Volksinitiativen der Linken von Ende der 1960er Jahre hin (Bonoli 2001, Luchsinger 1995). Die Partei der Arbeit (PdA) forderte die Einführung einer erwerbsabhängigen Volkspension, während die sozialdemokratische Partei (SPS) ebenfalls per Volksinitiative eine Lösung nach britischem Vorbild, das heisst die Einführung einer starken staatlichen zweiten Säule zusätzlich zu den privaten Vorsorgeeinrichtungen, verlangte. In Anbetracht der intakten Erfolgschancen dieser Initiativen und unter dem Einfluss einer dritten (bürgerlichen) Initiative „für eine zeitgemässe Altersvorsorge“, änderte der Bundesrat seine Position und präsentierte als Gegenvorschlag eine **Verfassungsänderung zum Obli-**

gatorium der beruflichen Vorsorge, vorwiegend im Rahmen der bestehenden Vorsorgeeinrichtungen. Daraufhin zog die SPS ihre Initiative zurück. Auch die Gewerkschaften unterstützten mehrheitlich den Gegenvorschlag des Bundesrates. In der Volksabstimmung 1972 wurde die PdA-Initiative mit grossem Mehr verworfen und der Gegenentwurf mit fast zwei Dritteln der Stimmen und von allen Ständen angenommen. Gleichzeitig wurde in den Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung die Finanzierung der **Ergänzungsleistungen zur AHV** geregelt, in der Meinung, dass diese nur vorübergehenden Charakter hätten, nämlich bis die AHV ihren verfassungsmässigen Auftrag zur Deckung des Existenzbedarfs in angemessener Weise erfüllen würde. Das Gesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) ist erst im Jahr 1985 in Kraft getreten.

Nach einer Zeit der Institutionalisierung und Konsolidierung der so geschaffenen drei Säulen (Einführung der obligatorischen beruflichen Vorsorge 1985, 8. und 9. AHV-Revisionen) flammte gegen Ende der 1980er Jahre die Diskussion um die Ausgestaltung des gesamten Systems wieder auf. Der Wandel der Lebensformen, aufkommende wirtschaftliche und finanzielle Schwierigkeiten sowie die Publikation von neuen Erkenntnissen zur Armut in der Schweiz trugen zu einer neuen Grundsatzdebatte zur Ausgestaltung der Altersvorsorge in der Schweiz bei (BSV 1995: 1). Auch verschiedene parlamentarische Vorstösse und nicht zuletzt die Initiative des SGB zur Stärkung von AHV und IV, welche 1991 eingereicht wurde, verstärkten den Druck für eine Erneuerung dieser Debatte. In diesem Kontext überprüfte Mitte der 1990er Jahre eine Expertenkommission das 3-Säulen-System im Auftrag des Bundesrates („3-Säulen-Bericht“, BSV 1995). **Sie stellte erstens fest, dass insbesondere die AHV ihr verfassungsmässiges Ziel nicht erreicht und zweitens, dass die vom Bundesrat seit den 1970er Jahren angepeilte Ersatzquote von 60% des letzten Erwerbshohes bei Haushalten mit tieferen Einkommen nicht ausreicht:** „soll der Verfassungsauftrag erfüllt werden, so müssten also in erster Linie die Renten der ersten Säule bei kleinen und mittleren Einkommen stark angehoben werden“ (BSV 1995: 28). Trotz dieser klaren Aussage empfahl die Kommission dem Bundesrat, das System *nicht* an den Verfassungsauftrag anzupassen, sondern diesen – ohne formelle Verfassungsänderung – neu dahingehend zu interpretieren, dass die Ersatzquote von 60% von AHV und BV *gemeinsam* erreicht werden sollte. Tiefe Einkommen sollten auch in Zukunft allein durch bedarfsorientierte Ergänzungsleistungen angehoben werden. Zu diesem System der Ergänzungsleistungen formulierte der Dreisäulenbericht ebenfalls notwendige Verbesserungen, insbesondere eine verbesserte Information der RentnerInnen und der Ausbau gewisser Leistungen. Diese Massnahmen wurden jedoch nicht umgesetzt.

Dieser kurze historische Abriss zeigt primär zwei Dinge. Erstens wird deutlich, dass das heutige System der schweizerischen Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge nach und nach in politischen Auseinandersetzungen um Verbesserungen der Einkommensverhältnisse der RentnerInnen erstritten wurde. Die Ausgestaltung des 3-Säulen-Systems ist somit nicht unabänderlich. Sie war und ist in einem Entwicklungsprozess begriffen und bleibt auch weiterhin Gegenstand von Veränderungen. Zweitens zeigt die kurze Darstellung, dass die AHV in ihren Leistungen heute nicht dem Auftrag nach angemessener Sicherung des Existenzbedarfes entspricht, den Volk und Stände zuletzt 1999 in der Abstimmung zur neuen Bundesverfassung bekräftigt haben.

2.2. Anlass zur Überprüfung des 3-Säulen-Systems der Alterssicherung

Zusätzlich zum unerfüllten Verfassungsauftrag haben sich in den letzten Jahren vermehrt **weitere Schwächen des heutigen 3-Säulen-Systems**, insbesondere der zweiten Säule, gezeigt. Die ungenügende Sicherung von Klein- und MittelverdienerInnen, die mangelnde Berücksichtigung der Teilzeitarbeit in der beruflichen Vorsorge, von welcher vor allem Frauen betroffen sind, und die Anfälligkeit der Pensionskassen auf Schwankungen der Kapitalmärkte sind nur einige davon. Nur ein Teil der Bevölkerung kommt effektiv in den Genuss der Leistungen von allen drei Säulen.

Vor diesem Hintergrund wurden am Kongress des SGB von Oktober 2002 zwei **Anträge des Gewerkschaftsbundes des Kantons Zürich und der Gewerkschaft Comedia** (cf. Anhänge 1 und 2) auf Prüfung eines Ausstiegsszenarios aus der zweiten Säule und zur Stärkung der AHV eingereicht. Während der Antrag der Comedia zum sofortigen Ausstieg aus der zweiten Säule von einer deutlichen Mehrheit der Delegierten verworfen wurde, wurde der zweite Antrag zur Prüfung angenommen. Dieser verlangte ein „Umbauszenario für die 2. Säule zugunsten einer Stärkung der AHV“ sowie eine Lösung für all jene Lohnabhängigen, die durch das System der beruflichen Vorsorge / zweiten Säule benachteiligt werden. In Anlehnung an die AHV sollen sie dem Antrag gemäss im Umlageverfahren zusätzlich versichert sein, damit auch ihnen die Fortführung des gewohnten Lebensstandards im Rentenalter garantiert ist.

Eine Abkehr vom Mehrsäulensystem hin zum reinen Umlageverfahren und eine substantielle Gewichtsverschiebung von der zweiten zur ersten Säule wurden von Volk und Ständen mehrmals deutlich abgelehnt. Sowohl die PdA-Initiative von 1972 zur Einführung einer Volkspension als auch die Initiative des SGB zur Stärkung von AHV und IV, über welche im Juni 1995 abgestimmt wurde, wurden von mehr als 70% der Stimmenden und allen Ständen verworfen.

Auch wenn eine Abschaffung der zweiten Säule zum jetzigen Zeitpunkt keine Option darstellt, stehen die konkrete Ausgestaltung des 3-Säulen-Systems und vor allem das relative Gewicht der verschiedenen Säulen nach wie vor zur Diskussion. Dies insbesondere angesichts der **Kumulierung von seit Anbeginn bestehenden Problemen** - wie der Nichterfüllung des Verfassungsauftrages oder der Benachteiligung von Frauen gegenüber Männern - **und der Verschärfung von Schwächen in jüngster Vergangenheit**, wie z.B. der ungenügenden Absicherung einer wachsenden Anzahl von Teilzeitarbeitenden und von Arbeitnehmenden in flexiblen Arbeitsverhältnissen (befristete Anstellungen, Arbeit auf Abruf), von welchen vor allem Frauen betroffen sind, sowie von Arbeitslosen. Eine minimale Ausdehnung der obligatorischen beruflichen Vorsorge, wie in der ersten BVG-Revision eingeführt¹, ist keine genügende Antwort auf diese Probleme.

Deshalb hat der SGB am Kongress von Herbst 2002 einer **Expertinnengruppe** den Auftrag erteilt, einen Bericht zur zukünftigen Ausgestaltung des 3-Säulen-Systems mit Fokus auf die Altersvorsorge zu erarbeiten. Der vorliegende Bericht beruht auf diesem Auftrag, welcher im Folgenden näher erläutert wird.

¹ Am 1.1.05 in Kraft getreten

3. Fragestellungen, Ziele und Aufbau des ExpertInnenberichtes

Der an die ExpertInnengruppe ergangene Auftrag umfasst **zwei Hauptaspekte** (cf. Anhang 3):

1. Auf Grund einer Untersuchung der Lebenslage von RentnerInnen mit unteren und mittleren Einkommen konkretisiert die ExpertInnengruppe die Forderung nach **substantieller Rentenerhöhung**, inkl. deren Finanzierung.
2. Im Weiteren prüft die ExpertInnengruppe die Möglichkeiten eines **Umbaus** des gesamten Systems der Altersvorsorge in Richtung Stärkung des Umlageverfahrens gegenüber dem Kapitaldeckungsverfahren.

Der Auftrag präzisiert auch, dass die ExpertInnengruppe gleichstellungsorientiert vorzugehen, bei ihren Analysen bestehende Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts sichtbar zu machen und Lösungsvorschläge gleichstellungskonform zu gestalten hat.

Die ExpertInnengruppe hat sich in Ihrer Arbeit **primär am ersten Teil des Auftrages orientiert**. Im Zentrum der Überlegungen stand die Suche nach Vorschlägen, um die finanzielle Lebenslage von einkommensschwachen RentnerInnen deutlich zu verbessern, im Sinne des bis anhin unerfüllten Verfassungsauftrages. Wie dieser Bericht insbesondere in Kapitel 5 ausführt, muss diese Verbesserung über einen Ausbau der ersten Säule realisiert werden. Deren substantieller Ausbau impliziert fast *zwangsläufig* einen Umbau des Systems im Sinne einer Gewichtsverlagerung von der zweiten hin zur ersten Säule, und damit vom Kapitaldeckungs- hin zum Umlageverfahren, wenn man substantielle Mehrkosten vermeiden will.

Konkret definiert der SGB im Positionspapier 5 (vgl. Anhang 3), welches am Kongress von Oktober 2002 verabschiedet wurde, das **Ziel einer Gesamtrentenversorgung von 100% für untere Einkommen bis 3000 Franken im Monat**. Wobei nicht definiert wird, ob dieses Ziel ausschliesslich mittels der ersten Säule oder durch eine Kombination von Leistungen aus der ersten und der zweiten Säule erreicht werden soll. Von diesem gegebenen Ziel ausgehend hat die ExpertInnengruppe verschiedene Umbauvarianten definiert und deren Konsequenzen vor allem in sozialpolitischer und finanzieller Hinsicht evaluiert.

Im Sinne des Auftrages des SGB an die ExpertInnengruppe ist der Bericht wie folgt strukturiert: In **Kapitel 4** werden die Auswirkungen der heutigen Ausgestaltung des 3-Säulen-Systems auf die Einkommensverhältnisse von AltersrentnerInnen in der Schweiz dargestellt. Es wird dabei untersucht, welchen Stellenwert die Leistungen der einzelnen Säulen in den Einkommen verschiedener Kategorien von AltersrentnerInnen haben. Dabei steht auch die Frage im Vordergrund, welcher Anteil der AltersrentnerInnen und welche familiären Situationen und Erwerbsbiographien von ungenügender Alterssicherung betroffen sind. Ausgehend davon wird in **Kapitel 5** diskutiert, welche Säule gestärkt werden müsste, um allen AltersrentnerInnen in der Schweiz ein angemessenes Einkommen zu garantieren. Dazu werden mittels eines Systemvergleichs die spezifischen Stärken und Schwächen der im Umlageverfahren finanzierten AHV und der im Kapitaldeckungsverfahren finanzierten BV auf Grund verschiedener Kriterien verglichen. Das Kapitel kommt zum Schluss, dass eine substantielle Verbesserung der finanziellen Lage von einkommensschwachen RentnerInnen primär über einen Ausbau der Leistungen der *ersten Säule*

zu realisieren ist. Deshalb beleuchtet **Kapitel 6** Handlungsspielraum und Handlungsbedarf, welche sich aus den wirtschaftlichen, demographischen und gesellschaftlichen Entwicklungen für Reformen der ersten Säule ergeben. In **Kapitel 7** wird dann der Ausbauvorschlag der ExpertInnengruppe an den SGB vorgestellt. Beurteilt wird er dabei nach folgenden Kriterien:

- Erreichen der Zielsetzung einer angemessenen Deckung des Existenzbedarfes im Sinne des Verfassungsauftrags
- Kongruenz mit dem Auftrag des SGB-Kongresses
- Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann
- Umverteilungseffekte
- Ausmass des systemischen Eingriffes
- Finanzierbarkeit
- Komplexität
- Versicherungstechnische und administrative Machbarkeit
- Möglichkeiten eines stufenweisen Umbaus
- Effizienz
- Akzeptanz und Glaubwürdigkeit

Auf dieser Grundlage nimmt die ExpertInnengruppe eine Gesamtbeurteilung des Ausbaumodells vor, bevor sie in Kapitel 9 zusammenfassend ihre Empfehlungen an den SGB formuliert.

4. Wen schützt das 3-Säulen-System? Zur finanziellen Lage der AltersrentnerInnen in der Schweiz

Dieses Kapitel zeigt auf, dass die finanzielle Altersvorsorge in der Schweiz grosse Disparitäten in den Einkommensverhältnissen fortschreibt und zum Teil sogar verschärft. Während eine Minderheit von RentnerInnen von Einkommensanteilen aller drei Säulen, sowie von Vermögens- und Erwerbseinkommen profitieren können, ist ein bedeutender Anteil der RentenbezügerInnen auf tiefe oder ungenügende Einkommen angewiesen, welche fast ausschliesslich aus der AHV stammen. In diesem Bericht geht es um Möglichkeiten, die finanzielle Situation dieser zweiten Kategorie von RentnerInnen zu verbessern. Dazu wird im folgenden untersucht, **wie sich das heutige 3-Säulen-System auf die Einkommensverhältnisse der RentnerInnen allgemein sowie spezifischer Kategorien von RentenbezügerInnen auswirkt und inwiefern ein Handlungsbedarf für die Sicherung ihres Existenzbedarfes entsteht.**

Die Darstellung der Einkommensverhältnisse ist limitiert, da keine umfassende Statistik der Einkommensquellen von RentenbezügerInnen existiert. Der Bericht stützt sich daher auf vorhandene Statistiken und Sekundärliteratur.

4.1. Die durchschnittliche Rentnerin gibt es nicht: grosse Disparitäten in den Einkommensverhältnissen

Die Einkommensverhältnisse der RentnerInnen in der Schweiz weisen sehr grosse Unterschiede auf. Die Disparitäten, welche im Erwerbsalter herrschen, werden nach der Beendigung der Erwerbsarbeit reproduziert und sogar noch verstärkt (Bundesamt für Statistik 2003: 25)². Basierend auf der letzten Einkommens- und Verbrauchserhebung von 1998 zeigt das Bundesamt für Statistik (2003), dass die RentnerInnen bei den tiefen Einkommen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung und zu den Erwerbstätigen deutlich übervertreten sind. Dazu kontrastiert die Situation einer Minderheit von RentnerInnen, deren Einkommen hoch bis sehr hoch sind. Der folgende „Extremgruppenvergleich“ zwischen finanziell schwachen und privilegierten Rentnerhaushalten verdeutlicht die Disparitäten. Ein Quintil umfasst je 20% aller Rentnerhaushalte.

² Bei den erwerbstätigen Haushalten ist das durchschnittliche Gesamteinkommen des finanziell bestgestellten Quintils (20% der Haushalte) etwa 3,3 mal höher als das durchschnittliche Einkommen der finanziell schwächsten 20% der Haushalte (14'040 Franken zu 4'200 Franken). Bei den Rentnerhaushalten erhöht sich dieser Unterschied auf ein Verhältnis von 4,01 (9'161 Franken zu 2'283 Franken). Zudem akzentuieren sich die Disparitäten. Der Unterschied zwischen den „Extremgruppen“ (5. und 1. Quintil) ist bei der älteren Rentnergeneration (ab 75 Jahre) kleiner als bei der jüngeren Rentnergeneration (Bundesamt für Statistik 2003: 25, 40).

Tabelle 1: Vergleich der Einkommensverhältnisse in RentnerInnenhaushalten

Quelle: Bundesamt für Statistik 2003: 49 (Daten der EVE 1998)

	1. Quintil	5. Quintil
<i>Durchschnittliches Monatseinkommen</i>		
Bruttoeinkommen	2'232 Franken	10'386 Franken
Äquivalenzeinkommen ³	2'106 Franken	7'285 Franken
Verfügbares Einkommen	1'887 Franken	8'316 Franken
Verfügbares Äquivalenzeinkommen	1'784 Franken	5'827 Franken

Ein Einkommensquintil umfasst je 20% aller Haushalte. In dieser Tabelle wird also der finanziell schwächste Fünftel aller Haushalte mit dem finanziell bestgestellten Fünftel aller befragten Haushalte verglichen. Zur Definition des Äquivalenzeinkommens, siehe Fussnote 2.

Durchschnittsdaten zur finanziellen Situation der RentnerInnen sind wenig aussagekräftig, weil eine Minderheit den Mittelwert stark ansteigen lässt⁴.

Die ungleiche Verteilung der Einkommen im Alter zeigt sich auch in der folgenden Abbildung. Zudem zeigt diese auf, dass sich in den tiefen Einkommensklassen ein zahlenmässig viel grösserer Anteil an RentnerInnen befindet, ein Umstand, der bei der obigen Darstellung in Quintilen nicht berücksichtigt wird⁵. Die Abbildung beruht auf einer telefonischen Umfrage bei 1884 Personen im AHV-Alter (mit oberer Grenze von 75 Jahren), welche für die Studie von Balthasar et al. (2003) im Rahmen von IDAForAlt durchgeführt wurde.

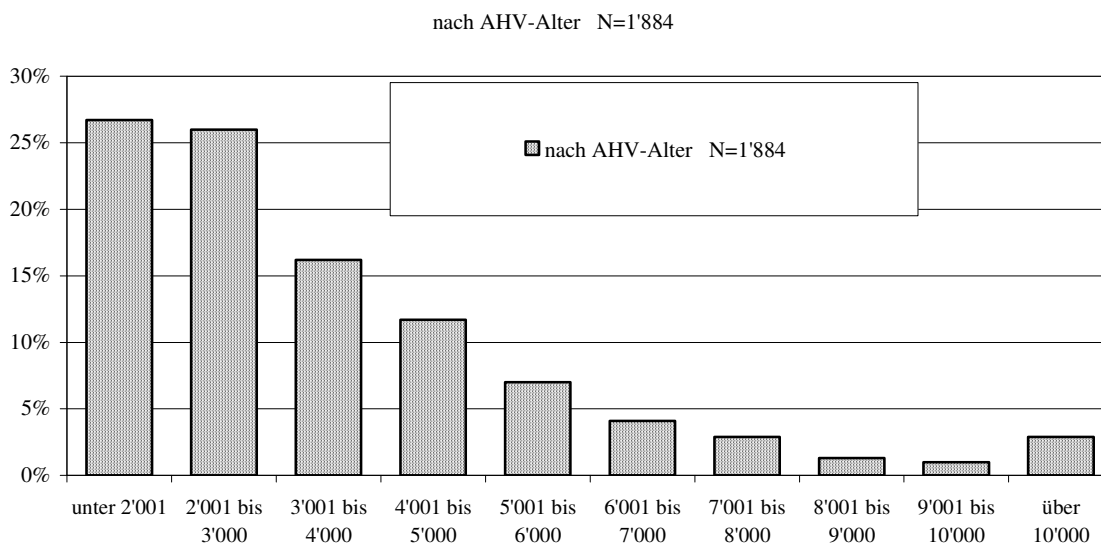
³ Beim Äquivalenzeinkommen wird das Haushaltseinkommen auf einen Einpersonenhaushalt umgerechnet, indem es durch die entsprechende «Äquivalenzgrösse» dividiert wird. Diese Grösse entspricht der gewichteten Anzahl Personen im Haushalt. Die erste erwachsene Person wird mit 1.0, die zweite und jede weitere Person über 14 Jahren mit 0.5 sowie jedes Kind unter 15 Jahren mit 0.3 gewichtet.

⁴ Das mittlere monatliche Haushaltsäquivalenzeinkommen (Median) für Personen im Rentenalter beträgt nach der Studie von Balthasar et al. (2003: 159) 2'995 Franken. Das Bundesamt für Statistik (2003: 12) kommt auf Grund der Einkommens- und Verbrauchserhebung von 1998 auf eine ähnliche Zahl von 2'836 Franken monatlich. Das mittlere Haushaltseinkommen (Median) insgesamt der Personen im Rentenalter beträgt mit 3'950 Franken deutlich mehr. Weil das Haushaltseinkommen aber massgeblich von der personellen Zusammensetzung des Haushalts abhängig ist, scheint die Darstellung der tieferen Äquivalenzeinkommen (zur Definition vgl. Fussnote X) adäquater. Eine Diskussion der Einkommensverhältnisse der RentnerInnen auf der Basis von Bundessteuerdaten findet sich auch bei CONSOC 2003: 5ff.

⁵ Bei einer so ungleichen Verteilung der Haushalte auf die Einkommensklassen hat die Darstellung in Quintilen (5 gleich grosse Gruppen mit je 20% der Haushalte) zur Folge, dass die unteren Quintile sehr viel ähnlichere Haushalte umfassen als das oberste Quintil. So geht aus der Abbildung 1 hervor, dass 60% der Haushalte, dh. 3 Quintile in den Einkommen bis 4000 Franken monatlich konzentriert sind, während die restlichen 40% auf der sehr breiten Spanne von 4000 Franken bis über 10'000 Franken verteilt sind.

Abbildung 1: Monatliches Bruttohaushaltseinkommen in Franken (Äquivalenzeinkommen⁶)

Quelle: Balthasar et al. 2003: 159



Die Tabelle zeigt, dass mehr als 50% der befragten Personen im Rentenalter ein monatliches Bruttohaushaltseinkommen (Äquivalenzeinkommen) von unter 3000 Franken beziehen, und sogar etwa 27% mit weniger als 2000 Franken pro Monat auskommen müssen⁷. Natürlich gibt es auch innerhalb dieser Kategorien Unterschiede bezüglich der Prekarität der finanziellen Situation, je nach Haushaltsverhältnissen und individuellen Bedürfnissen der Befragten. Wichtig ist jedoch festzuhalten, dass ein bedeutender Anteil der AltersrentnerInnen in der Schweiz über sehr tiefe Einkommen verfügt, und diese einer Minderheit von hohen Einkommen gegenüberstehen.

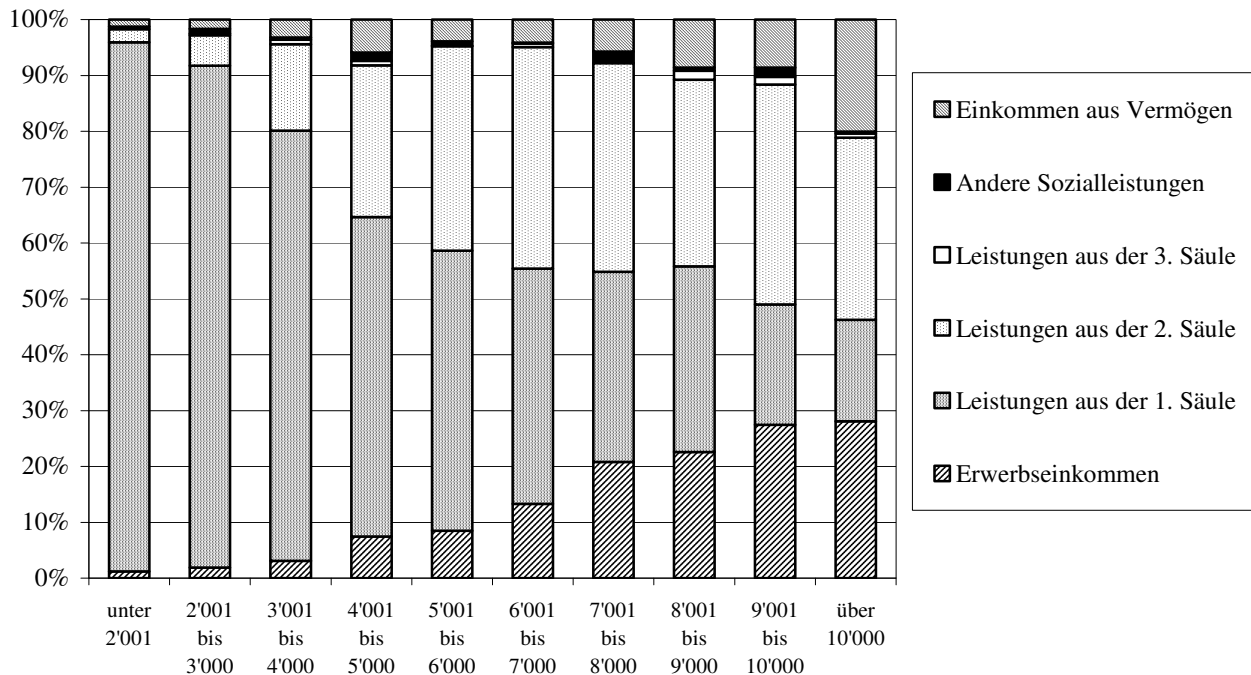
4.2. Eine Altersvorsorge auf 3 Säulen? Zum Anteil von AHV, BV und privater Vorsorge an den Rentnereinkommen

Die Terminologie des „3-Säulen-Systems“ suggeriert, dass RentnerInnen in der Schweiz finanziell auf „mehreren Beinen“ stehen und damit eine möglichst stabile finanzielle Vorsorge ermöglicht wird. Bei näherer Betrachtung erweist sich dieses Bild aber für einen sehr bedeutenden Teil der RentnerInnenhaushalte als unzutreffend. Die folgende Abbildung illustriert diesen Sachverhalt:

⁶ Zur Definition des Äquivalenzeinkommens, vgl. Fussnote 2.

⁷ Es ist festzuhalten, dass diese Anteile an einkommensschwachen RentnerInnen deutlich über denjenigen liegen, welche das in diesem Bericht verwendete Simulationsmodell schätzt (siehe Kapitel 7.2.1. dieses Berichtes). Der Unterschied dürfte sich durch zwei Faktoren erklären. Erstens verwendet unser Reformmodell einen EL-Richtwert von 4'000 Franken für Paare, während Balthasar et al. von einem Mindestbedarf von 4500 Franken ausgehen. Zweitens sind bei Balthasar et al. auch Haushalte mit mehr als 2 Personen einbezogen, bei denen der Anteil mit einem Äquivalenzeinkommen unter 3'000 Franken tendenziell höher liegt. Zudem beruht die Schätzung von Balthasar et al. auf einer relativ geringen Fallzahl.

Abbildung 2: Zusammensetzung des monatlichen Bruttohaushaltseinkommens⁸
(Äquivalenzeinkommen), Quelle: Balthasar et al. 2003 : 166



Es sind insbesondere zwei Faktoren, die erklären, warum das Bild der auf drei Säulen basierenden Altersvorsorge für sehr viele RentnerInnen nicht zutrifft:

- **Erstens profitiert nur ein Teil der AltersrentnerInnen von bedeutenden Einkommensanteilen aus der beruflichen Vorsorge.** Bis zu einem monatlichen Bruttohaushaltseinkommen von 3000 Franken machen die Leistungen der ersten Säule (AHV- und IV-Renten, Ergänzungsleistungen sowie Kinder-, Witwen- und Zusatzrenten) zwischen 90 und 95%, also fast die Gesamtheit des Haushaltseinkommens aus. Erst ab einem Haushaltseinkommen von 4000 Franken erreichen die Einnahmen der zweiten Säule einen Anteil von mindestens 25% des Einkommens. Die berufliche Vorsorge ist vor allem für Personen mit Einkommen von 5000 bis 9000 Franken von erheblicher Bedeutung.
- **Zweitens haben Einkommen aus der privaten Vorsorge, der dritten Säule, in allen Einkommensklassen nur eine marginale Bedeutung.** Zum Teil erklären Balthasar et al. (2003) dies dadurch, dass gewisse einmalige Kapitalauszahlungen bei den Vermögenserträgen verbucht sind, weil die Abbildung 2 die Leistungen der dritten Säule nur berücksichtigt, sofern es sich nicht um einmalige Kapitalauszahlungen handelt. Zudem könnte es sein, dass die befragten Personen auf Grund ihres Alters bisher noch wenig in eine dritte Säule investieren konnten. Dennoch ist das geringe Gewicht der dritten Säule erstaunlich, umso mehr als 2002 je knapp eine Million Policen und Konti in

⁸ Die Darstellung beruht auf einer Stichprobe von Haushaltungen, in denen die befragte Person das Rentenalter erreicht hat. Die recht hohe Bedeutung des Erwerbseinkommens vor allem in den oberen Einkommensgruppen resultiert zum Teil daraus, dass (noch) erwerbstätige Partnerinnen und Partner zum Erwerbseinkommen des Haushaltes beitragen. Werden alle Haushaltungen, welche einen Partner oder eine Partnerin mit Erwerbseinkommen haben, aus der Analyse ausgeschlossen, nimmt der Anteil des Erwerbseinkommens in allen Einkommensgruppen ab. In den Haushalten mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von über 7000 Franken bleibt er jedoch mit einem Gewicht von zwischen 9.4 und 18.2 Prozent nach wie vor bedeutend (Balthasar et al. 2003: 166)

der Säule 3a existierten (BSV 2003: 228) und rund zwei Drittel aller Haushalte mit einer über 50-jährigen Referenzperson Beiträge an die freiwillige Altersvorsorge leisten (BFS 2003: 4). Die Leistungen der dritten Säule machen jedoch nur einen sehr geringen Teil an den Einkommen der RentnerInnen aus. Sie sind grundsätzlich nur für hohe Einkommen zugänglich und bieten diesen eine Möglichkeit der Steueroptimierung.

Von Bedeutung für diesen Bericht sind vor allem die **Lücken, die in der beruflichen Vorsorge entstehen**. Im 3-Säulen-Bericht wurde festgehalten, dass trotz des Koordinationsabzuges der überwiegende Teil der heutigen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen über eine berufliche Vorsorge verfügt (BSV 1995: 10). Insgesamt zählte die Pensionskassenstatistik 2001 etwa 3,3 Millionen Versicherte (BSV 2003: 134). Gewichtige Unterschiede bestehen aber weiterhin zwischen den Geschlechtern. Nur jeder sechste aktive Mann, aber fast jede zweite aktive Frau ist in der beruflichen Vorsorge nicht versichert. 63 Prozent der in Pensionskassen Versicherten sind Männer, 37 Prozent sind Frauen. Generell ist die Bedeutung der zweiten Säule für viele Versicherte nur sehr gering. Eine volle BV-Rente kann zudem nur bei einer vollen Beitragsdauer erreicht werden, was sich vor allem für unterbrochene Erwerbsbiographien negativ auswirkt, von welchen typischerweise sehr viele Frauen betroffen sind. Zudem verfügen etwa 50% der *heutigen* AltersrentnerInnen über gar keine zweite Säule⁹. Ebenfalls sehr prekär ist die Lage der Selbstständigerwerbenden in der zweiten Säule. Balthasar et al. (2003 : 200) zeigen auf, dass nur rund ein Viertel der Selbstständigerwerbenden, welche in ihrer Befragung auftauchen, in der zweiten Säule versichert sind. Bei den Arbeitnehmenden liegt diese Versichertendichte bei über drei Vierteln. Dieses Defizit wird auch aus Vermögenseinkünften nur zu einem kleinen Teil wettgemacht. Die erste Säule ist für die selbstständig Erwerbenden im Rentenalter von sehr hoher Bedeutung. Sie deckt im Durchschnitt 79 Prozent des Bruttohaushaltseinkommens (Äquivalenzeinkommen) ab¹⁰.

Bei der Interpretation dieser Zahlen muss natürlich im Auge behalten werden, dass die zweite Säule, welche erst 1985 obligatorisch wurde, noch nicht ihre volle Wirkung entfaltet hat. Basierend auf Simulationen der künftigen Leistungen der zweiten Säule zeigen mehrere Studien, dass der Beitrag der beruflichen Vorsorge an den Einkommen der RentnerInnen in den nächsten Jahren tendenziell zunehmen wird (Ghelfi 1996, Bonoli und Gay-des-Combes 2003), wodurch sich der Anteil an RentnerInnen mit sehr kleinen Renteneinkommen eher verringern dürfte. Dennoch darf dieser positive Einfluss der zweiten Säule auch nicht überschätzt werden, da keine oder eine marginale Absicherung in der beruflichen Vorsorge oft durch familiäre und arbeitsmarktliche Umstände wie Scheidung, Teilzeitarbeit, Erwerbsunterbrüche oder berufliche Selbstständigkeit entsteht, welche sich weiter verbreiten. Auf Grund ihrer Studie, welche die Entwicklung der künftigen Leistungen des 3-Säulen-Systems für Personen simuliert, die 1975 geboren worden sind¹¹, kommen Bonoli und Gay-des-Combes (2003) zum Schluss, dass für Personen mit tiefen Einkommen oder unterbrochenen Erwerbsbiographien, für Teilzeitarbeitende oder Geschiedene **auch in Zukunft die AHV die Haupteinnahmequelle bleiben wird**. Dass diese „Risikofaktoren“ künftig weniger häufig auftreten werden, ist kaum anzunehmen.

⁹ Auch Balthasar et al. (2003: 168) zeigen auf, dass die Abdeckung durch die berufliche Vorsorge bei der aktuellen älteren Generation noch sehr lückenhaft ist. Nur etwa 60 % Prozent der Befragten (1815 ehemals und aktuell Erwerbstätige im Alter zwischen 59 und 71 (Frauen) und 61 und 73 (Männer)) verfügen über eine zweite Säule.

¹⁰ Bei den Arbeitnehmenden beträgt dieser Durchschnittswert 63 Prozent.

¹¹ Die Berechnungen beruhen auf den Zahlen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung von 1995 (SAKE). Das Modell geht ausserdem von einer gleichbleibenden Gesetzgebung aus (Stand 2003), ausser beim ordentlichen Rentenalter, das für Frauen und Männer bei 65 Jahren festgehalten wurde.

Insgesamt ergibt sich das deutliche Bild, dass das System der drei Säulen der Altersvorsorge relativ weite Teile der AltersrentnerInnen nicht erfasst und auch in Zukunft kaum erfassen wird. Im Bezug auf die zweite und die dritte Säule hält das Bundesamt für Statistik auf Grund der Einkommens- und Verbrauchserhebung von 1998 fest, dass die Integration von materiell weniger privilegierten Haushalten ins 3-Säulen-System nicht sicher gestellt ist. Für diese einkommensschwachen AltersrentnerInnen wird die AHV auch in Zukunft die zentrale Rolle spielen (BFS 2003: 4).

4.3. Zum sozialen Profil von einkommensschwachen AltersrentnerInnen

Dieser Bericht befasst sich mit Strategien zur Verbesserung der finanziellen Verhältnisse für materiell schlecht gestellte RentnerInnen und zur Reduktion der Einkommensdisparitäten im Rentenalter. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, **das soziale Profil der RentnerInnen zu untersuchen, welche vom heutigen 3-Säulen-System ungenügend geschützt werden.** Die verfügbaren Daten dazu sind leider mangelhaft. Dennoch zeichnet sich ab, dass die Einkommensunterschiede im Rentenalter stark durch die Faktoren **Geschlecht** und **Einkommensbiographie** bedingt sind, welche ihrerseits wiederum zusammenhängen. Diese Risikofaktoren sorgen schon im Erwerbssalter für grosse Einkommensunterschiede, verstärken sie jedoch im Rentenalter noch zusätzlich.

Frauen sind in der Altersvorsorge in der Schweiz noch immer deutlich schlechter gestellt als Männer. Nach der Einkommens- und Verbrauchserhebung liegt das mittlere Haushaltsäquivalenzeinkommen von Rentnerinnen (Eiersonenhaushalte) bei ca. 2'500 Franken während es für Rentner in Eiersonenhaushalten bei ca. 3'250 Franken liegt (Bundesamt für Statistik 2003: 48). 12% aller über 61-jährigen Frauen leben in einem Haushalt, dessen Äquivalenzeinkommen weniger als die Hälfte des mittleren Einkommens aller Haushalte (Median, ca. 1650 Franken) beträgt. Bei den über 64-jährigen Männern beträgt dieser Anteil dagegen knapp 9% (Branger 2000: 7). In der **ersten Säule** sind die Leistungsverhältnisse nach Geschlechtern ungefähr ausgeglichen. Etwa ein Drittel der Männer und Frauen beziehen eine maximale Rente, knapp 50% der Männer und etwa 45% der Frauen beziehen eine Rente zwischen 1501 und 2060 Franken und für etwa 17% der Männer und gut 20% der Frauen liegt die monatliche Rente unter 1500 Franken (AHV-Statistik, Bundesamt für Sozialversicherungen 2002).

Besonders deutlich sind hingegen die Unterschiede zwischen den Geschlechtern in der **zweiten Säule**. Hier machen die Frauen bloss 38.7 % der aktiven Versicherten und 30.4 % der AltersrentenbezügerInnen aus (46.2 % unter Einschluss der Hinterlassenen- und Invalidenrenten). Auf die AltersrentnerInnen entfallen nur gerade 17.6 % der ausbezahlten Leistungen¹². Zudem sind die RentnerInnen in den tiefen Rentenklassen konzentriert. Während die durchschnittliche Altersrente für Männer 29'300 Franken beträgt, erreicht dieser Durchschnitt

¹² Bei den Invalidenrenten entfallen 30.9 % der Leistungen auf Frauen. Bei den Witwenrenten (abgeleitete Renten, an Witwen von Versicherten) werden 98.3 % der Leistungen an Frauen ausgerichtet, was darauf zurückzuführen ist, dass im BVG bis zur 1. BVG-Revision gar keine Witwerrente vorgesehen war. Insgesamt, unter Einschluss sämtlicher Rentenarten, werden 30.9 % der Leistungen an Frauen ausgerichtet.

gerade mal 16'968 Franken bei den Frauen (57.9 % der durchschnittlichen Männerrente). Auch hier sind die Durchschnittswerte nur begrenzt aussagekräftig, und es ist wichtig, die Verteilung zu betrachten. 47.9 % der Frauen (aber nur 17.5 % der Männer), welche *überhaupt* eine Rente aus der beruflichen Vorsorge beziehen, erhalten weniger als 10'000 Franken im Jahr. Bei den Männern ist die Tendenz umgekehrt. 47,3 % der Rentner (aber nur 17.5 % der Frauen) beziehen von der beruflichen Vorsorge jährlich mindestens 30'000 Franken (BFS 2004).

Hinter diesen Disparitäten in den Einkommensverhältnissen von Rentnerinnen und Rentnern verbirgt sich der **Einfluss von familiären Bedingungen und Erwerbsbiographien, welche wiederum stark vom Geschlecht abhängen**. Allgemein führen der Koordinationsabzug und die Erfordernis einer vollen Beitragsdauer dazu, dass **Teilzeitarbeitnehmende** und Personen mit **unterbrochenen Erwerbsbiographien** (insbesondere auch durch Arbeitslosigkeit) schlecht oder gar nicht in der zweiten Säule versichert sind. In ihrem Bericht (SGK-N 2002) zur ersten Revision des BVG hielt die nationalrätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit im Februar 2002 fest, dass 23% aller Erwerbstätigen nicht in der beruflichen Vorsorge versichert sind (15% der erwerbstätigen Männer und 35% der erwerbstätigen Frauen). Generell ist mit der geltenden Regel des pauschalen Koordinationsabzuges die Teilzeitarbeit benachteiligt, auch weil Personen, welche bei mehreren Arbeitgebern angestellt sind, jedes Mal den vollen Koordinationsabzug hinnehmen müssen¹³. Schon der 3-Säulen-Bericht (BSV 1995) hat diese Benachteiligung von Teilzeitarbeitnehmenden als Problem definiert und – auf Grund des überwiegenden Frauenanteils in dieser Kategorie der Erwerbstätigen¹⁴ – als indirekte Diskriminierung definiert, die beseitigt werden sollte. In eine ähnliche Richtung tendierten auch verschiedene parlamentarische Vorstösse seit den 1980er Jahren¹⁵. Auch kleine und mittlere Einkommen sind in der beruflichen Vorsorge nur ungenügend versichert, unter anderem auch auf Grund der Praktik gewisser Arbeitgeber, die Löhne gerade unterhalb des Koordinationsabzuges zu bezahlen (SGK-N 2002: 6).

In diesem Zusammenhang gilt es auch zu diskutieren, inwiefern die Ausrichtung von **Ergänzungsleistungen** die Problematik der tiefen RentnerInnenneinkommen entschärfen kann. Tatsächlich reduzieren diese die Armut bei den RentnerInnen sehr deutlich. Suter und Mathey (2000) haben berechnet, dass sich die Armutsquote der Rentnerhaushalte durch Ergänzungsleistungen je nach Definition der Armutsgrenze um 20 bis 50% verringert. Ohne diese Leistungen wären RentnerInnen weit stärker von Armut betroffen. Gegenüber den Bedarfsleistungen der Sozialhilfe haben die EL ebenfalls klare Vorteile: erstens haben die Bezugsberechtigten einen klaren Rechtsanspruch darauf, zweitens liegt das Niveau der EL rund 20 Prozent über den durchschnittlichen Sozialhilfeeinsätzen und drittens tragen die Ergänzungsleistungen den besonderen Belastungen von RentnerInnen in Heimen Rechnung. Rund zwei Drittel der RentnerInnen, die ein Anrecht auf Ergänzungsleistungen hätten, beziehen

¹³ Insofern benachteiligt das System auch Familien, in denen beide Elternteile Teilzeit arbeiten, um sich gleichberechtigt an den familiären, häuslichen und erwerbsorientierten Arbeiten zu beteiligen.

¹⁴ Nach der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung von 2001 sind etwa 80% der Teilzeitarbeitenden Frauen. Teilzeitarbeitende machen etwa 55% der berufstätigen Frauen aus. Bei den berufstätigen Männern beträgt dieser Anteil erst 11%. Er ist jedoch in den letzten Jahren konstant angestiegen. 1991 betrug der Anteil an Teilzeitarbeitenden unter den Männern noch 7,8%. Ein steter Anstieg der Teilzeitbeschäftigung – wenn auch in leicht geringerem Ausmass – ist auch bei den Frauen weiterhin zu verzeichnen.

¹⁵ Insbesondere die Postulate Uchtenhagen „BVG. Berücksichtigung der Teilzeitbeschäftigten“ (87.466) und Bühler „BVG. Berücksichtigung von Teilzeitbeschäftigten“ (87.483), sowie die vom Parlament überwiesene parlamentarische Initiative Zapfl „Teilzeitbeschäftigung. Koordinationsabzug“ (97.0414).

diese auch tatsächlich (CONSOC 2003: 17; Leu 1997: 403). Auch im Hinblick auf die Bezugsquote sind die EL daher der Sozialhilfe überlegen.

Dennoch macht dieser Befund primär ein sozialpolitisches Problem deutlich, nämlich dass rund ein Drittel der Berechtigten ihren Anspruch auf Ergänzungsleistungen nicht geltend macht. Auf eine hohe Nichtbezugsquote weist auch die Beobachtung hin, dass pro Kanton sehr unterschiedliche Anteile an RentnerInnen Ergänzungsleistungen beziehen, obwohl die Anteile an ausbezahlten Rentenbeträgen ähnlich sind (Variationen von 5-21% der RentnerInnen, CONSOC 2003). Diese **hohe Nichtbezugsquote** stellt ein gewichtiges sozialpolitisches Problem dar, da die Gründe dafür vor allem in der mangelnden Information über Anspruchsrechte und der Komplexität der Verfahren zu suchen sind¹⁶. Eine Verbesserung dieser Situation wäre zu erreichen, indem die Anspruchsermittlung und möglichst auch die Auszahlung automatisiert erfolgen würden. Dafür wären zusätzlich zu den Angaben der Steuererklärung noch Daten betreffend Mietzins und allfälliger Heimkosten erforderlich.

Eine **automatisierte Anspruchsermittlung und Auszahlung der Ergänzungsleistungen** ist nach Ansicht der ExpertInnengruppe auch deshalb ein wichtiges Postulat, weil die EL für diejenigen RentnerInnen, welche (fast) ausschliesslich auf die AHV angewiesen sind, auch in Zukunft eine wichtige Rolle spielen werden. Denn wenn für alle RentnerInnen eine Mindestsicherung von 3000 Franken monatlich erreicht werden soll (wie dies die ExpertInnengruppe für sinnvoll erachtet, siehe unten Abschnitt 4.4), so würde dies über eine alleinige Erhöhung der AHV-Mindestrente Kosten verursachen, welche politisch auf absehbare Zeit nicht durchgesetzt werden können. Die Ergänzungsleistungen bleiben also notwendigerweise ein wichtiger Bestandteil des Systems der Alterssicherung. Sie sollten aber den Stellenwert erhalten, den ihr Name definiert. Es sollen subsidiäre Leistungen sein, welche den RentnerInnen in „ausserordentlichen“ Bedarfsfällen zukommen, nicht zuletzt bei hohen Heimkosten. Dies bedeutet nach Ansicht der ExpertInnengruppe aber auch, dass eine Erhöhung der AHV-Renten notwendig ist, damit nämlich eine Mindestsicherung von monatlich 3000 Franken im „Normalfall“ (d.h. bei durchgehender Erwerbstätigkeit und einem Lohn von mind. 3000 Franken pro Monat) durch die Leistungen der ersten und zweiten Säule erreicht wird¹⁷.

4.4. Decken die Alterseinkommen der heutigen RentnerInnen den Existenzbedarf?

Da im vorliegenden Bericht Vorschläge zur substantiellen Verbesserung der finanziellen Situation von einkommensschwachen RentnerInnen erläutert werden, **stellt sich die Frage, ab welcher Einkommenshöhe der Existenzbedarf als gesichert angesehen werden kann**, bzw. bis zu welchem Betrag Renten ungenügend sind. Deutlich ist, dass laut Bundesverfassung die Renten der ersten Säule nicht nur das rein physische Überleben garantieren sollen

¹⁶ Villard (2001) hat ausserdem in einer qualitativen Untersuchung zu EL-Nichtbezügern nachgewiesen, dass für ältere Menschen, die in sparsamen und leistungsorientierten Verhältnissen aufgewachsen sind, die EL zum Teil eine „Unmöglichkeit“ darstellen, da sie mit dem Eindruck von Fürsorge und Scheitern verbunden werden.

¹⁷ In einem ähnlichen Sinne hat auch die nationalrätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N2002: 7) in ihrem Bericht zur 1. BVG-Revision die EL als ungenügenden Vorsorgeschutz für Teilzeitbeschäftigte und Personen mit kleinen und mittleren Einkommen beurteilt, da sie als Bedarfsleistungen dem Subsidiaritätsprinzip entsprechen. Nach Ansicht der SGK-N sollten Personen, die über ein regelmässiges Einkommen verfügen, grundsätzlich die Möglichkeit erhalten, sich im Rahmen einer regulären Versicherung eine ausreichende Altersvorsorge aufzubauen.

(Existenzminimum), sondern den Existenzbedarf „angemessen“ decken sollen. Was als angemessen zu gelten hat, bzw. auf welcher Höhe sich in einer Gesellschaft die Armutsgrenze befindet, ist letztlich ein gesellschaftlicher und politischer Entscheid.

Dennoch haben verschiedene Studien versucht, **Ansätze für einen angemessenen Existenzbedarf** zu ermitteln. Der SGB hat in einem ExpertInnenbericht „Mindestlöhne“ (Gaillard und Oesch 2000), ausgehend von den existierenden Studien, diese Frage eingehend untersucht. Die Überlegungen werden deshalb an dieser Stelle nur zusammenfassend präsentiert. Wie der 3-Säulen-Bericht (1995) und Leu et al. (1997) in der nationalen Armutsstudie gehen die Überlegungen vor allem von der Anspruchsberechtigungs Grenze für Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) aus. Diese Ansätze liegen für eine erwachsene Person bei ungefähr 1'400 Franken, wobei bei diesen Schwellenwerten die Wohnungsmiete und die Krankenkassenprämien nicht einbegriffen sind. Die Armutsstudie von Leu et al. (1997) sowie der ExpertInnenbericht Mindestlöhne korrigieren daher diese Schwellen, indem sie durchschnittliche Ausgaben für Miete und Krankenversicherung addieren. Dabei geht der Mindestlohnbericht für das Jahr 1998 von etwa 950 Franken aus. Dieser Betrag ist aber in Anbetracht der hohen Mietpreise gerade in städtischen Gebieten und auf Grund der steigenden Krankenkassenprämien der letzten Jahre sehr knapp bemessen. Mit diesen Ansätzen beläuft sich die Armutsschwelle auf ungefähr 2320 Franken für eine erwachsene Person (Berechnungen für die Jahre 1998/99). Diese Grenzen beziehen sich jedoch auf das verfügbare Einkommen nach Abzug von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Nach Einbezug der mittleren Steuerbelastung, Sozialversicherungsbeiträgen und einer Risikomarge von 10-20%, welche unwägbare Mehrkosten wie Krankheits- oder Zahnarztrechnungen abdecken soll (die von EL und Sozialhilfe separat vergütet werden) kommt der Bericht auf einen bedarfsorientierten Mindestlohn von brutto zwischen 3066 und 3408 Franken.

Ausgehend von diesen Zahlen **geht die ExpertInnengruppe vom Ziel aus, dass Renteneinkommen unter 3000 Franken als ungenügend zu betrachten sind**. Obwohl argumentiert werden kann, dass der Existenzbedarf einer erwerbstätigen Person tatsächlich durchschnittlich etwas höher liegen dürfte als derjenige von RentnerInnen, ist die Schwelle von 3000 Franken auch für nicht mehr erwerbstätige Personen aus mehreren Gründen *nicht* zu hoch gewählt. Erstens beruhen die Berechnungen im Mindestlohnbericht auf den Lebenskosten der späten 1990er Jahre. Seit diesem Zeitpunkt sind sowohl Mietkosten als auch Krankenkassenprämien deutlich gestiegen. Würden die Mindestlohnempfehlungen heute auf der Basis der aktuellen Zahlen neu berechnet, kämen sie über die damaligen Werte zu liegen. Wenn auch Mietkostenerhöhungen für ältere Leute auf Grund von geringer Mobilität weniger ins Gewicht fallen dürften, so tun dies die steigenden Krankenkassenprämien umso mehr. Zweitens dürften allgemein höhere Krankheits- und Zahnarztkosten anfallen als bei jüngeren Personen (Risikomarge). Drittens ist die Berechnung des Mindestlohn-Ansatzes auf 13 Monate angelegt. Umgerechnet auf zwölf Monate würde er daher deutlich höher ausfallen.

5. Welche Säule soll primär gestärkt werden? Ein Systemvergleich von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren

In diesem Kapitel gilt es zu beurteilen, ob die finanzielle Situation von einkommensschwachen RentnerInnen über die erste Säule (AHV/IV) oder über die berufliche Vorsorge verbessert werden soll. Zur Beantwortung dieser Frage werden in einem **Systemvergleich** die Charakteristika und Konsequenzen der im **Umlageverfahren** finanzierten ersten Säule und der im **Kapitaldeckungsverfahren** finanzierten beruflichen Vorsorge verglichen¹⁸. Bevor die sozialpolitischen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen, sowie die administrativen Kosten beider Systeme diskutiert werden, werden im folgenden kurz die Funktionsweisen und technischen Grundzüge beider Finanzierungsarten erläutert.

Grundsätzlich müssen sowohl im Umlageverfahren als auch im Kapitaldeckungsverfahren die laufenden Altersrenten aus dem laufenden Bruttoinlandprodukt aufgebracht werden. Die gängige Idee, wonach im Kapitaldeckungsverfahren die Rentengelder sozusagen individuell „bereitgestellt“ werden und eben diese Gelder nach dem Rückzug aus dem Erwerbsleben wieder den Beitragszahlenden zu Gute kommen, ist volkswirtschaftlich nicht korrekt. Tatsächlich muss unabhängig vom Verfahren die aktive Generation bereit sein, ihren Anspruch auf den Konsum des laufenden BIP so weit zurückzunehmen, dass der entsprechende Rentenbetrag real an die RentnerInnen transferiert werden kann. Die beiden Verfahren unterscheiden sich jedoch in der Art des Transfers. Beim Umlageverfahren werden die Prämienzahlungen der aktiven Generation direkt an die RentnerInnen weitergegeben. Die aktive Generation tritt also ihren Konsumanspruch unmittelbar an die RentnerInnen ab. Beim Kapitaldeckungsverfahren jedoch bauen die Beitragszahlenden einen individuellen Anspruch am Kapitalstock auf. In der Rentenphase muss dieser Kapitalstock durch den Verkauf von Anlagen (Immobilien, Wertschriften...) wieder abgebaut werden. Der Verkaufserlös, welcher so die realen Rentenleistungen finanziert, und der technische Zins, den die Vorsorgeeinrichtung auf dem Rentendeckungskapital geben muss, entsprechen dabei dem Konsumverzicht der aktiven Generation. Deshalb muss die reale Finanzierung der Rentenleistungen *auch im Kapitaldeckungsverfahren* von der *aktuellen* aktiven Generation erbracht werden. **Je nach wirtschaftlichem Umfeld ist das eine oder andere Verfahren leistungsfähiger.** Liegt die Kapitalrendite über dem Lohnzuwachs, generiert das Kapitaldeckungsverfahren höhere Rentenleistungen. Steigen die Löhne jedoch stärker als die Kapitalrendite, ist das Umlageverfahren überlegen. **Langfristig wird sowohl die Kapitalrendite als auch das Lohnwachstum durch das allgemeine Wirtschaftswachstum (Zuwachsrate des BIP) bestimmt, so dass beide Verfahren ähnlich leistungsfähig sind.** Auf kürzere Sicht können sich die Renditen auf dem Kapital- und auf dem Arbeitsmarkt jedoch unterschiedlich entwickeln. Durch eine Kombination beider Systeme kann die Stabilität des Gesamtsystems erhöht werden, da dadurch die spezifischen Risiken der beiden Systeme verteilt werden (vgl. auch Queisser und Vittas 2000)¹⁹.

¹⁸ Auf einen systematischen Vergleich mit der dritten Säule wird nicht eingegangen, weil diese aus offensichtlichen Gründen keine Option zur Verbesserung der Einkommen finanziell schwacher RentnerInnen darstellt.

¹⁹ Sofern die Annahme verteilter Risiken zutrifft, ist aber dieser Ausgleich vor allem ein volkswirtschaftlicher Vorteil. Für die RentenbezügerInnen trifft die Feststellung nur insofern zu, als sie tatsächlich bedeutende Leistungen aus beiden Säulen beziehen. Wie in Kapitel 4 aufgezeigt ist aber ein grosser Teil der RentnerInnen (fast) ausschliesslich in der AHV versichert, so dass das Argument des Risikoausgleichs für sie nicht relevant ist.

Der folgende Systemvergleich hat daher nicht eine grundsätzliche Wertung der beiden Finanzierungsarten zum Ziel, sondern eine Beurteilung der konkreten Ausgestaltung beider Verfahren in der schweizerischen AHV und der beruflichen Vorsorge. Der Vergleich soll aufzeigen, über welche Säule eine Verbesserung der ungenügenden Renteneinkommen wirtschaftlich am effizientesten und sozialpolitisch am zielgerechtesten erreicht werden kann.

5.1. Vergleich bezüglich sozialpolitischer Auswirkungen

Trotz Versicherungsprinzip beruht die erste Säule viel stärker auf der Solidarität zwischen den Generationen und den gesellschaftlichen Schichten, und erzielt eine viel bedeutendere soziale **Ausgleichswirkung** als die berufliche und die private Vorsorge. In der zweiten Säule führt der fixe Koordinationsabzug dazu, dass die Arbeitgeberprämien bezugnehmend auf das gesamte Lohn Einkommen hohe Einkommen übervorteilen im Vergleich zu den mittleren und kleineren Einkommen. Die steuerlichen Vorteile für hohe Einkommen in der dritten Säule und in der zweiten Säule festigen und akzentuieren überdies die Einkommensunterschiede in der Gesellschaft²⁰. **Die Eliminierung der Armut und eine gerechtere Verteilung können daher über die AHV effizienter erreicht werden als über die zweite und dritte Säule.** Hier muss auch berücksichtigt werden, dass die AHV als Volksversicherung das elementare Versicherungsprinzip der Risikoverteilung sehr stark berücksichtigt, weil die gesamte Bevölkerung einbezogen ist. In der zweiten Säule können die Versicherer aus Mangel an diesbezüglichen Auflagen dieses Prinzip schwächen, indem sie im Bereich von Invalidität und Tod die Risiken auf ganz kleine Einheiten berechnen.

Soziale Risiken und Bedürfnisse wandeln sich zusammen mit Veränderungen der Familien- und Beschäftigungsstrukturen. Wie bereits erwähnt und in Kapitel 6.3 vertieft dargestellt, haben die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und die Zunahme von Teilzeitarbeit, unterbrochenen Erwerbsbiographien, partnerschaftlichen Modellen der Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit, sowie von Scheidungen zu **neuen Risiken für eine ungenügende Altersvorsorge** geführt oder bestehende Risiken – vor allem für Frauen - verschärft. Über die erste Säule als umfassende Volksversicherung ist es schneller und effektiver möglich, auf solche neuen Problemlagen zu reagieren als über die zweite Säule. Anpassungen der BV an veränderte Lebens- und Erwerbsformen, wie z.B. die Absenkung des Koordinationsabzuges, werden erst nach einer langen Übergangszeit von mehreren Jahrzehnten voll wirksam (Aufbau des entsprechenden Deckungskapitals)²¹.

²⁰ Gerade in der dritten Säule ist dieser Effekt besonders markant. Von der Steuervergünstigung profitieren vor allem die hohen Einkommen, einerseits weil sie überhaupt die Möglichkeit haben, in wesentlichem Ausmass für die dritte Säule zu sparen, andererseits, weil ihre Steuereinsparung wegen der hohen Grenzbesteuerung bei einem gleichen Sparbetrag höher ausfällt als bei geringen Einkommen. In der Folge fällt rund die Hälfte der Steuerentlastung von gesamthaft 1 Mrd. Franken beim einkommensstärksten Fünftel der Bevölkerung an. Die ExpertInnengruppe spricht sich in der Folge gegen die Steuervergünstigungen in der dritten Säule aus, weil diese kaum sozialpolitisch begründet werden können.

²¹ Hier muss jedoch auch angemerkt werden, dass die Flexibilität auf der Ebene der einzelnen Vorsorgeeinrichtungen wesentlich grösser ist als auf der gesetzgeberischen Ebene. So wenden z.B. viele Vorsorgeeinrichtungen für Teilzeitarbeitende günstigere Koordinationssysteme an oder schaffen innovative Lösungen wie Leistungen an nicht-verheiratete PartnerInnen oder die sog. Einzelrenten. Diese fortschrittlichen Lösungen, die zu den überobligatorischen Leistungen zählen, kommen jedoch nur einem Teil der Versicherten zu Gute und sind nur mit dem Einverständnis des jeweiligen Arbeitgebers möglich. Zudem sind sie gerade in den Niedriglohn- und den Frauenbranchen nicht sehr verbreitet.

Die Flexibilität der AHV im Bezug auf rasche Anpassungen an neue Problemlagen impliziert jedoch andererseits auch, dass **Leistungseinschnitte** in der ersten Säule prinzipiell abrupter durchgeführt werden können. Die erworbenen Ansprüche der Versicherten (Altersguthaben) bzw. der RentnerInnen (laufende Rente) sind in der beruflichen Vorsorge grundsätzlich besser geschützt, obwohl auch hier die Höhe der Rentenleistungen letztlich von Verzinsung und Umwandlungssatz abhängt. In der Praxis hat sich gerade in letzter Zeit aber auch das umgekehrte Bild gezeigt. Während Abbaumassnahmen in der AHV im Rahmen von Volksabstimmungen erfolgreich bekämpft werden konnten (als Beispiel sei die Ablehnung der 11. AHV-Revision im Juni 2004 genannt), hat es die Intransparenz der zweiten Säule zusammen mit der mächtigen Stellung der Versicherungsbranche in der Vergangenheit erlaubt, die Leistungen (Anwartschaften) einseitig und abrupt zu senken²². Die Intransparenz und hoch komplizierte Ausgestaltung der beruflichen Vorsorge leisten hier mindestens in einem Teilbereich einer Manipulationsanfälligkeit Vorschub, welche sich bei der AHV auf Grund der hohen Sichtbarkeit und Verankerung im Volk als eher kleiner erweist. Zudem sind die Volksrechte im Bereich der beruflichen Vorsorge generell weniger stark ausgeprägt. Hinzu kommt, dass Sanierungen bei Unterdeckungen von Vorsorgeeinrichtungen teilweise über den Abbau von Versicherungsleistungen erfolgen (hauptsächlich bei den Anwartschaften der Versicherten, aber auch durch Sanierungsbeiträge der RentnerInnen).

Unterschiede bestehen auch bezüglich der **Anpassung der Renten an die Entwicklung der Preise und Löhne**. Das Umlageverfahren der ersten Säule erweist sich hier als wesentlich flexibler. Tatsächlich ist in der AHV die Anpassung der Renten an Lohn- und Preisentwicklung gemäss dem Mischindex (Teildynamisierung) auf Gesetzesebene gewährleistet²³, der Teuerungsausgleich ist sogar in der Bundesverfassung garantiert. Demgegenüber ist der Teuerungsausgleich auf den Altersrenten in der beruflichen Vorsorge nicht garantiert und hängt von den finanziellen Möglichkeiten der Vorsorgeeinrichtung ab. Die Pensionskassenstatistik (Bundesamt für Statistik 2001) zeigt, dass der Teuerungsausgleich regelmässig nur etwa einem Drittel der Versicherten ausbezahlt wurde. Gut 40 Prozent der Versicherten wurde die Teuerung nur teilweise oder unregelmässig ausgeglichen und etwa einem Viertel gar nicht.

In Bezug auf das Rentenalter erweist sich jedoch die berufliche Vorsorge auf der Ebene der einzelnen Vorsorgeeinrichtung und einzelner Branchen als flexibler als die AHV. Während es noch nicht gelungen ist, in der AHV eine echte, sozial abgefederte Frührentierung einzuführen, bestehen in vielen Vorsorgeeinrichtungen Frührentierungsmöglichkeiten. Auch innovative Lösungen auf Branchenebene (z.B. der frühzeitige Altersrücktritt FAR im Bauhauptgewerbe) konnten auf gewerkschaftlichen Druck hin geschaffen werden. Allerdings kommt diese Flexibilität nur einem Teil der Arbeitnehmenden zugute. Insbesondere in Tieflohnbranchen ist dies selten der Fall.

Schliesslich ist die berufliche Vorsorge grundsätzlich ein **sozialpartnerschaftliches Betätigungsfeld und ein Aktionsfeld der GAV-Politik**, in welchem die Gewerkschaften für ihre Mit-

²² Als Beispiel sei das sog. „Winterthur-Modell“ erwähnt.

²³ Allerdings sind der Mischindex resp. die Teildynamisierung nicht einfach auf Dauer garantiert, sondern ein Resultat permanenter politischer Ausmarchung. So sollte in der abgelehnten 11. AHV-Revision der Anpassungsmechanismus von 2 auf 3 Jahre verlangsamt und die Teildynamisierung unter bestimmten Umständen abgeschafft werden. Der Mischindex selbst ist in jüngster Zeit im Rahmen von Sparprogrammen angegriffen worden.

glieder soziale Verbesserungen erzielen können (wie z.B. beim bereits erwähnten FAR). Oftmals übersteigt der Finanzierungsanteil der Arbeitgeber an den Leistungen der beruflichen Vorsorge denjenigen der Arbeitnehmenden. Über die paritätische Verwaltung von Vorsorgeeinrichtungen erhalten die Arbeitnehmenden auch einen gewissen Einfluss auf die Anlage der Vorsorgevermögen. Diese Mechanismen funktionieren jedoch nicht überall, insbesondere dort nicht, wo Arbeitgeber durch eine gesetzliche Regulierung zu Gunsten der Lebensversicherer gezwungen sind, sich an deren Vorsorgeeinrichtungen anzuschliessen²⁴. Der Einfluss von gesamtarbeitsvertraglichen Regelungen ist zudem insofern eingeschränkt, weil GAV dem einzelnen Arbeitgeber nicht den Anschluss an eine bestimmte Vorsorgeeinrichtung vorschreiben können. Sie könnten jedoch generelle Leistungs- und Finanzierungsvorgaben enthalten. Allerdings muss hier auch kritisch festgehalten werden, dass es die Gewerkschaften nicht geschafft haben, die berufliche Vorsorge über GAV stark zu beeinflussen oder zu regulieren, indem zum Beispiel Leistungen der Pensionskassen, bzw. der Arbeitgeber an die Pensionskassen festgeschrieben worden wären.

5.2. Vergleich bezüglich finanzieller Stabilität

In diesem Abschnitt wird die längerfristige Stabilität der ersten und der zweiten Säule verglichen, um zu beurteilen, inwiefern ein Ausbau der einen oder andern Säule nachhaltig umgesetzt werden kann.

Die politische Diskussion zur Finanzierbarkeit der Alterssicherung fokussiert überwiegend auf **Auswirkungen der demographischen Entwicklung**. Tatsächlich führen die steigende Lebenserwartung und die sinkende Geburtenrate grundsätzlich dazu, dass die Erwerbstätigen einer steigenden Zahl von RentenbezügerInnen gegenüberstehen. Ob und inwieweit dieses Problem zusätzlich durch eine sinkende Zahl von Erwerbstätigen erschwert wird, hängt vor allem vom Erwerbsverhalten der Bevölkerung, den zukünftigen Migrationsraten und der wirtschaftlichen Entwicklung ab. **Sowohl im Umlageverfahren als auch in der beruflichen Vorsorge haben diese demographischen Trends einen wachsenden Finanzierungsbedarf zur Folge.** In der AHV müssen weniger Erwerbstätige eine Lohnsumme erwirtschaften, welche über die Beitragszahlungen die Rentensumme finanziert. Auch in der zweiten Säule muss im Erwerbsleben für eine längere Dauer der Pensionierung vorgesorgt werden. Die steigende Lebenserwartung zwingt in diesem Fall entweder zu einer Senkung des Umwandlungssatzes und/oder zu einer Erhöhung der individuellen Beiträge, damit das Leistungsniveau beibehalten werden kann, ähnlich wie in der AHV (Zur Auswirkung der Alterung auf die BV, siehe auch Kapitel 6.1).

Kurzfristig ist das demographische Problem in der AHV akuter, weil das finanzielle Gleichgewicht nicht nur durch die Längerlebigkeit, sondern auch von der sinkenden Geburtenrate direkt betroffen ist. Längerfristig sind die Entwicklungen der Geburtenrate und der Migration aber auch im Kapitaldeckungsverfahren determinierend: einerseits hängt das finanzielle Gleichgewicht in beiden Systemen von der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung ab (siehe oben) und andererseits werden im Fall einer starken Alterungstendenz die Rentenleistungen der BV früher die Beitragseinnahmen übersteigen. Tatsächlich befindet sich die BV aktuell noch in einer Akkumulationsphase. Gemäss der demographischen Entwicklung wird das System aber in etwa einem Vierteljahrhundert gesamthaft wie im Umlageverfahren funktionieren, weil die Ausgaben die Einnahmen er-

²⁴ Art. 3 und 4 des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG). In der kürzlich abgeschlossenen Revision des VAG ist diese Regelung aufgehoben worden.

reicht oder überstiegen haben werden. Im Fall einer starken Alterung und einer Reduktion der Einwohnerzahl müssten in einer solchen Situation in grösserem Umfang Vermögenswerte der BV wie Obligationen, Aktien und Immobilien veräussert werden. Auch wenn zur Abfederung wohl weiterhin die Möglichkeit bestehen würde, einen Teil der Kapitalerträge im Ausland zu erwirtschaften, könnte dies unter Umständen dennoch zu sinkenden Kursen führen, was wiederum die finanzielle Stabilität der BV beeinträchtigen würde.

Auch politisch kann die demographische Alterung in beiden Systemen zu Verteilungsproblemen führen: Beim Umlageverfahren kann der Generationenvertrag ganz direkt aufgekündigt werden, indem die aktive Generation nicht mehr bereit ist, die nötigen Prämien abzutreten. Das Gleiche ist indirekt aber auch beim Kapitaldeckungsverfahren möglich. Wenn nämlich die aktive Generation nicht mehr bereit ist, der Rentengeneration den nötigen Anteil am aufgebauten Kapitalstock abzukaufen, können die Rentenleistungen nicht im erwarteten Ausmass realisiert werden. Wie in der AHV würden dann für die geforderte Rentenleistung zu wenig finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen.

Die demographische Entwicklung stellt also für beide Säulen eine ähnliche Belastung dar.

In einer ersten Phase hat die berufliche Vorsorge die Kosten der Längerlebigkeit ohne Beitragserhöhungen, alleine mit Kapitalerträgen, finanziert. Dies war jedoch nur aufgrund des Börsenbooms der 90er Jahre möglich. Seither hat der Börseneinbruch die vorher geäufteten Längerlebigkeitsreserven weitgehend vernichtet und die Finanzierung der Längerlebigkeit erfolgt über Leistungssenkungen und Beitragserhöhungen. Die – sozialpolitisch begründete – langsame, schrittweise Absenkung des Umwandlungssatzes (1. BVG-Revision) überwälzt die Kosten der Längerlebigkeit allerdings erst nach und nach in Form von tieferen Leistungen auf die neuen RentnerInnen, während die laufenden Renten nicht geschmälert werden. Parallel dazu gleicht eine Erhöhung der Beiträge aufgrund eines tieferen Koordinationsabzuges die schrittweise Senkung des Umwandlungssatzes aus. In umhüllenden Vorsorgeeinrichtungen wurde/wird die Längerlebigkeit oft bereits vollständig auf die neuen und die zukünftigen RentnerInnen überwälzt, durch eine deutliche Senkung des Umwandlungssatzes auf dem überobligatorischen Teil der Altersguthaben. Die AHV ihrerseits hat eine „Beitragserhöhung“ in Form eines Mehrwertsteuerprozentes benötigt, das zudem nicht nur von den Aktiven, sondern auch von den RentnerInnen bezahlt werden muss²⁵. 83 % des Ertrages davon kommen der AHV direkt zugute, die übrigen 17 % verwendet der Bund, um seine höheren Beiträge an die AHV zu finanzieren. In Kapitel 6 wird detaillierter diskutiert, welche Annahmen zu demographischen Trends und ihren Auswirkungen diesem Bericht zu Grunde liegen.

Die finanzielle Stabilität der Rentenzahlungen im Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren ist jedoch nicht nur durch demographische Faktoren bestimmt. So sind die Risiken einer negativen Vermögensentwicklung zwischen den beiden Systemen sehr ungleich verteilt.

Während das Umlageverfahren davon weniger betroffen ist (eine Ausnahme bildet der AHV-Ausgleichsfonds), haben gerade die Erschütterungen der Kapitalmärkte in den letzten Jahren deutlich gemacht, dass die im Rahmen der zweiten Säule angesparten Vermögen durch wirtschaftliche Krisen geschwächt werden können. Allerdings ist die finanzielle Stabilität nicht als Momentaufnahme, sondern über eine längere Periode hin zu beurteilen. Generell zeigen konkrete Beispiele, dass es durchaus möglich ist, Vorsorgeeinrichtungen im Kapitaldeckungsverfahren

²⁵ Dieses zusätzliche Mehrwertsteuer-Prozent zur Finanzierung der AHV wurde jedoch nicht ausschliesslich aus demographischen Gründen nötig, sondern war auch rezessionsbedingt.

über sehr lange Zeit erfolgreich zu führen. Grosskrisen wie Kriege können aber zur definitiven Vernichtung von Vorsorgevermögen führen. Im Gegensatz dazu kann eine Vorsorge im Umlageverfahren auch nach einer solchen Krise wieder neu „gestartet“ werden.

Wie in diesem Kapitel einleitend ausgeführt wurde, **ist sowohl die im Umlageverfahren finanzierte erste Säule als auch die im Kapitaldeckungsverfahren finanzierte zweite Säule von der Entwicklung des wirtschaftlichen Wachstums abhängig**. Liegt die Kapitalrendite, d.h. der Zins, über dem Lohnzuwachs, ist das Kapitaldeckungsverfahren überlegen und stabiler, steigen die Löhne jedoch stärker als die Kapitalrendite, ist das Umlageverfahren überlegen. In der Realität waren beide Perioden beobachtbar. In der Nachkriegszeit bis in die 1980er Jahre war das Lohnwachstum höher als die Nominalzinsen, wodurch die Beiträge in der ersten Säule stärker vom Wachstum profitierten als in der zweiten Säule. In den 1990er Jahren stiegen dagegen die Nominalzinsen zeitweise deutlich über die nominelle Lohnzuwachsrate an. So betrug die Verzinsung der Guthaben im BVG-Obligatorium mit dem Mindestzins zwischen 1985 und 2002 insgesamt 116% der Lohnzuwachsrate. In manchen Vorsorgeeinrichtungen haben die Kapitalerträge zudem jahrelang eine noch weit höhere Verzinsung, einen Leistungsausbau und auch eine Berücksichtigung der RentnerInnen erlaubt. Die 1990er Jahre, mit hohen Börsenkursen bei gleichzeitig tiefen Zinsen und schwacher Lohnentwicklung, dürften allerdings eine ausserordentliche Phase der Entwicklung dargestellt haben, die man nicht verallgemeinern darf.

Die wirtschaftliche Entwicklung spielt daher sowohl im Umlageverfahren als auch im Kapitaldeckungsverfahren eine entscheidende Rolle für das Verhältnis von Einnahmen und Renten. **Langfristig wird sowohl die Kapitalrendite als auch das Lohnwachstum vom allgemeinen Wirtschaftswachstum bestimmt. Auch hier sind also Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert.**

5.3. Vergleich bezüglich volkswirtschaftlicher Auswirkungen

Im Kapitaldeckungsverfahren wird definitionsgemäss ein Kapitalstock aufgebaut. In der schweizerischen beruflichen Vorsorge wächst dieser Kapitalstock primär deshalb an, weil die BV noch in der Aufbauphase ist. **Umstritten ist diesbezüglich der Zusammenhang zwischen dem Kapitaldeckungsverfahren und der volkswirtschaftlichen Sparquote**. In einer Volkswirtschaft, die zu wenig spart, hat die Kapitalisierung gegenüber dem Umlageverfahren Vorteile, weil dadurch die Sparquote zwangsläufig erhöht wird. Für die Schweiz ist dieses Argument zu Gunsten der beruflichen Vorsorge aber bedeutungslos, da sie unbestrittenermassen nicht unter einer zu tiefen Sparquote leidet.

Darüber hinaus wird teilweise argumentiert, dass durch das Sparen in der beruflichen Vorsorge dem Konsum Geld entzogen werde und so die rezessive Tendenz der Wirtschaft verstärkt werde. Die Wachstumsschwäche, unter der die Schweiz schon seit zehn Jahren leide, sei daher zum Teil das Resultat des Zwangssparens in der beruflichen Vorsorge (Lusenti 1989, Rechsteiner 1998, Lüthi Anhang 4)²⁶. Dem wird allerdings unter anderem von Serge Gaillard entgegengehalten²⁷, dass ein allfälliger Sparüberschuss ein konjunkturelles, nicht ein strukturelles Prob-

²⁶ Diese Diskussion ist nicht neu, sie ist schon in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts geführt worden.

²⁷ Oberhänsli et al. (1986); Darby M.R. (1979)

lem darstelle, welches mit einer geeigneten Konjunkturpolitik gelöst werden könne (Zinssenkungen, Wechselkurs, deficit spending etc.). Ein zeitweiliger Sparüberschuss sei aber in der Regel nicht auf das Sparen in der beruflichen Vorsorge zurückzuführen, sondern auf einen Rückgang in der Investitionstätigkeit. Zwar sei es so, dass die Spartätigkeit in der Schweiz sehr hoch sei. Das sei in der längeren Frist aber kein Hindernis für ein starkes Wachstum oder für eine ungenügende Beschäftigung. Auch die Vertreter dieser Argumentation betonen aber, dass eine forcierte Behebung von Unterdeckungen durch Beitragserhöhungen kurzfristig durchaus negative Auswirkungen haben kann: Abrupte und starke Beitragserhöhungen entziehen dem Konsum in einer Krise Geld und können deshalb den Aufschwung behindern. Aus konjunkturpolitischen Gründen sollten starke Beitragserhöhungen als Sanierungsmittel deshalb möglichst vermieden werden oder sanft über eine längere Periode hin erfolgen.

Die Debatte zeigt, **dass es insgesamt sehr schwierig zu beurteilen ist, ob und inwieweit das Kapitaldeckungsverfahren *ursächlich* für den Sparüberschuss in der Schweiz ist.** Die Antwort hängt davon ab, ob das Zwangssparen in der zweiten Säule primär privates Sparen *ersetzt* oder *zusätzliches* Sparen bewirkt. Auch in der Expertengruppe war diese Frage umstritten. Allerdings zeigen Studien aus den achtziger Jahren, dass der Ausbau der AHV in den siebziger Jahren die Spartätigkeit etwas verringert, der Ausbau der zweiten Säule sie hingegen etwas erhöht haben dürfte. Die Saldo-Effekte sind nicht genau zu bestimmen.²⁸

Weitgehend einig ist sich die ExpertInnengruppe überdies darin, dass die Schweiz heute unter einer zu hohen Sparquote leidet²⁹. Nötig wäre eine Stärkung des Konsums. Unabhängig von der kausalen Beziehung zwischen beruflicher Vorsorge und hoher Sparquote liesse sich mit einer Umlagerung von der zweiten zur ersten Säule der Konsum direkt und unmittelbar stärken. Dadurch würden wünschbare Wachstumsimpulse ausgelöst. Andererseits gibt es effizientere und schneller wirksame Instrumente der Konjunkturpolitik als Strukturveränderungen bei den Sozialversicherungen.

Gerade weil die Beziehung von beruflicher Vorsorge, Sparquote und wirtschaftlicher Performanz jedoch umstritten ist und weil es effizientere und bessere Instrumente der Konjunkturpolitik gibt, müssen bei der Beurteilung der verschiedenen Finanzierungssysteme nicht volkswirtschaftliche, sondern sozialpolitische Überlegungen im Vordergrund stehen. Aus den gleichen Gründen sollen Vorschläge für strukturelle Änderungen bei den Sozialversicherungen auf der Basis von sozialpolitischen und nicht von wirtschaftspolitischen Begründungen erarbeitet werden.

²⁸ Unabhängig von der Einschätzung dieser Frage ist jedoch festzustellen, dass sich ein allfälliges Problem der Erhöhung der Sparquote mit fortschreitendem Aufbau der beruflichen Vorsorge entschärft, da im Endausbau die zwangsgesparten Mittel den ausgerichteten Renten entsprechen oder sich diese beiden Grössen einander zumindest stark annähern. Insgesamt funktioniert dann das Kapitaldeckungsverfahren praktisch wie das Umverteilungsverfahren und unterscheidet sich von letzterem nur noch durch das Vorhandensein eines grossen Kapitalstocks. Im möglichen, aber eher unwahrscheinlichen Fall einer noch stärkeren Zunahme der Lebenserwartung der AltersrentnerInnen und einer gleichzeitigen starken und längeren Wirtschaftskrise wären sogar eine Entkapitalisierung und eine Deflation denkbar (Gilliand 2003). Dieser Überlegung kann entgegengehalten werden, dass mindestens ein Teil der Kapitalien auch im Ausland angelegt werden kann und auch wird, wodurch sich dieses Risiko entschärft.

²⁹ Dies kann durch die Entwicklung des Sparüberschusses in Prozent des BIP illustriert werden (Sparüberschuss = Neuersparnis minus produktive Investitionen): Von 2.2% in den 1950er Jahren wuchs dieser Überschuss bis in die 1980er Jahre auf 4.4%, um dann noch steiler auf 8.6% in den 1990er Jahren anzusteigen. Im Jahr 2000 betrug er sogar 12.8%, um bis 2001 jedoch wieder auf 8.8% zu sinken. (Zahlen aus Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung, nach Rechsteiner 2004).

5.4. Vergleich bezüglich administrativen Kriterien

Ein Rentenfranken kostet im Kapitaldeckungs- oder im Ausgabenumlageverfahren grundsätzlich genau gleich viel. **Unterschiede zwischen den beiden Verfahren bestehen jedoch bei den Verwaltungskosten. Im diesbezüglichen Vergleich erweist sich die im Umlageverfahren finanzierte AHV als deutlich kosteneffizienter als die im Kapitaldeckungsverfahren organisierte berufliche Vorsorge.** Nach den jüngsten Schätzungen des BSV betragen die Verwaltungskosten in der AHV schätzungsweise etwa 2% und der IV ungefähr 4% der Leistungen³⁰. In der zweiten Säule besteht noch keine genaue und vollständige Übersicht über die Verwaltungskosten. Sie liegen aber systembedingt höher als in der AHV und der IV, da durch die komplexere Versicherungstechnik, die Vermögensverwaltung oder aufwändige Einzelfallbehandlung (z.B. Abklärungen für individuelle Wohneigentumsförderung), sowie durch die dezentrale versicherungstechnische Führung Kosten für Verwaltungstätigkeiten entstehen, welche es in der AHV/IV gar nicht gibt.³¹

Nicht zuletzt die Unsicherheit bezüglich der Höhe der Verwaltungskosten in der zweiten Säule weist darauf hin, dass die berufliche Vorsorge in der Schweiz der ersten Säule punkto Transparenz noch unterlegen ist. Es existiert bis heute kaum eine zuverlässige und detaillierte Übersicht über die Kosten in der zweiten Säule. Dies gilt insbesondere für die Lebensversicherer. Die Verbesserungen der Transparenz, welche in der 1. BVG-Revision beschlossen wurden, werden erst für die Jahresrechnungen 2005 wirksam. Bei den Lebensversicherern stellen die Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene jedoch noch keine vollständige Transparenz her.

Hier muss auch erwähnt werden, **dass die BV aufgrund ihrer Komplexität und aufgrund ihrer dezentralen Organisation und Reglementierung für die Versicherten schwer durchschaubar und „kontrollierbar“** ist. Auch die AHV ist komplex und für die Versicherten schwer durchschaubar. Die demokratische Kontrolle wird jedoch bis zu einem gewissen Grad dadurch erleichtert, dass die wichtigsten Beitrags- und Leistungsbereiche der AHV zentral geregelt und der Verfassungs- und Referendumsdemokratie unterstellt sind. Wie bereits im Bezug auf die sozialpolitischen Vergleichskriterien ausgeführt, bewirkt die Intransparenz der zweiten Säule auch, dass die erworbenen Ansprüche in der BV entgegen den Erwartungen grundsätzlich *nicht* etwa besser vor Eingriffen geschützt sind als die Leistungen der AHV. In der Vergangenheit konnten in der

³⁰ 2002 betragen die Rentenleistungen (Alters- und Hinterbliebenenrenten) der AHV 28'657 Millionen, diejenigen der IV 5'991 Millionen. Die Verwaltungskosten betragen demnach in der AHV 573 Millionen, diejenigen in der IV 239 Millionen. Bei der AHV entspricht das pro „Person“ (Erwerbstätige plus Alters- und Hinterbliebenen-RentnerInnen, zusammen total 5.854 Mio.) einem Betrag von 98 Franken. Bei der IV entspricht das pro „Person“ (Erwerbstätige plus IV-RentenbezügerInnen, total 4.430 Mio.) einem Betrag von 54 Franken.

³¹ Eine vom BSV im Rahmen der Arbeitsgruppe Umwandlungssatz vorgenommene Auswertung (basierend auf der Pensionskassenstatistik sowie anderer Grundlagen) hat für 2002 durchschnittliche jährliche Durchführungskosten bei den autonomen Kassen von 317 Franken pro Destinatär ergeben oder 1 Milliarde Franken (gegenüber 812 Mio. in AHV und IV). Das entspricht 1.083 % der Rentensumme. Die Kosten sind bei Sammeleinrichtungen bis zu viermal höher als in anderen Vorsorgeeinrichtungen. Laut BPV betragen die Kosten in der Kollektivversicherung der Lebensversicherer für das Jahr 2002 627 Franken pro Destinatär. Die durchschnittliche Rentensumme in der BV ist deutlich höher als in der AHV oder der IV. Die Anzahl AHI-RentenbezügerInnen in der BV (437'261) ist jedoch deutlich tiefer als in AHV und IV zusammen (1.574 Mio.). Es ist davon auszugehen, dass die in der Pensionskassenstatistik ausgewiesenen Kosten nicht vollständig sind. Bisher wiesen die Pensionskassen oft die Vermögensverwaltungskosten nicht aus. Zudem werden teilweise Kosten von den Arbeitgebern getragen und erscheinen deshalb gar nicht in der Statistik.

zweiten Säule – nicht zuletzt auf Grund der mächtigen Stellung der Versicherungsbranche – einseitige Einschnitte zulasten der Versicherten vorgenommen werden. Auch der Vorteil des Kapitaldeckungsverfahrens, wonach sich dieses automatisch und in kleinen Schritten an demographische Änderungen anpasst, wird durch die Intransparenz und die daraus folgende Manipulierbarkeit der BV stark relativiert.

Exkurs: Zweite Säule in der Krise?

In den letzten Jahren haben verschiedene Probleme insbesondere regulatorischer Art die berufliche Vorsorge in der Schweiz ins Zentrum des Interesses rücken lassen. Ein Teil der Kritik betrifft die Regulation der beruflichen Vorsorge als solche und ein anderer Teil bezieht sich spezifisch auf die Rolle der Lebensversicherer.

Im Zentrum der Kritik stand die **Senkung des Mindestzinssatzes**. Zwar hat die Tiefzinsphase, kombiniert mit einer mehrjährigen Börsenbaisse, Anpassungen notwendig gemacht. Aber nachdem der Mindestzinssatz in den Jahren mit hohen Kapitalerträgen *nicht* zu Gunsten der Versicherten erhöht worden war, war die abrupte Senkung im Sommer 2002 äusserst stossend. Dies umso mehr, als der Bundesrat dabei auf direkten Druck der Lebensversicherer gehandelt hatte. Der Bundesrat hat sich auch bei der Bestimmung des Mindestzinssatzes 2004 sehr problematisch verhalten, was das Vertrauen in ihn und in die zweite Säule geschwächt hat. Im Interesse der Versicherten, aber auch der Vorsorgeeinrichtungen, muss der Mindestzinssatz in Zukunft aufgrund einer klaren Formel festgelegt werden.

Ein weiteres Problem betrifft die **Unterdeckungen**, zu denen die Lage an den Kapitalmärkten seit 2000 bei einem Teil der Vorsorgeeinrichtungen geführt hat. Obwohl sich die Vorsorgeeinrichtungen insgesamt besser gehalten haben als die Versicherungsgesellschaften und das Ausmass der Unterdeckung deutlich geringer ist als anfänglich befürchtet, kommen die betroffenen Vorsorgeeinrichtungen nicht um schmerzhaft Massnahmen herum, die teilweise konjunkturell problematisch sind (Sanierungsbeiträge, welche dem Konsum Gelder entziehen).

Generell bringt die gegenwärtige **Tiefzinsphase** die Vorsorgeeinrichtungen Schwierigkeiten für die Vorsorgeeinrichtungen. Falls diese Phase anhält, wird dies nicht ohne Folgen bleiben, was die Abhängigkeit der zweiten Säule von den Zinsen illustriert.

Der starke Anstieg der Invaliditätsfälle in der eidgenössischen Invaliditätsversicherung hat auch Kostenfolgen für die berufliche Vorsorge. Die Erhöhungen der **Risikoprämien** fallen je nach Branche und Betrieb unterschiedlich hoch aus, in einigen Branchen sind sie sehr hoch. Problematisch erweisen sich dabei die Intransparenz und mangelnde Nachvollziehbarkeit der Prämienberechnung und die stark ausdifferenzierte Tarifierung bei den Lebensversicherern. Das Fehlen eines – auch nur teilweisen - Risikoausgleichs macht sich schmerzhaft bemerkbar. Auch hier besteht ein Handlungsbedarf auf gesetzgeberischer Ebene.

Zahlreiche öffentlich-rechtliche Pensionskassen wurden seit langem in einem gemischten System finanziert, bei dem die Kassen nicht voll ausfinanziert sind und ein gewisser Teil der Leistungen im Umlageverfahren finanziert wird. Für die Vorsorgeeinrichtungen privater Arbeitgeber ist dieses Vorgehen nicht möglich, da für sie die Bilanzierung in geschlossener Kasse zwingend ist. Aufgrund der Perennität der öffentlichen Körperschaften ist eine solch **gemischte Finanzierung in öffentlich-rechtlichen Kassen** aber möglich. Die Privatisierung resp. Ausgliederung ganzer Bereiche der Verwaltung hat nun aber auch zur Ausgliederung und Ausfinanzierung der beruflichen Vorsorge für diese Bereiche geführt, mit enormen Folgekosten. Dabei erfolgten die Ausfinanzierungen zum schlechtesten Zeitpunkt (Höchststand der Börsenblase) und haben den

Bund zur Verschuldung gezwungen. Zudem hat der Bund den verselbständigten Kassen keine Kursschwankungsreserven mitgegeben. Diese Umstände führten zu Unterdeckungen, die nun auf Kosten der Destinatäre mit Beitragserhöhungen und Leistungssenkungen behoben werden sollen. Es zeigt sich, dass der Bund bei der Verselbständigung und Ausfinanzierung dieser Kassen seine Stellung als Gesetzgeber und Arbeitgeber zu Lasten der Destinatäre missbraucht hat. Im Parlament sind zudem Bestrebungen im Gange, die Möglichkeit der Mischfinanzierung generell abzuschaffen, was zu einer weiteren Verschuldung der öffentlichen Hand und zu Leistungsabbau führen würde. Nach Ansicht der ExpertInnengruppe wäre es sinnvoller, bei der Mischfinanzierung zu bleiben. Statt eines Verbotes sollten regulatorische Rahmenbedingungen für die gemischte Finanzierung gemacht werden, um Missbräuche durch den Arbeitgeber/Gesetzgeber in Zukunft zu unterbinden und die Sicherheit und Stabilität dieser Vorsorgeeinrichtungen zu gewährleisten³².

Schliesslich ergeben sich grundsätzliche Probleme aus dem Umstand, dass die **Lebensversicherer** in der beruflichen Vorsorge eine starke Machtstellung haben. Dass es bei der **Präsenz von gewinnorientierten Firmen in einer als nicht gewinnorientiert konzipierten Sozialversicherung** zwangsläufig zu Verteilungskonflikten zwischen den Aktionären und den Destinatären kommen muss, ist nicht überraschend. Scharf zu kritisieren ist in diesem Zusammenhang aber vor allem, dass ein grosser Teil der KMU gezwungen ist, sich der Vorsorgeeinrichtung eines Lebensversicherers anzuschliessen, da die Lebensversicherer diesen Teil des Marktes mit gesetzlichen Bestimmungen abgeschottet und quasi kartellisiert haben. Bei diesen Konstrukten („Sammelstiftungen“) ist die Vorsorgeeinrichtung eine reine Briefkastenfirma und dient der Umgehung diverser gesetzlicher Vorschriften. Wichtige Kernpunkte der beruflichen Vorsorge werden dabei verletzt, nicht zuletzt die paritätische Mitverwaltung durch Arbeitnehmervertretungen. Die Tätigkeit der Versicherer in der beruflichen Vorsorge war bis zur 1. BVG-Revision gar nicht reguliert. Dies hatte nicht nur Intransparenz zur Folge, sondern auch, dass Anlageerträge nur teilweise an die Versicherten weitergegeben werden. In der 1. BVG-Revision konnten immerhin einige bedeutende Verbesserungen erreicht werden, ebenso in der Ende 2004 abgeschlossenen VAG-Revision.

Im Sommer 2003 hat die Bundesverwaltung **Versicherungstarife mit inkongruenter Versicherungsdeckung** bewilligt (bekannt geworden unter dem Namen „Winterthur-Modell“). Dieses und ähnliche Modelle werden nun den angeschlossenen Firmen aufgezwängt. Sie haben für diese und für die Versicherten massive Kostenerhöhungen bei gleichzeitigen Leistungssenkungen zur Folge und verletzen dabei zwingende gesetzliche Bestimmungen. Gemäss der Argumentation der Bundesverwaltung geht privates Versicherungsrecht dem öffentlich-rechtlichen Sozialversicherungsrecht vor. Die Interessen der Destinatäre werden damit dem Gewinnstreben der Lebensversicherungsgesellschaften untergeordnet. Die ExpertInnengruppe lehnt dieses Verfahren in aller Deutlichkeit ab. Es entspricht nicht der Konzeption der beruflichen Vorsorge, wie sie im BVG verankert ist.

Nach Ansicht der ExpertInnengruppe besteht ein erheblicher Handlungsbedarf bezüglich der Regulierung der BV. Kurzfristig sollte das Monopol der Versicherer (VAG) gebrochen werden³³, die Tätigkeit der Lebensversicherer muss stärker reguliert werden und es müssen Rahmenbedingungen für das Entstehen von Alternativen zu den Lebensversicherern sowie der Verbesse-

³² Vorschläge für solche Rahmenbedingungen sind vom ASIP formuliert worden. Siehe auch die Studie von PRASA Hewitt zur Refinanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, Dez. 2003 (www.admin.bsv.ch).

³³ Dies ist nach Abschluss der Arbeiten der Expertengruppe geschehen, im Rahmen der VAG-Revision.

zung der Aufsicht geschaffen werden. Längerfristig sollten jedoch die privaten Lebensversicherungsgesellschaften als gewinnstrebende Unternehmen aus der zweiten Säule ausgeschlossen werden. Versicherungsleistungen an die Destinatäre einer obligatorischen Sozialversicherung dürfen nicht durch Dividendenzahlungen an Aktionäre geschmälert werden. Viel eher sollte die berufliche Vorsorge in Richtung einer wirklichen Sozialversicherung weiterentwickelt werden.

5.5. Systemvergleich: Synthese und Fazit

Die folgende Tabelle fasst die wichtigsten Vergleichspunkte summarisch zusammen.

Tabelle 2: AHV und berufliche Vorsorge im Vergleich

	AHV und IV	Berufliche Vorsorge
<ul style="list-style-type: none"> • Sozialpolitische Auswirkungen 	Sozialer Ausgleich, gewisser Ausgleich zwischen Ehepartnern sowie zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit	Theoretisch keine, in der Praxis aber gewisse Umverteilungswirkungen zu Gunsten von hohem Einkommen (pauschaler Koordinationsabzug) und von aktiven Versicherten zu älteren Versicherten resp. zu RentnerInnen (zu hoher Umwandlungssatz). Gewisser Ausgleich zwischen Ehepartnern und Abgeltung für unbezahlte Familienarbeit, allerdings nur bei Scheidung (Splitting bei Scheidung in der BV seit 2000)
<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilität 	Anpassung an neue soziale Bedürfnisse jederzeit möglich	Insgesamt geringe Flexibilität, jedoch grössere Flexibilität auf der Ebene der einzelnen Kassen, lange Übergangszeit
<ul style="list-style-type: none"> • Anpassung an Preise und Löhne 	Anpassung der Renten an Preise und Löhne teilweise gewährleistet (Mischindex)	Anpassung der Renten an Preise und Löhne nicht garantiert
<ul style="list-style-type: none"> • Finanzielle Stabilität... ...bezüglich Demographie 	abhängig von Lebenserwartung, Geburtenrate und Migration	abhängig von Lebenserwartung (längerfristig auch von Geburtenrate und Migration) sowie von Rückstellungen
<ul style="list-style-type: none"> ...bezüglich Vermögensentwicklung 	keine Abhängigkeit (Ausnahme: AHV-Fonds)	abhängig von Kapitalmärkten, Risiko von Vermögensschwankungen
<ul style="list-style-type: none"> ...bezüglich Wirtschaftswachstum 	abhängig von der Entwicklung der Lohnmasse	abhängig von der Entwicklung der Zinsen
<ul style="list-style-type: none"> • Administrative Effizienz 	Tiefe Verwaltungskosten	Höhere Verwaltungskosten
<ul style="list-style-type: none"> • Finanzielle Transparenz 	Einfaches und transparentes System	Relativ kompliziertes und intransparentes System

In Anbetracht des Vergleiches beider Säulen sowie der Zielsetzung dieses Berichtes **erweist es sich als effizienter, die Stärkung der Einkommen von finanziell schwachen RentnerInnen mittels eines Ausbaus der ersten Säule bzw. der AHV zu verfolgen, als mittels einer weiteren Öffnung der beruflichen Vorsorge.** Dieser Schluss drängt sich vor allem aus sozialpolitischen und administrativen Überlegungen auf, da die langfristige finanzielle Stabilität in beiden

Systemen in ähnlichem Mass von der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung abhängt. Sozialpolitisch ist die erste Säule besser in der Lage, RentnerInnen mit kleinen Erwerbseinkommen, instabilen familiären Verhältnissen, unterbrochenen Erwerbsbiographien oder Teilzeitarbeit eine angemessene Deckung des Existenzbedarfes zu gewährleisten, weil sie mehr Verteilungsgerechtigkeit bewirkt und flexibler an neue Risiken angepasst werden kann. Angesichts des administrativen und finanziellen Aufwands für Versicherer und Arbeitgeber macht es wenig Sinn, Verbesserungen für sehr kleine Einkommen weitergehend ausschliesslich über die berufliche Vorsorge anzustreben. Zudem haben Reformen der ersten Säule einen sofortigen Effekt auf die Einkommen der RentnerInnen, während Reformen der zweiten Säule erst nach mehreren Jahrzehnten volle Wirkung entfalten. **Die ExpertInnengruppe unterstützt daher das Vorgehen, die Einkommen der finanziell schwachen RentnerInnen in erster Linie über eine Stärkung der ersten Säule zu verbessern.**

6. Aktuelle Herausforderungen an das 3-Säulen-System: Handlungsspielraum und Handlungsbedarf in der ersten Säule

Dieses Kapitel befasst sich mit den wirtschaftlichen, demographischen und sozialen Entwicklungen, mit denen ein Ausbau der ersten Säule konfrontiert ist. Das Thema der **finanziellen Stabilität** hat in den letzten Jahren die Debatte um die erste Säule der schweizerischen Altersvorsorge dominiert. Diese Stabilität hängt vor allem von zwei Faktoren ab, deren Entwicklung nur begrenzt prognostizierbar ist: von der wirtschaftlichen Entwicklung der Löhne einerseits und von der demographischen Entwicklung andererseits (Lebenserwartung, Geburtenrate und Migration). Daher wird im folgenden nicht nur diskutiert, welche Annahmen zu den jeweiligen Entwicklungen zur Debatte stehen, sondern auch, inwiefern Prognosen überhaupt möglich und sinnvoll sind. Davon ausgehend werden die dem vorliegenden Bericht zu Grunde liegenden Annahmen erläutert, um den Handlungsspielraum für Reformen abschätzen zu können. Die Sicherung der finanziellen Stabilität ist jedoch nicht die einzige Herausforderung, mit welcher die erste Säule konfrontiert ist. Sozialer Wandel, insbesondere Veränderungen in Familien- und Arbeitsmarktstrukturen erfordern eine flexible Anpassung der Altersvorsorge. Wie in den meisten europäischen Ländern ist diese auch in der Schweiz noch immer stark auf traditionelle Erwerbs- und Familienbiographien ausgerichtet, welche für immer weitere Teile der Bevölkerung nicht (mehr) zutreffen. Diese Veränderungen und ihre zukünftige Entwicklung schaffen Handlungsbedarf.

6.1. Demographische Entwicklung: Szenarien und Handlungsspielraum

Die **Alterung der Gesellschaft** ist eine Entwicklung, von der alle industrialisierten Staaten betroffen sind und die von der Geburtenrate, der mittleren Lebensdauer und der Migration abhängt. Sie kann für umlagefinanzierte Systeme der Altersvorsorge wie die schweizerische AHV problematisch sein, wenn eine wachsende Zahl von RentnerInnen einer schwindenden Zahl von Erwerbstätigen gegenübersteht. Ob und in welchem Ausmass Probleme für die finanzielle Stabilität der Altersvorsorge entstehen, hängt allerdings von verschiedenen Faktoren ab. Auf der einen Seite bestimmt die **Wirtschaftsentwicklung** die Finanzierung auf der Einnahmeseite. Eine günstige Beschäftigungsentwicklung, welche nicht zuletzt von einer vernünftigen Wirtschaftspolitik abhängt, kann demographische Herausforderungen kompensieren. Andererseits hängen die finanziellen Konsequenzen der Alterung für die staatliche Altersvorsorge stark von der **nationalen Ausgestaltung des Vorsorgesystems** ab. Im folgenden gilt es daher, die Annahmen betreffend demographischer Entwicklungen zu präsentieren und ihre Bedeutung zu beurteilen.

6.1.1. Demographische Entwicklung

Eine langsame aber fortschreitende Tendenz zur Alterung der Gesellschaft ist schon seit Beginn des 20. Jahrhunderts in allen europäischen Ländern feststellbar. In der Schweiz wird sich diese Entwicklung ab 2005-2010 voraussichtlich eher verstärken, weil die Generation der „Babyboomer“³⁴ dann bald das Rentenalter erreicht. Die Alterungstendenz wird sich in den nächsten vier Jahrzehnten fortsetzen und sich dann ab ca. 2040 auf einem eher hohen Niveau stabilisieren, wenn die geburtenschwachen Jahrgänge (ab 1970) das Rentenalter erreichen werden. Diese

³⁴ In der Schweiz erfolgte der Anstieg der Geburtenrate bereits ab 1940.

absolute Zunahme an älteren, nicht mehr erwerbstätigen Menschen lässt sich recht zuverlässig abschätzen. Sie ist an sich eine positive Entwicklung, weil die Steigerung der Lebenserwartung ein Indikator für eine hohe Lebensqualität ist. **Für die Finanzierung der AHV ist sie nur dann problematisch, wenn die Zunahme der Rentensumme relativ zur Lohnsumme stark ist.** Die Entwicklung der Lohnsumme hängt ihrerseits vom Verlauf der Beschäftigungsquote, d.h. von der Wirtschaftsentwicklung und von Geburts- und Migrationsraten ab, welche schwieriger zu prognostizieren sind als die Entwicklung der Lebenserwartung.

Das Bundesamt für Statistik hat mehrere Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung entworfen, welche von unterschiedlichen Annahmen bezüglich Geburten-, Sterbe- und Migrationsraten ausgehen³⁵. Drei Modelle standen dabei im Vordergrund. Ein erstes Modell stützt sich auf Hypothesen einer „positiven Dynamik“ und prognostiziert ein Wachstum der Bevölkerung von 7,2 Millionen ständiger Wohnbevölkerung im Jahr 2000 auf 8,7 Millionen EinwohnerInnen im Jahr 2060. Basierend auf Hypothesen einer „negativen Dynamik“ hingegen würde die Wohnbevölkerung im Jahr 2060 auf 5,6 Millionen sinken. Das dritte Szenario („Trend“) liegt dazwischen. Demnach würde bis 2025-30 ein leichter Anstieg der Bevölkerung erfolgen, gefolgt von einem kontinuierlichen Rückgang auf insgesamt etwa 7,1 Millionen im Jahr 2060. **Dieses Szenario „Trend“ wird vom BFS als plausibel beurteilt und liegt den meisten Berechnungen des Bundes hinsichtlich der Entwicklung des AHV-Finanzierungsbedarfs zu Grunde.** Basierend auf den Annahmen des „Trend“-Szenarios wird veranschlagt, dass die Ausgaben der AHV von gut 30 Milliarden Franken im Jahr 2003 auf etwa 36,6 Milliarden im Jahr 2010 und bis 2020 auf knapp 46 Milliarden anwachsen werden (BSV 2002)³⁶

Für die Finanzierung dieses Mehrbedarfs ist das Verhältnis von RentnerInnen zur Gesamtbevölkerung, und insbesondere zur erwerbstätigen Bevölkerung von Bedeutung. Hierzu trifft das Szenario „Trend“ überaus vorsichtige Annahmen, die im folgenden kurz präsentiert werden. Die nachfolgende Diskussion wird jedoch zeigen, dass einige der grundlegenden Annahmen dieses Modells wenig plausibel sind. Wie bereits erwähnt geht das Szenario davon aus, dass die Gesamtbevölkerung bis 2025-2030 leicht anwachsen und dann kontinuierlich zurückgehen wird. Der Anteil der über 65-jährigen an dieser Gesamtbevölkerung (die „**demographische Alterung**“) steigt gemäss dem Szenario „Trend“ jedoch kontinuierlich an. Während dieser Anteil 1950 noch 9.6% ausmachte, betrug er 2000 bereits 15,4%. Für 2020 sagt das Szenario einen Anteil von 20% und für 2040 eine Quote von 24,2% voraus. Auf dieser Höhe würde die Entwicklung sich voraussichtlich stabilisieren.

Die Entwicklung des Verhältnisses von Personen im Rentenalter zur Bevölkerung in arbeitsfähigem Alter (20 bis 64 Jahre) zeigt ein ähnliches Bild. Auf 100 Erwerbsfähige kamen 1950 noch 16 über 65jährige. 2000 stand diese Zahl bei 25 und nach dem „Trend“-Szenario werden 2020 auf 100 Erwerbsfähige 33 Personen im Rentenalter kommen und 2040 deren 44, um sich leicht unter diesem Verhältnis zu stabilisieren. Diese Zahlen lassen aber nicht direkt auf das Verhältnis der Anzahl RentnerInnen zur Zahl von AHV-Beitragszahlenden schliessen, weil nicht alle 20 bis 64jährigen erwerbstätig sind. Die Entwicklung der Beschäftigungszahlen ist daher ein weiterer wichtiger Faktor, wenn es darum geht, die Implikationen von demographischen Veränderungen zu erfassen, weil die Einnahmen stark von dieser

³⁵ Für eine eingehende Präsentation der verschiedenen Szenarien, vgl. BFS 2001b

³⁶ In diesen Berechnungen war von einer Annahme der 11. AHV-Revision ausgegangen worden.

Beschäftigung abhängen. Auf die Annahmen zur Entwicklung der Beschäftigung wird im folgenden Abschnitt (6.2.) zur Wirtschaftsentwicklung eingegangen.

Das Szenario „Trend“ zeigt eine für die AHV zweifellos ungünstige Entwicklung auf. Es beruht jedoch auf zahlreichen Annahmen, welche kritisch hinterfragt werden müssen.

Dabei geht es erstens um die demographische Entwicklung selber:

- **Die pessimistische Prognose bezüglich der Migrationsraten dürfte kaum zutreffen.** Im Szenario „Trend“ wird von einer leichten Zunahme der Zuwanderung von 20,5% im Jahr 2000 auf 22% der Wohnbevölkerung im Jahr 2015 und einer anschliessenden Stagnation auf diesem Niveau ausgegangen. Wie Rechsteiner (1998: 95) aufzeigt, lag aber die Netto-Einwanderung in den letzten Jahrzehnten fast immer über den deklarierten Zielen der Migrationspolitik. Zur Illustration wird dabei der erste „Demographiebericht AHV“ von 1988 zitiert, in dem die Netto-Zuwanderung für die Jahre 1988 bis 1996 auf 118'100 Personen geschätzt wurde. In Wirklichkeit lag sie fast dreimal höher bei 344'500 Personen. Gerade im Zuge der Personenfreizügigkeit und ihrer Ausdehnung auf die neuen EU-Mitgliedstaaten ist kaum mit einer Abnahme der Zuwanderung zu rechnen – die Schweiz kann sich nicht abschotten. Es ist daher sehr fraglich, ob die nicht zuletzt aus politischen Gründen (über-)vorsichtig gehaltenen Zuwanderungsprognosen realistisch sind. Wenn die Wirtschaft wächst und Arbeitsplätze anbietet, werden diese auch besetzt werden – wie dies in der Vergangenheit immer der Fall war. Die häufig vorgebrachte Behauptung, dass künftig infolge der Alterung der Bevölkerung nicht mehr genügend Arbeitskräfte vorhanden seien, dass die Wirtschaft daher schrumpfen werde und dass deswegen auch das Rentenalter erhöht werden müsse, erweist sich auf diesem Hintergrund als haltlos.

Für die Finanzierung der AHV ist eine verstärkte Zuwanderung positiv. Sie bedeutet nämlich eine weniger drastische Entwicklung der demographischen Alterung, da die MigrantInnen generell in arbeitsfähigem Alter zuwandern. Zudem weisen zugewanderte Frauen in einer ersten Phase eine höhere Geburtenrate auf als die Schweizerinnen. In der Praxis ist die AHV auf der Seite der BeitragszahlerInnen seit langem durch AusländerInnen „unterjüngt“. Dieser positive Effekt auf der Beitragsseite schwächt sich zwar im Lauf der Zeit ab, dennoch ist der von der ausländischen Bevölkerung erbrachte Anteil an der *Finanzierung* der AHV zur Zeit noch immer etwa doppelt so hoch wie ihr Anteil an den *Leistungen* (BSV 2003: 25). Eine im Rahmen der IDA ForAlt realisierte Studie der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (Abrahamsen, Hartwig und Schips 2003: 52 ff) belegt den positiven Effekt eines höheren Wanderungssaldos auf die demographische Entwicklung.

- Die **Geburtenziffer** liegt heute bei kaum 140 Kindern auf 100 Frauen (139 im Jahr 2003), was sehr tief ist. **Die Berechnungen des Szenarios „Trend“ gehen von einer Stagnation der Geburtenrate auf einem ähnlich tiefen Niveau aus.** Obwohl eine rasche und drastische Erhöhung dieser Zahlen kaum wahrscheinlich ist, ist es denkbar, dass die Geburtenzahlen mittelfristig wieder ansteigen könnten. Massnahmen zu einer besseren Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kindererziehung würden dazu entscheidend beitragen. Auf diese Bedingungen kann der Staat zudem aktiv einwirken, indem er Anstrengungen zur Gleichverteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit unternimmt und in eine Infrastruktur investiert, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie unterstützt oder überhaupt erst ermöglicht (Mutterschaftsversicherung,

Tagesschulen, Blockzeiten, Horte etc.). Die Schweiz ist bezüglich Familienpolitik im Allgemeinen und bezüglich familienexterner Betreuungsstrukturen für Kinder im Speziellen praktisch ein Entwicklungsland. Erwerbsunterbrüche und tiefere Beschäftigungsvolumen infolge Geburten sind oft nicht selbstgewählt, sondern für die Betroffenen – meistens sind es die Frauen – mangels geeigneter und finanziell tragbarer Betreuungsstrukturen eine Notwendigkeit. **Die Entwicklung der Geburtenrate kann sich demnach positiver entwickeln als im Szenario „Trend“ angenommen, vorausgesetzt, dass entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden** (Fux: 2003). Skandinavische Länder zum Beispiel bieten Eltern eine sehr viel bessere Vereinbarkeitsstruktur und weisen auch deutlich höhere Geburtenzahlen auf. Auch ein Vergleich mit Frankreich, das die Beschäftigung der Frauen und eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie stärker fördert, zeigt, dass solche Massnahmen sich tatsächlich auswirken können: Frankreich hatte im Jahr 2000 die höchste Geburtenrate (189 Kinder auf 100 Frauen) in der europäischen Union (Observatoire des retraites 2003: 20) und hat diese Rate im Jahr 2003 auf 191.2 Kinder auf 100 Frauen erhöhen können (Bilan démographique 2003, Insee première 948, février 2004: 4), während sie in den meisten anderen europäischen Ländern weiter sinkt.

Gerade in diesem Zusammenhang muss auf die grundsätzlich nur begrenzte Möglichkeit der Prognosen über einen solch weiten Zeithorizont hingewiesen werden. Migrationsraten und Geburtenziffern sind sowohl an soziale Veränderungen als auch an politische Entscheide gebunden, die sich innerhalb von mehreren Jahrzehnten sehr stark verändern können. Zudem sind die Berechnungen der finanziellen Leistungs- und Bedarfsprognosen stark von sehr kleinen Veränderungen in den Grundannahmen, z.B. zur Migrationsrate, zum Alter der Zuwandernden, deren Erwerbsverhalten etc. abhängig, so dass verlässliche Prognosen nur sehr schwer zu treffen sind. Diese Unschärfe und Unsicherheit in jeglichen Voraussagen muss berücksichtigt werden. Darauf hinzuweisen ist gerade deshalb so wichtig, weil die Sozialversicherungen auf das Vertrauen der Bevölkerung in ihre langfristige Stabilität angewiesen sind.

Aber selbst wenn die pessimistischen demographischen Prognosen der Realität relativ nahe kämen, was ernsthaft bezweifelt werden kann, müssen die Konsequenzen dieser Entwicklung auf die finanzielle Stabilität der gesamten Altersvorsorge relativiert werden. Diese Konsequenzen hängen nämlich von der jeweils nationalen Ausgestaltung des gesamten Systems der Altersvorsorge ab, und diesbezüglich weist die Schweiz günstige Bedingungen auf.

6.1.2. Demographische Herausforderungen im internationalen Vergleich

Wie bereits erwähnt ist die demographische Alterung eine Tendenz, von der nicht nur die Schweiz, sondern sämtliche westlichen Industrienationen betroffen sind. Deshalb ist die Debatte um die „Bedrohung“ der Altersvorsorge durch demographische Faktoren in den europäischen Staaten und zunehmend auch in der EU und internationalen Organisationen wie der Weltbank omnipräsent.

Dabei fällt jedoch der finanzielle Problemdruck auf die staatliche Altersvorsorge unterschiedlich aus, je nach konkreter Ausgestaltung des nationalen Systems. Die schweizerische erste Säule

der AHV/IV wird im internationalen Vergleich aus mehreren Gründen als sehr solide bewertet (Queisser und Vittas 2000).

- Einerseits ist ihr **universeller Charakter** zu nennen, wonach die gesamte Bevölkerung in einer einzigen, in ihrem Umfang bescheidenen, umlagefinanzierten und stark umverteilenden Volksversicherung erfasst ist. Damit garantiert die AHV/IV einen stabilisierenden Effekt zwischen Berufsgruppen, Lohnklassen, Geschlechtern etc. Im Gegensatz dazu ist in andern Ländern die umlagefinanzierte Altersvorsorge stärker segmentiert und enthält daher weniger stabilisierende Mechanismen. In Ländern wie Frankreich oder Deutschland zum Beispiel ist die Altersvorsorge generell nach Berufsgruppen segmentiert, abgesehen von wenigen komplementären, steuerlich finanzierten Minimalleistungen, sowie einer noch sehr bescheidenen privaten Vorsorge in Deutschland (Observatoire des Retraites 2003).
- Andererseits hängt die demographische Belastung der Altersvorsorge auch vom **relativen Gewicht des Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren** ab. Während die Verlängerung der Lebenserwartung sowohl im Umlage- als auch im Kapitaldeckungsverfahren gleichermaßen zu höheren Beiträgen oder aber tieferen Leistungen führen muss, ist das Umlageverfahren darüber hinaus auch auf tiefe Geburtenziffern und Migrationsraten besonders sensibel, da diese den Anteil der aktiven Bevölkerung im Verhältnis zu den RentnerInnen bestimmen. Zwar ist auch das Kapitaldeckungsverfahren in hohem Mass von der Zahl und Produktivität der aktiven Bevölkerung abhängig, da diese zur Sicherung der Renten den Wertevertrag des Kapitals erwirtschaften muss, aber dennoch ist über den Kapitalstock ein grosser Teil der Rentenleistungen bereits vorhanden, welcher von den Aktiven nur noch via Verzinsung erhalten werden muss. Zudem kann das Kapital auch teilweise im Ausland angelegt werden. Dieser Mechanismus spielt im Umlageverfahren nicht, weshalb eine Kombination von Kapitaldeckungs- und Umlageverfahren, wie sie die Schweiz kennt, die Kostenlasten zwischen den Generationen etwas besser verteilt. Daher kann davon ausgegangen werden, dass Länder, deren Altersvorsorge ausschliesslich auf dem Umlageverfahren basiert, in etwas stärkerem Mass negativ von allfälligen schwachen Geburten- und Migrationsraten betroffen sind als Länder, in denen ein gewisser Teil der Renten über das Kapitaldeckungsverfahren finanziert wird³⁷ (vgl. die Berichte zum schweizerischen 3-Säulen-System von OECD (OECD 2000) und Weltbank (Queisser und Vittas 2000: 16)). Dies dürfte selbst unter Berücksichtigung der – bis vor einigen Jahren aufgrund hoher Kapitalrenditen generell und auch von der Weltbank unterschätzten – Mehrkosten der Längerlebigkeit im Kapitaldeckungsverfahren noch in einem gewissen Ausmass der Fall sein. In den meisten europäischen Ländern spielt die Kapitalisierung in der Altersvorsorge eine sehr geringe oder gar keine Rolle (Observatoire des Retraites 2003: 5ff), während sie in der Schweiz mit der zweiten Säule vergleichsweise stark ausgebaut ist. Selbst bei einer gewissen Gewichtsverschiebung von der BV zur AHV bleibt die umlagefinanzierte erste Säule im internationalen Vergleich von moderatem Umfang. Wenn also Länder wie Deutschland versuchen, langsam den Einstieg in eine zweite Säule zu schaffen, geschieht das unter viel grösserem Problemdruck als er in der Schweiz bei einer ähnlichen Bevölkerungsentwicklung überhaupt entstehen könnte. Es ist daher falsch zu behaupten, dass die demographische Entwicklung alle Länder mit

³⁷ Diese Feststellung betrifft allerdings vor allem die Phase der Rentenbildung im Kapitaldeckungsverfahren, in welcher die Einnahmen die Ausgaben übersteigen. Sobald das Gleichgewicht zwischen Beiträgen und Rentenleistungen erreicht ist (in der Schweiz wohl ungefähr im Jahr 2025), kommt das System der BV in der Praxis insgesamt dem Umlageverfahren gleich.

den *gleichen* Problemen konfrontiert. Sie bedeutet in der Schweiz zweifellos eine Herausforderung für die erste Säule. Dennoch besteht gerade auf Grund der Architektur des gesamten Systems durchaus Handlungsspielraum. Dies gilt erst recht, wenn man berücksichtigt, dass bezüglich der demographischen Entwicklung die Vorteile des Kapitaldeckungsverfahrens gegenüber dem Umlageverfahren bis vor kurzem überschätzt worden sind.

6.1.3. Längerlebigkeit in der beruflichen Vorsorge

Auch wenn sich die demographische Entwicklung auf den ersten Blick stärker und direkter auf die umlagefinanzierte AHV auswirkt als auf die kapitalisierte zweite Säule, darf nicht vergessen werden, **dass auch die berufliche Vorsorge durch die zunehmende Lebenserwartung der Destinatäre mit Problemen konfrontiert ist.** Grundsätzlich muss im Kapitaldeckungsverfahren die Rente für die ganze Lebensdauer nach dem Eintritt des Versicherungsfalles vorfinanziert werden. Für die Berechnung der Rente massgebend ist der Umwandlungssatz. Dieser basiert hauptsächlich auf der Lebenserwartung (nach dem Rentenfall) und auf dem technischen Zins. Leben die RentnerInnen länger als während der Ansparphase vorgesehen, dann reicht das angesparte Kapital nicht mehr für die gesamte Rentenbezugsdauer aus. Eine Umlage zwischen den Aktiven und den RentenbezügerInnen zur Finanzierung der Zusatzkosten ist im Kapitaldeckungsverfahren nicht vorgesehen. Damit die Vorsorgeeinrichtungen auf längere Frist wegen der ungenügenden Deckungskapitalien nicht in Unterdeckung geraten, muss folglich der Umwandlungssatz der höheren Lebenserwartung angepasst und versicherungsmathematisch korrekt festgelegt werden. Der heute geltende Umwandlungssatz von 7.2 % ist beim Inkrafttreten des BVG festgelegt worden. Da die Lebenserwartung unterdessen gestiegen ist, ist er heute zu hoch. In den 1990-er Jahren waren die Kapitalerträge so hoch, dass genügend finanzielle Mittel da waren und dieses Problem nicht genügend Aufmerksamkeit bekam. Das ist heute angesichts magerer Renditen nicht mehr der Fall.

Ein tieferer Umwandlungssatz führt zu einer tieferen Rente. Tiefere Rente oder Mehrkosten, dazu gibt es in der 2. Säule keine Alternative. Für die noch Aktiven kann die aus einem tieferen Umwandlungssatz resultierende tiefere Rente durch höhere Beiträge während der Aktivzeit ganz oder teilweise ausgeglichen werden³⁸ Für die bereits laufenden Renten kann der Umwandlungssatz jedoch nicht nachträglich gesenkt werden, denn die Rente ist ein wohl erworbenes Recht. In der Praxis wird heute die Differenz ganz oder teilweise durch ein implizites oder explizites Umlageelement von den aktiven Versicherten finanziert. Das ist zwar aus sozialpolitischer Sicht sinnvoll, aber gleichzeitig auch systemfremd. Es führt in der Praxis deshalb zu unerwünschten und schädlichen Nebenwirkungen, vorab in Sammeleinrichtungen. Wechseln Firmen die Vorsorgeeinrichtung oder müssen sie diese wechseln, stellen sich die Frage nach dem Schicksal der RentnerInnen (Verbleib bei der alten Vorsorgeeinrichtung, mit teilweiser Weiterführung des Anschlussvertrages, oder Übertragung an die neue Vorsorgeeinrichtung) und nach dem Deckungskapital, das für diese RentnerInnen mitgegeben wird. Ist dieses nach den Berechnungsgrundlagen der neuen Vorsorgeeinrichtung ungenügend, so verweigert diese die Übernahme des Rent-

³⁸ Das ist der Weg, der in der 1. BVG-Revision gewählt worden ist (schrittweise Senkung des Umwandlungssatzes auf 6.8 %, Erhöhung des koordinierten Lohnes durch eine Senkung des Koordinationsabzuges)

nerbestandes oder lehnt einen Anschluss ganz ab³⁹. Dieses Problem schränkt die Mobilität der Firmen massiv ein. Ähnliche Probleme stellen sich bei Liquidationen von Vorsorgeeinrichtungen. Auch die Mobilität von Firmen, die Versichertenbestände mit hohem Durchschnittsalter haben, ist wegen dieser Problematik eingeschränkt. Das dürfte letztendlich auch die Arbeitsmarktchancen von älteren Arbeitnehmenden tangieren.

Bezüglich der noch aktiven Beitragszahlenden stellt sich auf jeden Fall die Frage, **welches der versicherungsmathematisch korrekte Umwandlungssatz ist**. Die autonomen Pensionskassen und die Lebensversicherer verfahren dabei unterschiedlich. Die autonomen Pensionskassen praktizieren bis zu einem gewissen Grade eine Solidarität innerhalb der einzelnen Vorsorgeeinrichtung. Die Lebensversicherer hingegen wollen alles vollständig vorfinanzieren, weil nicht garantiert ist, dass der angeschlossene Betrieb immer beim gleichen Versicherer bleibt. Dies führt zu einem extrem tiefen Umwandlungssatz, der von demjenigen der autonomen Kassen deutlich abweicht. Aus sozialpolitischer Sicht ist dies nicht zuletzt insofern problematisch, als die Entwicklung der Lebenserwartung schwierig so lange im voraus vorherzusehen ist. Deshalb wird von den Lebensversicherern ein tiefer Umwandlungssatz gewählt, der mit Sicherheit ausreicht. Steigt die Lebenserwartung jedoch weniger stark an als erwartet, ergeben sich Abwicklungsgewinne, die teilweise wieder vom Versicherer vereinnahmt werden. Dies ist auch mit der im Zuge der BVG-Revision eingeführten legal quote der Fall⁴⁰.

Auch in der beruflichen Vorsorge ist die höhere Lebenserwartung also eine Herausforderung. Das Kapitaldeckungsverfahren erweist sich hier jedoch als deutlich weniger flexibel als das Umlageverfahren, welches auf die Gesamtheit der Versicherten zurückgreifen und auf den Produktivitätsfortschritt in der Wirtschaft bauen kann.

6.1.4. Einschätzung des Handlungsspielraumes für einen Ausbau der ersten Säule

Die langfristige demographische Tendenz zu einer alternden Bevölkerungsstruktur ist eine Tatsache. Ebenso steht fest, dass diese Entwicklung für die AHV Mehrkosten zur Folge haben wird. Dennoch ist die ExpertInnengruppe aus mehreren Gründen nicht der Ansicht, dass die demographischen Parameter jeglichen Ausbau der ersten Säule ausschliessen.

Die ExpertInnengruppe stellt gewisse Annahmen, welche dem Szenario „Trend“ zu Grunde liegen, in Frage. Insbesondere fallen die Prognosen bezüglich der Zuwanderungsraten wenig realistisch aus. Die Migrationsraten werden bei normaler Wirtschaftsentwicklung höher ausfallen als vorausgesagt und dies wird zu einem günstigeren Verhältnis von RentenbezügerInnen und Erwerbstätigen führen. Des Weiteren spricht sich die ExpertInnengruppe **gegen eine Dramatisierung der Debatte um die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Finanzierbarkeit der AHV** aus, insbesondere weil die finanzielle Stabilität entscheidend von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängt. Entscheidend für die Finanzierung der AHV ist die Entwicklung der Lohnsumme im Vergleich zur Rentensumme. Die ExpertInnengruppe erachtet da-

³⁹ Dieses Problem ist auch mit der neuen Regelung Art. 53e BVG und 43 BVV2 noch nicht vollumfänglich gelöst.

⁴⁰ Rentenbildung im Kapitaldeckungsverfahren, in welcher die Einnahmen die Ausgaben übersteigen. Sobald das Gleichgewicht zwischen Beiträgen und Rentenleistungen erreicht ist (in der Schweiz wohl ungefähr im Jahr 2025), kommt das System der BV in der Praxis insgesamt dem Umlageverfahren gleich.

her die wirtschaftliche Entwicklung als prioritär. Bei einer entsprechenden Entwicklung der Lohnsumme können die demographischen Herausforderungen durchaus bewältigt werden.

Zudem ist die AHV seit ihrem Bestehen mit der demographischen Alterung konfrontiert und sie hat diese sehr gut bewältigt. So betrug der Altersquotient 1948 15.4 %, im Jahr 2000 bereits 25 %. Trotzdem musste der Beitragssatz seit 1975 (8. AHV-Revision, mit starker Erhöhung der Renten) nicht erhöht werden. Erst im Jahr 1999 musste mit der Mehrwertsteuer eine Zusatzfinanzierung eingeführt werden. Zwischen 1975 und 2002 stiegen die Ausgaben der AHV gemessen am BIP nur von 6 % auf 7 %, trotz einer grossen Zunahme der Anzahl RentnerInnen. Negative Rechnungsabschlüsse hat die AHV jeweils nur in den Jahren wirtschaftlicher Krisen aufgewiesen, was wiederum die Bedeutung der längerfristigen wirtschaftlichen Entwicklung aufzeigt. Die negativen Prognosen der Bundesverwaltung haben sich immer wieder als falsch erwiesen. In den 70-er Jahren wurde die Krise nach dem Ölschock in die Zukunft fortgeschrieben. Der nachfolgende Aufschwung hat aber zu positiven Resultaten geführt. Die Krise der 90-er Jahre, während der die AHV Defizite aufwies, wurde zwar von der Bundesverwaltung nicht vorausgesehen, später aber dennoch fälschlicherweise wieder in die Zukunft vorausgeschrieben. Die Prognosen von 2000 (Botschaft zur 11. AHV-Revision) haben sich unterdessen bereits als wertlos erwiesen. Statt im Jahr 2003, wie damals behauptet, muss ein zusätzliches MWSt.-Prozent zur Finanzierung der AHV wahrscheinlich erst gegen 2010 eingeführt werden.

Insgesamt ist die ExpertInnengruppe der Ansicht, dass ein gewisser Ausbau der Leistungen in der AHV trotz der demographischen Entwicklung möglich ist. Ein Ausbau der Leistungen für finanziell schwache RentnerInnen würde sich zwar zum finanziellen Mehrbedarf hinzufügen, welcher durch die demographische Entwicklung besteht. Ein solcher Mehrbedarf kann jedoch unter zwei Bedingungen finanziert werden. Erstens muss ein Ausbau der ersten Säule zumindest teilweise durch eine Anpassung der Leistungen der zweiten Säule kompensiert werden, um die Gesamtbelastung der Löhne nicht zu stark zu strapazieren. Zweitens erfordert eine Stärkung der AHV eine relativ günstige Entwicklung von Beschäftigung und Wachstum, denn die Entwicklung der Lohnsumme ist ein entscheidender Faktor für die finanzielle Stabilität der AHV. Das folgende Kapitel befasst sich mit den diesbezüglichen Einschätzungen.

6.2. Wirtschaftliche Entwicklung: Szenarien und Handlungsspielraum

Die Wirtschaftsentwicklung ist entscheidend für die finanzielle Stabilität der AHV. Sie bestimmt einerseits die Entwicklung der Lohnsumme und demnach die Höhe der Beiträge an die AHV. Andererseits beeinflusst sie auch, wie viele Personen im arbeitsfähigen Alter, d.h. zwischen 20 und 64, überhaupt erwerbstätig sind und demnach Beiträge in die erste Säule einbezahlen. Die Einschätzung des Handlungsspielraumes für Reformen der Altersvorsorge hängt daher entscheidend von der Wirtschaftsentwicklung ab.

Im folgenden werden verschiedene Szenarien zur wirtschaftlichen Entwicklung und ihre Implikationen für die Finanzierung und Finanzierbarkeit der AHV diskutiert. **Daraus folgt, dass die demographische Alterung zwar zu zusätzlichen Belastungen der AHV führt, dass diese aber bei entsprechendem Wirtschaftswachstum bewältigt werden können.** Die wirtschaftliche Entwicklung erweist sich als entscheidend für die finanzielle Stabilität der AHV. Besonders wich-

tig ist das Resultat, dass schon bei einem moderaten Wachstum (jährlich 1,3% bis 2025) die Finanzierung der AHV über tragbare zusätzliche Einnahmen (z.B. ca. 2,5 Mwst-Prozentpunkte) sichergestellt werden kann. *Zusätzliche* Leistungen der ersten Säule müssten jedoch weitgehend über eine Umlagerung von vorhandenen Mitteln aus der zweiten und dritten Säule kompensiert werden. Es gilt zudem im Auge zu behalten, dass von einer solchen *Stärkung* der ersten Säule – und damit des Umlageverfahrens – ein Wachstumsimpuls ausgehen würde, der nicht zuletzt einen gewissen Selbstfinanzierungseffekt hätte.

6.2.1. Entwicklungsszenarien

Die Entwicklung des wirtschaftlichen Wachstums ist noch schwieriger zu prognostizieren als die demographische Entwicklung. Einerseits sind nationale Ökonomien stark abhängig vom Gang der Volkswirtschaften anderer Staaten, zu denen wirtschaftliche Beziehungen bestehen. Zum andern ist vor allem technologischer Fortschritt, welcher gerade für Produktivitätssteigerungen entscheidend ist, in seinem Ausmass und seinen Konsequenzen kaum vorhersehbar.

Die folgende Tabelle illustriert die enorme Wichtigkeit des Wirtschaftswachstums für die Finanzierung der Sozialversicherungen. Sie zeigt auf, wie stark das BIP je nach jährlicher (konstanter) Wachstumsrate ansteigt.

Tabelle 3: Wachstum des BIP bei konstanter jährlicher Wachstumsrate

(100 am 31.12.2000, gerundete Resultate)

Wachstumsrate	0	15 Jahre	25 Jahre	35 Jahre	Verdoppelung in...
0.5	100	108	113	119	139 Jahren
1.0	100	116	128	142	70 Jahren
1.5	100	125	145	168	47 Jahren
2.0	100	135	164	200	35 Jahren
2.5	100	145	185	237	28 Jahren

Bei einer tiefen Rate von jährlich 0,5% würde das Wachstum in 15 Jahren 8% und in 35 Jahren 19% betragen. In diesem Rhythmus würde es ganze 139 Jahre für eine Verdoppelung des BIP dauern. Bei einem jährlichen Wachstum von 2% hingegen (viele Länder postulieren langfristig eine höhere mittlere Wachstumsrate) würde das BIP schon nach 15 Jahren um mehr als einen Drittel ansteigen und eine Verdoppelung schon nach 35 Jahren eintreffen. Für die Finanzierung der Sozialversicherungen würde dies eine deutliche Entspannung bedeuten.

Wie zur demographischen Entwicklung hat das EDI (EDI 2003, insbesondere auch Schlupe 2003 für das BSV) auch für die wirtschaftliche Entwicklung Szenarien entwickelt, welche es ermöglichen sollen, die Konsequenzen für die finanzielle Stabilität der AHV abzuschätzen. Im folgenden werden diese Resultate kurz vorgestellt. Es muss jedoch im voraus betont werden, dass diese BSV-Statistiken auf allzu vorsichtigen Annahmen beruhen, wie nachfolgend dargelegt wird.

Dem **Szenario des EDI** liegt die Annahme einer mittleren Wachstumsrate von 1,5% für die Jahre 2001 bis 2010 zu Grunde. Danach wird jedoch eine abfallende Wachstumsrate von 0,7% bis

2025 und von 0,5% bis 2040 angenommen⁴¹. Nach diesen Hypothesen würde das BIP von rund 424 Milliarden Franken im Jahr 2001 bis 2010 auf 490 Milliarden und dann auf 544 (Jahr 2025) und rund 592 Milliarden Franken (Jahr 2040) ansteigen. **Es resultiert in diesem Szenario eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 0.86% für die nächsten 39 Jahre. Dies entspricht einem mässigen bis schwachen Wachstum.**

Tabelle 4: Wachstum des BIP nach Annahmen des BSV

(Referenzjahr für den Geldwert ist 2002)

	2001	2010	2025	2040	Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate
BIP (Mia. Fr.)	424	490	544	592	0.86%
Wachstum	100	115	128	139	

Quelle: Eigene Berechnungen nach Schlupe 2003: 12

Anmerkung: Der Bericht (Schlupe 2003) gibt lediglich die Ausgaben von AHV und IV als Prozentsatz des BIP an. Die Beträge des BIP in Mia. Franken wurden daher indirekt berechnet, indem die geschätzten Beträge für AHV und EL durch ihren relativen Anteil am BIP geteilt wurden. Aus dieser Rechnung ergeben sich auch leicht veränderte jährliche Wachstumsannahmen als sie im Synthesebericht IDA ForAlt (BSV 2003b) zitiert werden, nämlich rund 1,6% von 2001 bis 2010, weiter 0,7% bis 2025 und 0,6% bis 2040.

Eine weitere überaus vorsichtige Annahme wird bezüglich des jährlichen realen Lohnwachstums getroffen. **Die Berechnungen des EDI gehen von lediglich 1% jährlichem Lohnwachstum aus.** Auf Grund dieser Annahmen sowie des Szenario „Trend“ bezüglich der demografischen Entwicklung wird die Entwicklung der Ausgaben von AHV und EL berechnet (Schlupe 2003: 12). Zur Illustration wird der gesamte Ausgabenaufwand in Mehrwertsteuer-Äquivalenzprozentpunkten sowie dem Anteil am BIP ausgewiesen. Gemäss den Berechnungen des EDI würden die Ausgaben für AHV und EL bis ins Jahr 2015 auf ca. 43,4 Milliarden Franken anwachsen, was insgesamt 13 Mehrwertsteuer-Äquivalenzprozentpunkten und 8,5% des BIP entspricht. 2030 wären die entsprechenden Kennzahlen bereits bei 58,9 Milliarden Franken bzw. 16,2 Mehrwertsteuer-Äquivalenzprozentpunkten und bei 10,6% des BIP. Bis ins Jahr 2040 würde der finanzielle Bedarf von AHV und EL gemäss diesen Annahmen (Basisszenario) auf 63,9 Milliarden Franken anwachsen. **Würden die gesamten Mehrkosten bis 2040 ausschliesslich über die Mehrwertsteuer finanziert, so errechnet Schlupe auf der Basis der erwähnten Annahmen des EDI einen Mehrbedarf von 5.6 Punkten.**

Wie bereits erwähnt liegen diesen Zahlen jedoch allzu vorsichtige Annahmen des EDI zu Grunde. Schlupe (2003: 26) zeigt auf, dass z.B. ein halbes Reallohnprozent den Finanzierungsbedarf um ca. einen Mehrwertsteuer-Äquivalenzprozentpunkt beeinflusst. **Eine günstigere Wirtschaftsentwicklung kann daher die finanzielle Mehrbelastung der AHV nachhaltig reduzieren⁴²**

⁴¹ Annahmen zitiert im Synthesebericht zum Forschungsprogramm zur längerfristigen Zukunft der Alterssicherung der interdepartementalen Arbeitsgruppe IDA ForAlt (BSV2003b).

⁴² Auch bezüglich der demografischen Entwicklung testet Schlupe die Auswirkungen verschiedener Szenarien. Er stellt fest, dass die langfristigen Differenzen je nach Annahmen sehr gross sind. Zwischen dem optimistischsten Szenario des BFS („Abgeschwächte Alterung“ E00-2000) und dem pessimistischsten Szenario („Verstärkte Alterung“ D00-2000) ergibt sich eine Differenz von 5 Mehrwertsteuer-Äquivalenzprozentpunkten.

Tatsächlich müssen die berechneten Szenarien durchaus als pessimistisch bezeichnet werden. Bezüglich der demographischen Entwicklung wurde schon im vorhergehenden Kapitel auf die mangelnde Plausibilität gewisser Annahmen hingewiesen. **Auch die Einschätzung des zu erwartenden wirtschaftlichen Wachstums ist wohl zu vorsichtig und aus der Sicht der ExpertInnengruppe kaum realistisch.**

Eine **positivere Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung** wird nicht zuletzt von einer Studie der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (Abrahamsen, Hartwig und Schips 2003) gestützt. Die Autoren verweisen einerseits auf die BIP-Wachstumsraten und –prognosen im OECD-Raum, von deren Entwicklung der Gang der schweizerischen Wirtschaft stark abhängig ist. Es zeigt sich, dass die Annahmen des EDI zur Wachstumsentwicklung in der Schweiz deutlich unter diesen Prognosen liegen, was wenig plausibel erscheint. Die folgende Tabelle zeigt diese Prognosen auf⁴³:

Tabelle 5: BIP-Wachstumsraten im OECD-Raum

	1999	2000	2001	2002	2003	2004-05	2006-10	2011-25
EU	2.6	3.4	1.9	2.1	2.8	2.6	2.5	2.5
USA	4.1	4.1	1.5	1.8	2.6	2.5	2.5	2.5
Japan	0.8	1.5	-0.4	0.7	1.6	2.0	2.0	2.0
OECD	3.3	4.1	1.3	1.7	2.5	2.6	2.6	2.6

Quelle: Abrahamsen et al. 2003: 7

Die Autoren beziehen diese deutlich höheren Wachstumsraten in ihr Modell ein (durchschnittliches Wachstum von 2% jährlich im Referenzszenario, 1,3% im Alternativszenario) und gehen davon aus, dass das Wachstum in diesen Ländern auch weiterhin einen entscheidenden Einfluss auf die Schweiz haben werden, da diese bekanntlich eine der international am stärksten verflochtenen Volkswirtschaften ist. Die folgende Tabelle zeigt auf, wie stark diese unterschiedlichen Annahmen zur Entwicklung des BIP ins Gewicht fallen.

Tabelle 6: Wachstum des BIP nach unterschiedlichen Szenarien

Szenario	Annahme zur jährlichen Wachstumsrate	2001	2025	Index (100 = 2001)
KOF Referenzszenario	2%	424	682	161
KOF Alternativszenario	1.3%	424	578	136
BSV Basisszenario	1.04%	424	544	127

Quelle: Eigene Berechnungen nach Schlupe 2003: 12; BSV 2003b: 18-19 (vgl. auch die Anmerkung zu Tabelle 3)

Überdies zeigen Abrahamsen, Hartwig und Schips, dass die Annahmen des EDI zur Lohnentwicklung wahrscheinlich zu tief sind. Dazu vergleichen sie die Entwicklung des BFS-Lohnindex (auf welchen die obengenannten Prognosen des EDI abstellen) mit der Entwicklung der Bruttolohn- und Gehaltssumme gemäss Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR). Während der BFS-Lohnindex die Entwicklung der festen Lohnbestandteile reflektiert ohne die Effekte des Strukturwandels einzubeziehen, wird zur Berechnung der VGR-Lohnentwicklung die Summe der Bruttolöhne und –gehälter durch die mittlere Anzahl der Vollzeitäquivalente eines

⁴³ Zum Vergleich: Im Basisszenario des EDI wird ein durchschnittliches Wachstum von 1,5% bis 2010 und 0,7% zwischen 2011 und 2025 angenommen (siehe oben).

Jahres dividiert. Dieses Konzept bezieht daher insbesondere den Strukturwandel mit ein und kann so als zuverlässigere Messung betrachtet werden. **Gemäss dem VGR-Lohnindex sind die Löhne deutlich stärker gestiegen als gemäss BFS-Lohnindex**⁴⁴. Für die Prognosen zur Entwicklung der AHV-Einnahmen und –Ausgaben ist es von entscheidender Bedeutung, welches Lohnkonzept gewählt wird. Wenn eine Fortsetzung des Wandels der Beschäftigungsstruktur im Sinne eines anhaltenden Stellenwechsels hin zu besser bezahlten und höher produktiven Stellen ausgeschlossen wird (wie es das EDI in seinen Berechnungen tut), so ergibt sich, dass eine mehrmalige Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes auf gut 14 Punkte bis 2024 nötig wäre, um den Saldo der AHV im positiven Bereich zu halten. Geht man hingegen von einer Fortsetzung des Wandels der Beschäftigungsstruktur aus, so **„kommt man zum Schluss, dass die AHV vor Finanzierungsproblemen steht, die relativ leicht zu bewältigen sein werden“** (Abrahamsen et al. 2003: 17). Die Berechnungen ergeben im Referenzszenario der KOF, dass der Saldo der AHV erstmals 2009 negativ werden dürfte. Der AHV-Fondsbestand von 70% einer Jahresausgabe würde erstmals 2012 unterschritten. Die AHV-Finanzierung liesse sich nach diesen Berechnungen z.B. sichern, indem der Mehrwertsteuersatz in den Jahren 2013 und 2014 um je einen halben Prozentpunkt von 8.6 auf 9.6 Punkte erhöht würde. Sogar mit negativeren demographischen Annahmen wird lediglich eine notwendige Erhöhung auf maximal 10.1 Mehrwertsteuerprozentpunkte errechnet. Im Alternativszenario (geschätztes jährliches BIP-Wachstum von 1,3%) beläuft sich der Mehrbedarf bis 2025 auf 2,5 Mehrwertsteuerpunkte. **Es wird deutlich, dass auch diese durchwegs noch vorsichtigen Berechnungen ein weit weniger dramatisches Bild der AHV-Finanzierung ergeben als es in den oben erwähnten Prognosen des EDI erscheint.**

In diesen positiveren Szenarien wird aber auch davon ausgegangen, dass das Arbeitsangebot mit der Arbeitsnachfrage mithalten kann, d.h. dass Beschäftigung nicht zu einem wachstumslimitierenden Faktor wird. Die Berechnungen des EDI und insbesondere das Szenario „Trend“ gehen nämlich von einer rückläufigen Entwicklung der Erwerbsbevölkerung und der Gesamterwerbsquote ungefähr ab dem Jahr 2010 aus. Auch wenn die Ausschöpfungsquote (Verhältnis der Arbeitsnachfrage zum Arbeitsangebot) bis 2025 stetig ansteigen dürfte, rechnen Abrahamsen et al. (2003: 33ff) nicht damit, dass dies bedeutende Probleme mit sich bringen wird⁴⁵. Denn es kann angenommen werden, dass gerade im Fall von zunehmender Arbeitskräfteknappheit die Migrationsraten deutlich höher als prognostiziert ausfallen dürften, wie das auch in der Vergangenheit beobachtet werden konnte.

6.2.2. Einschätzung des Handlungsspielraumes für einen Ausbau der ersten Säule

Die Diskussion der verschiedenen ökonomischen Entwicklungsszenarien zeigt auf, dass die pessimistischen Annahmen, welche den EDI-Berechnungen zu Grunde liegen, das zu erwartende Wachstum wahrscheinlich unterschätzen. Die Schweiz ist eine offene Volkswirtschaft, welche mit den OECD-Ländern wirtschaftlich eng verknüpft ist und im Zentrum der EU liegt. EU und OECD erwarten für die nächsten Jahrzehnte ein durchschnittliches Wachstum von mehr als 2%. **In diesem Umfeld sind die tiefen Wachstumsannahmen des EDI** (durchschnittlich weniger als

⁴⁴ Die durchschnittliche Differenz zwischen den beiden Wachstumsraten betrug ca. 0.7% in den 80er Jahren und knapp 1% in den 90er Jahren (Abrahamsen et al. 2003: 11).

⁴⁵ Bleibt anzufügen, dass die Schwarzarbeit, und insbesondere die positiven Auswirkungen ihrer Bekämpfung, in den Szenarien zur Beschäftigungsentwicklung nicht einbezogen sind.

1% pro Jahr) **schwer zu begründen**. Ebenso wenig nachvollziehbar ist die Annahme zur Lohnentwicklung, welche einen **Strukturwandel** hin zu höher qualifizierten und produktiveren Arbeitsplätzen in den nächsten Jahrzehnten vollständig ausblendet. Es ist nicht ersichtlich, warum sich dieser Prozess nicht fortsetzen sollte. Abrahamsen et al. (2003) zeigen auf, dass schon die Annahme eines realistischeren Lohnkonzeptes, welches diesen Strukturwandel einbezieht (basierend auf der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung VGR) die Aussichten für die Finanzierung der ersten Säule drastisch verbessert. Demnach würde schon das Äquivalent von gut einem Mehrwertsteuerprozent die finanzielle Stabilität der AHV bis 2025 sichern.

Hinzu kommt auch, dass die Annahme einer zunächst stagnierenden und dann sogar rückläufigen Beschäftigung nach Ansicht der ExpertInnengruppe wenig plausibel ist. Wenn die schweizerische Wirtschaft nur schon ein Wirtschaftswachstum von jährlich 2% anstreben würde, müsste die Beschäftigung um 1% pro Jahr zunehmen. Aber auch wenn man nur von einem Beschäftigungswachstum von 0,5% jährlich ausgeht, reduziert sich der finanzielle Mehrbedarf der AHV gegenüber den Szenarien des BSV deutlich. Ein durchschnittliches Beschäftigungswachstum von 0,5% jährlich würde knapp ein zusätzliches Lohnprozent pro Jahrzehnt notwendig machen, um das finanzielle Gleichgewicht der AHV zu erhalten. Bei einem durchaus realistischen Wachstum von 1% jährlich läge die notwendige Erhöhung des AHV-Beitragssatzes sogar unter einem halben Prozent pro Dekade. Eine höhere Mehrbelastung von 1,5-2 Lohnprozenten pro Jahrzehnt ergibt sich hingegen, wenn man wie der Bundesrat im Szenario „Trend“ von einer rückläufigen Beschäftigung ab 2005-2010 ausgeht (Gaillard 2000).

Die Ausführungen machen deutlich, dass die Finanzlage der ersten Säule nicht dramatisiert werden darf. In allen Szenarien ergibt sich ein gewisser finanzieller Mehrbedarf in den nächsten Jahrzehnten. Dieser Mehrbedarf ist aber schon bei einer massvoll positiven Wirtschaftsentwicklung mit moderaten Beitragserhöhungen zu bewältigen, welche für die Versicherten auf Grund steigender Lohneinkommen tragbar sind. Auch ein Vergleich mit anderen Sozialversicherungszweigen zeigt auf, wie sehr die AHV-Finanzierungsdiskussion dramatisiert wird. Die Beiträge der Versicherten an die Krankenversicherungen sind in den letzten 10 Jahren um umgerechnet rund 4 Lohnprozent gestiegen. Damit liesse sich die AHV für die nächsten 40 Jahre finanzieren. Auch die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung mussten in nur 3 Jahren um 2,6 Lohnprozent angehoben werden (zwischen 1993 und 1995), was die AHV bis 2025 finanzieren würde. Diese Vergleichszahlen zeigen die finanzielle Stabilität der AHV auf. **Die ExpertInnengruppe geht davon aus, dass es die wirtschaftliche Entwicklung erlauben wird, diese finanzielle Stabilität mit moderaten Anpassungen auch in den kommenden Jahrzehnten zu gewährleisten.** Die wirtschaftliche Entwicklung ermöglicht auch gewisse Leistungsverbesserungen in der AHV für finanziell benachteiligte RentnerInnen, insbesondere wenn ein Ausbau der ersten Säule in der zweiten Säule kompensiert werden kann.

6.3. Gesellschaftliche Veränderungen: Handlungsbedarf

Aktuelle Herausforderungen an das schweizerische 3-Säulen-System resultieren nicht nur aus der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung, sondern auch aus dem tiefgreifenden sozialen und wirtschaftlichen Wandel der letzten Jahrzehnte. Dieser Wandel betrifft insbesondere die **Forderung nach Gleichstellung von Mann und Frau**, die **Instabilität von traditionellen Familienstrukturen**, die **zunehmende Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt** und die all-

gemeine **Flexibilisierung und Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse**. Aus diesen Veränderungen erwachsen neue Bedürfnisse nach sozialer Sicherung sowie neue soziale Risiken, welche durch das 3-Säulen-System nur zum Teil abgedeckt sind.

Im folgenden werden in einem ersten Schritt die wichtigsten Tendenzen des sozialen und arbeitsmarktlichen Wandels in der Schweiz aufgezeigt. In einem zweiten Schritt gilt es zu erläutern, inwiefern die erste und zweite Säule der schweizerischen Altersvorsorge neue Risiken berücksichtigen. In einem abschliessend Schritt wird dargelegt, warum nach Ansicht der ExpertInnengruppe aus dieser Analyse ein Handlungsbedarf für Reformen der ersten Säule folgt.

6.3.1. Gleichstellungspolitische Forderungen, veränderte Familienstrukturen und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes

Die nationalen europäischen Systeme der Alterssicherung stammen aus einer Zeit, als das „**male breadwinner model**“, das traditionelle Modell einer stabilen Familie, welches dem Mann die Rolle des Ernährers und der Frau die Rolle der Mutter und Hausfrau zuweist, als Normvorstellung dominierte (Observatoire des retraites 2003: 25). Nicht nur in der Schweiz, sondern auch in den meisten europäischen Ländern führte dies dazu, dass verheiratete Frauen keinen eigenen Rentenanspruch hatten, weil sie einerseits nicht über ein eigenes Erwerbseinkommen verfügten oder andererseits grundsätzlich nur über die Alterssicherung des Ehemannes erfasst wurden.

Dieses Versicherungsmodell, welches lange Zeit auch die schweizerischen Sozialversicherungen prägte, wird seit längerem aus mehreren Gründen in Frage gestellt: **Erstens hat das „male breadwinner model“ ausserhalb der bürgerlichen Mittelschicht immer schon wenig Gültigkeit gehabt.** Die Löhne der Arbeiterinnen und Arbeiter waren stets derart tief, dass die Familien auf die Erwerbstätigkeit und die Löhne der Frauen existentiell angewiesen waren. Das ist auch heute noch so, vor allem im Tieflohnbereich und in wenig qualifizierten Tätigkeiten. Die Ausgestaltung der Sozialversicherungen nach der Normvorstellung des „male breadwinner model“ trägt demnach der Realität weiter Bevölkerungsschichten und den arbeitenden Frauen wie auch den Familien mit zwei erwerbstätigen Partnern nicht Rechnung.

Zweitens werden Ehefrauen in vielen Familien durch die tieferen Frauenlöhne praktisch gezwungen, nach der Geburt von Kindern ihre Erwerbstätigkeit vorübergehend aufzugeben oder zumindest stark zu reduzieren. Da ihre Löhne in der Regel tiefer sind als diejenigen ihrer Partner, treffen solche Paare einen kurzfristig ökonomisch richtigen Entscheid (Bauer 2000), der sich allerdings langfristig für die Frauen negativ auswirkt. Eine tatsächliche Durchsetzung des Lohngleichheitsgrundsatzes sowie diverser Massnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Berufsleben dürfte die Ausgangslage für die Frauen verbessern und zu einer höheren Erwerbsbeteiligung der Frauen führen.

Drittens entspricht das traditionelle Familienbild sowieso immer weniger der schweizerischen Realität der Familienstrukturen. Insbesondere führt eine Scheidungsrate von heute rund 50% dazu, dass in den Sozialversicherungen nicht von traditionellen Ehen als Norm ausgegangen werden kann. Alleinerziehende (vorwiegend Mütter) haben auf Grund von Erziehungsaufgaben oft bescheidene Einkommen, welche als alleinige Grundlage der Alterssicherung zu tiefen Renten führen. Aber auch in stabilen Partnerschaften kann nicht mehr zwingend mit einer ehelichen Verbindung gerechnet werden. Die Ehe als faktische Grundlage und als Normvorstel-

lung der Alterssicherung insbesondere für Frauen zielt immer stärker an der Realität vorbei. Im Rahmen des BSV-Forschungsprogrammes IDA ForAlt hat Fux (2003) aufgezeigt, dass sowohl Einpersonenhaushalte als auch nichteheliche Partnerschaften bis 2040 markant zunehmen werden. Der Anteil Einelternfamilien dürfte sich demnach infolge der Scheidungsentwicklung im betreffenden Zeitraum nahezu verdoppeln.

Zum Vierten verlangt die Verfassung die Gleichstellung von Mann und Frau in der Gesellschaft. Davon ausgehend besteht sowohl die Forderung nach einer Individualisierung der Versicherungsansprüche als auch nach Anerkennung der – mehrheitlich von Frauen geleisteten – Haus- und Familienarbeit. Insofern wurde gerade im Zug des gesellschaftlichen Wertewandels zunehmend ein Versicherungsschutz verlangt, welcher nicht von einer geschlechtsspezifischen, nämlich traditionell männlichen Erwerbsbiographie abhängig ist.

Tiefgreifender Wandel lässt sich nicht nur in den Familienstrukturen und der Stellung der Frau in der Gesellschaft feststellen, sondern auch in den **Arbeitsmarktstrukturen und im Erwerbsverhalten**. Die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere die **Feminisierung des Arbeitsmarktes**, hängen mit der veränderten Stellung der Frau in der Gesellschaft und der Scheidungsrate zusammen. Erst eine eigene Erwerbstätigkeit ermöglicht nämlich wirtschaftliche Unabhängigkeit vom familiären „male breadwinner“. Die Möglichkeit zur Berufstätigkeit entspricht so auch einer gleichstellungspolitischen Forderung. Gleichzeitig zwingen Familieninstabilität und wirtschaftliche Notwendigkeit viele Frauen zur Erwerbstätigkeit (zu den verschiedenen individuellen, sozialen und kulturellen Faktoren, welche die Arbeitsmarktpartizipation der Frauen erklären, vgl. die Studie von Baumgartner (2003) im Rahmen von IDA ForAlt). International ist die Erwerbsquote der Frauen in den letzten Jahrzehnten stark angestiegen und nach Schätzungen der International Labour Organization (ILO) dürfte diese Tendenz in den nächsten Jahrzehnten in Europa anhalten.

In der Schweiz ist die Erwerbsquote bei jüngeren Frauen und vor allem bei Frauen mit Kindern markant angestiegen. So ist zwischen 1940 und 1990 der Anteil berufstätiger Frauen im Alter zwischen 25 und 59 Jahren von durchschnittlich gut 30% auf über zwei Drittel angestiegen (Wanner und Ferrari 2001). Dieser Trend hält auch durch die 1990er Jahre hindurch an. Fux (2003) prognostiziert für die Schweiz einen weiteren Anstieg der Frauenerwerbsquote, welcher bis 2010 rasch erfolgen wird und dann allmählich stagnieren dürfte. Unter Annahme einer ausgeprägten Modernisierung der Haushaltsstrukturen (verstärkter Trend zu kinderlosen, nichtehelichen Partnerschaften und „Patchwork-Familien“) oder einer drastischen Erhöhung der strukturellen Belastung der Haushalte (z.B. Einelternfamilien, working-poor etc.) würde gemäss den Modellrechnungen ein noch wesentlich höheres Potenzial an Frauenerwerbstätigkeit freigesetzt. Allerdings handelt es sich oft um Teilzeitpensen und um prekäre Arbeitsverhältnisse, die den Bedürfnissen der Frauen nicht entsprechen und die ihnen auch nur ungenügenden sozialen Schutz geben.

In der Diskussion der Frauenerwerbsquote muss berücksichtigt werden, dass der weitaus grösste Teil der erwerbstätigen Frauen bei der Pensionierung keine kontinuierlichen Vollzeit-Erwerbsbiographien aufweist. Vielmehr sind sie in einem hohen Ausmass von unterbrochenen Erwerbsbiographien und von sogenannt flexiblen Erwerbsformen betroffen. Zur Illustration dienen einige Daten zur Verbreitung der Teilzeiterwerbstätigkeit bei Frauen (Wanner und Ferrari 2001: 41ff). Etwa die Hälfte der berufstätigen Frauen arbeitete im Jahr 2000 Vollzeit, wäh-

rend gut ein Viertel dieser Frauen zwischen 50 und 89% arbeiteten und ein weiterer Viertel zwischen 20 und 49%. Während die Beschäftigungsquote bei jungen Frauen noch hoch ist, nimmt sie ab dem Alter von 25 Jahren meist infolge Mutterschaft deutlich ab. Teilzeitarbeit ist nicht stark vom Bildungsgrad abhängig, obschon schlecht ausgebildete Frauen häufiger sehr geringe Anstellungsquoten (weniger als 15h pro Woche) aufweisen als Frauen mit höherer Ausbildung. Es besteht eine gewisse Unterbeschäftigung: Viele teilzeitbeschäftigten Frauen würden gerne mehr arbeiten. Schlecht qualifizierte Arbeitnehmerinnen arbeiten auch häufiger unfreiwillig Teilzeit als höher qualifizierte.

Die drastische Reduktion der Frauenerwerbsquote, welche mit der Geburt des ersten Kindes einsetzt (sie fällt von circa 81% auf gut 45%) deutet auf die **Häufigkeit von Erwerbsunterbrüchen in „typischen“ Frauenbiographien** hin. Eine Ausnahme bilden hier alleinerziehende Frauen, welche aus wirtschaftlichen Gründen unabhängig von der Kinderzahl eine deutlich höhere Erwerbsquote als der Durchschnitt aufweisen. Teilzeitarbeit und Unterbrüche in der Erwerbstätigkeit führen zu Lohneinbussen, welche die noch immer strukturell schlechtere Entlohnung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt weiter verschärfen.

Die allgemeine Zunahme von flexibler und oft prekärer Beschäftigung und unterbrochenen sowie diskontinuierlichen Erwerbsbiographien ist eine international beobachtbare Entwicklung (vgl. Talos 1999). Obwohl seit langem und noch immer vorwiegend Frauen davon betroffen bleiben, sind auch Männer zunehmend mit prekären Erwerbsverhältnissen konfrontiert.

Allgemein bestehen die arbeitsmarktlichen Veränderungen in der Schweiz in folgenden Tendenzen (Flückiger 2000: 52ff):

- Die wirtschaftliche Krise der 1990er Jahre hat in der Schweiz einen drastischen Anstieg der **Arbeitslosigkeit** zur Folge gehabt. Mit über 5% hat diese im Jahr 1997 gesamtschweizerisch den Höchststand erreicht, in einigen Regionen war der Anteil der Erwerbslosen jedoch bedeutend höher. Das erhöhte Risiko der Arbeitslosigkeit führt allgemein zu einem Anstieg diskontinuierlicher Erwerbsbiographien.
- Auf den Anstieg der **Teilzeitarbeit** wurde schon im vorhergehenden Abschnitt bezüglich der spezifischen Situation der Frauen eingegangen. Diese Tendenz betrifft auch zunehmend Arbeitnehmer. Insgesamt ist die Zahl der Vollzeiterwerbstätigen zwischen 1991 und 1998 um 2,6% gesunken, die Zahl der Teilzeitarbeitnehmenden jedoch um 14,4% gestiegen (Flückiger 2000: 52). Während 1991 noch 7,8% der erwerbstätigen Männer Teilzeit arbeiteten, war bis 2001 eine leichte Zunahme auf 11.1% zu verzeichnen. Teilzeiterwerbstätigkeit impliziert absolut ein tieferes Einkommen als eine volle Anstellung. Aber auch relativ führt die Teilzeitarbeit tendenziell zu Lohnnachteilen. Eine Genfer Studie zeigt auf, dass Männer im Teilzeitarbeitsverhältnis hochgerechnet 3,8% weniger Lohn erhalten als Vollzeitangestellte. Bei Frauen macht dieser Unterschied etwa 1,2% aus (Falter et al. 1998). Überdies führt die Zunahme der Teilzeitarbeit zur **Kumulierung von parallelen Arbeitsverhältnissen**.
- Neben dem Trend zur Teilzeitarbeit führt eine weitere Entwicklung auch weg von festen (Teilzeit-)Pensen, hin zu unregelmässigen und prekären Anstellungsverhältnissen, welche meist im Stundenlohn entgeltet werden. In diese Kategorie fällt die **Arbeit auf Abruf** und oft auch **geringfügige Beschäftigung**. Neben der Einkommenseinbusse, welche mit diesen Arbeitsformen einhergeht, haben diese Beschäftigungsverhältnisse auch oft zur Folge, dass Betroffene von betrieblichen Vorteilen (Weiterbildung etc.) ausgeschlossen

sen bleiben und von erwerbsgebundenen Sozialversicherungen nicht oder nur unzureichend erfasst werden. In der Schweiz umfassen solche allgemein ungeschützten Arbeitsverhältnisse neben der Hausarbeit auch Arbeit unter 6 Stunden pro Woche bzw. bei Selbstständigen unter 20 Stunden pro Woche. Von den Erwerbstätigen arbeiten rund 19% der Frauen und 5% der Männer in solchen ungeschützten Erwerbsverhältnissen (Rechsteiner 2002). In eine ähnliche Kategorie gehören befristete Beschäftigungen.

- Der verstärkte Gang in die **Selbständigkeit** ist eine weitere Entwicklung der Abkehr vom sogenannten Normalarbeitsverhältnis. Von Anfang des 20. Jahrhunderts bis in die 1980er Jahre hatte der Anteil an selbständig Erwerbenden stetig abgenommen. Seither ist – wie in der EU – auch in der Schweiz eine Trendwende festzustellen. Zwischen 1991 und 1997 hat der Anteil Selbständigerwerbender von 15,2 auf 18,4% zugenommen. Bei den Männern ist der Prozentsatz mit etwa 20% etwas höher als bei den Frauen mit 16% (Falter et al. 1998). Auffallend ist, dass die Selbständigkeit zunehmend als Ausweg aus der Erwerbslosigkeit gewählt wird, eine Übergangsbeschäftigung darstellen kann und oft mit prekären Bedingungen verbunden ist. Flückiger (2000: 65) zeigt auf, dass die Bipolarisierung der Einkommen der Selbständigen zwischen 1991 und 1997 zunimmt. Einer finanziell gut gestellten Gruppe von Selbständigerwerbenden steht eine wachsende Zahl Selbständiger in prekären Verhältnissen gegenüber.
- Eine letzte Form der Flexibilität, welche zu diskontinuierlichen Erwerbsbiographien führt, kann im **Anstieg der funktionellen Flexibilität und der beruflichen Mobilität** gesehen werden. Aus den letzten drei eidgenössischen Volkszählungen geht hervor, dass in den letzten zwanzig Jahren ein immer grösserer Anteil der Schweizer Bevölkerung einen anderen als den ursprünglich erlernten Beruf ausübt (Flückiger 2000: 62). Diese Entwicklung beinhaltet einerseits häufigere Stellenwechsel und andererseits die zunehmende Wichtigkeit von Weiterbildung, welche wiederum Erwerbsunterbrüche impliziert.

All diese gesellschaftlichen und arbeitsmarktlichen Entwicklungen schaffen neue soziale Voraussetzungen, welche bei der Einführung sowohl der AHV/IV als auch weitgehend der beruflichen Altersvorsorge noch nicht, oder zumindest noch nicht in diesem Ausmass, vorlagen. Obschon eigentliche Szenarien kaum existieren, wird zudem davon ausgegangen, dass diese Entwicklungen auch in Zukunft anhalten werden (vgl. z.B. Rechsteiner 2002, Falter et al. 1998). Im nächsten Abschnitt wird diskutiert, ob und inwiefern die erste und die zweite Säule der schweizerischen Alterssicherung die neu entstandenen oder verschärften Risiken abdecken.

6.3.2. Sozialer Wandel und schweizerische Altersvorsorge: Anpassung und bestehende Versicherungslücken

Im Bezug auf die **Gleichstellung von Mann und Frau** aufgrund unterschiedlicher Familienbiographien hat die **AHV** bis 1996 weitgehend gemäss dem „male breadwinner modell“ funktioniert, welches der Ehefrau einen eigenen Rentenanspruch versagte. Das AHV-Gesetz ging von einer Stabilität der Ehe aus, die von den Scheidungsraten seit langem widerlegt wurde (Rechsteiner 2002: 15). Mit der Einführung des **Beitragssplittings** sowie der **Erziehungs- und Betreuungsgutschriften** 1997 aufgrund der 10. AHV-Revision wurde jedoch ein grosser Schritt in Richtung Gleichstellung getan, der auch im europäischen Vergleich vorbildlich ist⁴⁶. Diese Instrumente

⁴⁶ Mit dem Splitting werden die AHV-Beiträge beider Ehepartner für die Dauer der Ehe hälftig aufgeteilt und individuell angerechnet. Erziehungs- und Betreuungsgutschriften führen für jene Jahre, in denen eine versicherte Person Kinder unter 16 Jahren erzogen oder pflegebedürftige Familienmitglieder betreut hat, zu

kommen einer Anerkennung unentgeltlich geleisteter Familien- und Hausarbeit, allerdings begrenzt auf die Altersvorsorge, gleich.

Es zeigt sich heute, dass das Splitting für die Frauen vor allem bei langer Ehedauer sehr positive Auswirkungen hat. Vor dem zweiten Rentenfall (d.h. vor dem Splitting) beträgt die Frauenrente nur gut 60% der durchschnittlichen Männerrente bei verheirateten Paaren. Die durchschnittliche Rente der Männer nach dem ersten Rentenfall beträgt 1'853 Franken, während die mittlere Frauenrente bei nur 1'255 Franken liegt. Mit dem Splitting, d.h. *nach* dem zweiten Rentenfall gleichen sich die Rentenhöhen fast ganz aus. Die Durchschnittsrente der Männer beträgt in diesem Fall noch 1'525 Franken, diejenige der Frauen 1'516 Franken. Auch die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften wirken sich vor allem auf die Höhe der Frauenrenten positiv aus. Die tiefsten Renten haben trotzdem immer noch verheiratete Frauen vor der Pensionierung des Ehemannes. Demnach bleiben die Renten der Frauen trotz angerechneter Erziehungsgutschriften deutlich tiefer als diejenigen der Männer. Dies dürfte hauptsächlich mit Erwerbsunterbrüchen und Pensenreduktion zu erklären sein. Es ist daher wichtig zu bemerken, dass das Splitting ein gleichstellungspolitisch hoch effektives Instrument ist, um die Rentenunterschiede zwischen Verheirateten bezüglich geschlechtstypischer Erwerbsbiographien auszugleichen. Es hat jedoch weniger oder keine Auswirkungen für Ledige, Geschiedene (insbesondere nach kurzer Ehedauer), unverheiratete Paare in eheähnlichen Partnerschaften oder Alleinerziehende. Letztere profitieren über Alimentenzahlungen zwar von einer Einkommensverbesserung, diese unterstehen jedoch nicht der Beitragspflicht und sind daher nicht rentenbildend.

Tiefe Einkommen und Erwerbsunterbrüche führen demnach auch in der AHV zu einer Verschlechterung der Rentenleistungen. Die negativen Auswirkungen werden jedoch aufgrund der hohen Solidarität der AHV abgefedert. Dies insbesondere durch Mindest- und Maximalrente, durch die Nicht-Plafonierung der beitragspflichtigen Löhne und den „Knick“ in der Rentenformel, wonach Beiträge auf tiefen Löhnen stärker rentenbildend sind als Beiträge auf höheren Löhnen. Aufgrund der universellen Beitragspflicht sind flexible Arbeitsformen nicht mit vielen versicherungstechnischen Nachteilen verbunden. Auch Nichterwerbstätige oder geringfügig Beschäftigte sind über den jährlichen Mindestbetrag beitragspflichtig, allerdings führt dies ebenfalls zu tieferen Renten. Es besteht eine strukturelle Privilegierung der Selbständigen in der AHV, da auf diese ein niedrigerer Beitragssatz angewandt wird und sie in den Genuss gewisser Beitragsrabatte für Einkommen unter 51'600 Franken kommen.

Im Gegensatz zur AHV ist die berufliche Vorsorge strukturell weniger geeignet, um neue Risiken sowie geschlechtsspezifische und diskontinuierliche Erwerbsbiographien vollständig zu versichern. Dies insbesondere weil die Versicherungspflicht eng an die Existenz und die Höhe eines Erwerbseinkommens während mindestens dreier Monaten gebunden ist, und weil im BVG-Obligatorium ausschliesslich Einkommensbestandteile über dem Koordinationsabzug erfasst werden. Die hauptsächlichen Probleme sind folgende:

- Bezüglich **gleichstellungspolitischer Aspekte** ist zu erwähnen, dass zwar seit dem 1.1.2000 die Altersguthaben in der zweiten Säule im Falle einer Scheidung für die Dauer der Ehe hälftig gesplittet werden. Diese Neuerung hat jedoch nur etwa für die Hälfte der betroffenen Frauen konkrete Verbesserungen gebracht, nicht zuletzt, weil sie nicht konsequent umgesetzt wird (Baumann/Lauterburg 2004). Eine den Erziehungs- und Betreu-

fiktiven Zuschlägen zum Erwerbseinkommen. Sie begründen ein Zusatz-Einkommen in der Höhe der dreifachen minimalen jährlichen Altersrente und werden ebenfalls gesplittet.

ungsgutschriften entsprechende Kompensation fehlender Beitragsjahre existiert in der beruflichen Vorsorge jedoch nicht. Ähnlich wie in der AHV erfasst dieses Splitting auch in der BV unverheiratete Paare in eheähnlichen Verhältnissen und Alleinerziehende nicht, auch wenn diese aufgrund familiärer Pflichten nur begrenzt erwerbstätig sein können und daher Lohnneinbussen erleiden. Ein Ausgleich geschlechtsspezifischer Familien- und Erwerbsbiographien erfolgt daher nur sehr begrenzt.

- **Flexible Arbeitsverhältnisse** sind im BVG-Obligatorium vor allem aufgrund des Koordinationsabzuges oft schlecht oder gar nicht geschützt. Obligatorisch versichert für die Altersvorsorge sind nach der 1. BVG-Revision nur Arbeitnehmende mit einem Einkommen von jährlich mindestens 19'350 Franken. Von diesem Einkommen wird ein AHV-Koordinationsabzug von 22'575 Franken jährlich abgezogen. Der versicherte Betrag muss jedoch mind. 3'225 Fr. betragen⁴⁷. Durch diese Senkung werden ca. 100'000 Personen neu obligatorisch versichert. Dieser Betrag gilt jedoch pauschal, unabhängig von der Beschäftigungsquote. Gerade **Teilzeiteinkommen** werden dadurch strukturell weiterhin benachteiligt. Deutlich ist auch, dass der fixe Koordinationsabzug „seine rentenschmälernde Wirkung weit über den Kreis der Nichtversicherten hinaus“ ausdehnt (Rechsteiner 2002: 18). Tiefe Löhne unter etwa 36'000 Franken sind nur mit sehr kleinen Lohnanteilen versichert⁴⁸. Ebenso werden **parallele Erwerbstätigkeiten** dadurch benachteiligt, dass jedes Mal der volle Koordinationsabzug hingenommen werden muss. Auch wenn sich ein Paar die unbezahlte Erziehungs- und Hausarbeit aufteilt, indem beide Elternteile die Erwerbstätigkeit reduzieren, wird nicht der gleiche Sicherungsgrad erreicht wie bei einer Vollzeitbeschäftigung eines der beiden Elternteile.
- **Erwerbsunterbrüche** aufgrund von Erziehungspflichten, Arbeitslosigkeit oder Weiterbildung fallen in der beruflichen Vorsorge stark ins Gewicht. Fehlende Beitragsjahre schlagen sich infolge des Zinseszins-effektes relativ stark auf das individuelle Altersguthaben nieder.
- **Befristete Beschäftigung** unterliegt bis zu einer Dauer von maximal drei Monaten nicht der Versicherungspflicht. Ab drei Monaten Anstellungsdauer sind Beschäftigte versichert, falls der Lohn auf das Jahreseinkommen hochgerechnet den Koordinationsabzug überschreitet. Die Regelung der befristeten Beschäftigung birgt das Problem von „Kettenarbeitsverträgen“ zur Umgehung der Versicherungspflicht. Sozialversicherungsrechtlich sind diese jedoch unzulässige Umgehungsverträge (Leuzinger-Naef 1998).
- **Berufliche Mobilität**, d.h. häufiger Stellenwechsel war bis vor wenigen Jahren mit grossen Verlusten an Alterskapital verbunden. Seit dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsgesetzes 1995 ist die Rechtsstellung der Versicherten grundlegend verbessert worden. Seither besteht bei Stellenwechseln Anspruch auf das gesamte Deckungskapital.
- **„Falsche“ Selbständigerwerbende**, die zur Selbständigkeit gezwungen worden sind, weil sie keine Stelle mehr gefunden haben, haben durch diese Selbständigkeit meistens auch den Vorsorgeschutz der zweiten Säule verloren. Prekäre und ungenügende Einkommen aus diesen Formen von Selbständigkeit erlauben ihnen in der Regel nicht, Beiträge an die zweite Säule zu finanzieren. Oftmals setzen sie für den Aufbau ihrer selbständigen Tätigkeit auch die Freizügigkeitsleistung ein. Gelingt es ihnen nicht, ihre Un-

⁴⁷ Der Koordinationsabzug wurde erst im Oktober 2003 anlässlich der ersten BVG-Revision abgesenkt. Die Eintrittsschwelle lag zuvor ebenfalls bei 24'720 Franken. Die Gewerkschaften und die Ratslinie hatten eine deutlich stärkere Absenkung der Eintrittsschwelle, ergänzt mit einem lohnprozentualen Koordinationsabzug verlangt. Sie wurden vom Nationalrat unterstützt. Im Verlauf der Debatte hat sich jedoch der Ständerat durchgesetzt, der keine substantielle Veränderung wollte.

⁴⁸ Das revidierte BVG sieht vor, dass der versicherte jährliche Lohn auf 3'225 Franken aufgerundet werden muss, wenn er diesen Betrag infolge des Koordinationsabzuges nicht erreicht.

ternehmen erfolgreich zu führen, geht auch das darin eingesetzte Vorsorgekapital verloren.

In vielen Vorsorgeeinrichtungen kommen umhüllende Vorsorgepläne zur Anwendung. Diese sehen oft eine Besserstellung der Versicherten mit mittleren und kleineren Einkommen vor, indem sie auf eine für diese günstigere Koordinationsregelung abstellen. Die genaue Anzahl und das Ausmass dieser Besserstellung aufgrund überobligatorischer Plänen ist nicht bekannt. Gerade in Branchen mit prekären Arbeitsbedingungen und hohem Frauenanteil dürften solche grosszügigeren Pläne jedoch selten sein. Weiter lassen die meisten Vorsorgeeinrichtungen einen Einkauf fehlender Versicherungsjahre zu. Ein solcher Einkauf setzt jedoch voraus, dass die Destinatäre diese Mittel aufbringen können. Er erfolgt zudem meistens ausschliesslich zu Lasten der Destinatäre. In der beruflichen Vorsorge sind flexible Antworten auf neue oder vermehrte Bedürfnisse aufgrund des sozialen Wandels also grundsätzlich möglich. Aus einer Reihe von Gründen kommen solche Verbesserungen jedoch nur einem kleinen Teil der Versicherten zugute.

In der Tabelle 7 werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst.

Tabelle 7: Abdeckung neuer sozialer Risiken in AHV/IV und BV

	AHV/IV	BV
• Konsequenzen einer Scheidung	Ausgleich durch Beitragsplitting	Ausgleich durch Kapitalsplitting
• Tiefe Einkommen aufgrund von Erziehungs- und Betreuungspflichten	Erziehungs- und Betreuungsgutschriften als Kompensation	Keine Kompensation
• Arbeitslosigkeit / Erwerbsunterbruch	Versicherungspflichtig, aber tiefere Beiträge/Renten	Versicherungspflicht nur noch teilweise vorhanden
• Teilzeiterwerbstätigkeit	Versicherungspflichtig, aber tiefere Beiträge/Renten	Benachteiligung durch fixen Koordinationsabzug
• Arbeit auf Abruf / geringfügige Beschäftigung	Versicherungspflichtig	Versicherungspflicht entfällt, falls Lohn tiefer als Koordinationsabzug
• Befristete Beschäftigung	Versicherungspflichtig	Versicherungspflicht ab 3 Monaten Beschäftigungsdauer
• Selbständigkeit	Versicherungspflichtig	Fakultative Versicherung für Selbständige mit Angestellten
• Berufliche Mobilität	Keine versicherungstechnischen Nachteile	Volle Freizügigkeit ist gewährleistet

Diese Ausführungen verdeutlichen, dass insbesondere die berufliche Vorsorge neue Risiken und Bedürfnisse oft nicht oder nur sehr beschränkt erfasst. **Die genannten Lücken erklären zu einem gewissen Teil, dass die Einkommen der finanziell schwachen RentnerInnenhaushalte fast ausschliesslich aus AHV-Leistungen stammen** (cf. Kapitel 4, Abbildung 2). Obwohl die Leistungen der zweiten Säule in den nächsten Jahren an Bedeutung zunehmen

werden, und obwohl die Absenkung der Eintrittsschwelle und des Koordinationsabzuges in der 1. BVG-Revision zweifellos ein Schritt zum Ausbau der beruflichen Vorsorge auf Risikogruppen war, werden unterbrochene Erwerbsbiographien und flexible Beschäftigungsverhältnisse dennoch weiterhin die Leistungen der zweiten Säule stark einschränken, wie auch die Simulationen künftiger Renteneinkommen von Bonoli und Gay-des-Combes (2003) gezeigt haben. **Die AHV als universelle Volksversicherung ist weniger stark an die Erwerbstätigkeit und die Höhe des Erwerbshohes gebunden als die berufliche Vorsorge. Daher ist sie besser in der Lage, veränderte Erwerbsformen zu sichern.**

6.3.3. Handlungsbedarf für Reformen

Diese Ausführungen haben gezeigt, **dass die AHV und die BV sozialen und arbeitsmarktlichen Wandel sehr unterschiedlich zu erfassen vermögen.** Es kann davon ausgegangen werden, dass dieser Wandel auch in Zukunft von Bedeutung bleibt. Die Tendenz zu flexiblen Beschäftigungsverhältnissen und diskontinuierlichen Erwerbsbiographien wird sich weiter fortsetzen. Vor allem Männer scheinen in zunehmendem Mass ebenfalls von diesen Entwicklungen betroffen zu sein, während das bei Frauen schon seit sehr langer Zeit der Fall ist. Allenfalls werden sich geschlechtsspezifische Unterschiede in den Erwerbs- und Familienbiographien leicht verringern, falls in Zukunft die Vereinbarkeit von Beruf und Familie gezielt gefördert wird.

Die Erwerbstätigkeit und die Höhe des erzielten Lohnes erweisen sich sowohl in der AHV als auch in der BV als entscheidend für die Höhe der Rentenleistungen. In der AHV wird diese Abhängigkeit mit verschiedenen Instrumenten abgedeckt. Universelle Beitragspflicht, Mindest- und Maximalrenten, Nicht-Plafonierung der Löhne und der „Knick“ in der Rentenformel sind die wichtigsten Elemente der AHV, welche eine hohe Solidarität bewirken. Die Auswirkungen geschlechtsspezifischer Erwerbsbiographien werden im Fall von Ehepaaren zu einem grossen Anteil durch das Beitragssplitting und durch die Anrechnung von Erziehungs- und Betreuungsgutschriften ausgeglichen. Hier scheint das Instrumentarium zur Gleichstellung von Mann und Frau aufgrund unterschiedlicher Familienbiographien und zur gleichberechtigten Sicherung von Teilzeitarbeitnehmenden, unterbrochenen Erwerbsbiographien und prekären Beschäftigungsverhältnissen weitgehend ausgeschöpft.

Im Hinblick auf die Leistungen des gesamten 3-Säulen-Systems ist die Situation allerdings schwieriger. Wie oben gezeigt, **bleiben in der zweiten Säule viele Vorsorgelücken bestehen,** welche im Fall von flexibler Beschäftigung und Erwerbsunterbrüchen zu insgesamt sehr tiefen Rentenleistungen führen. Wie in Kapitel 4 ausführlich erläutert wurde, besteht das Einkommen eines grossen Teils der RentenbezügerInnen tatsächlich fast ausschliesslich aus Leistungen der ersten Säule, wobei die Frauen in dieser Kategorie massiv übervertreten sind. **Die anhaltende Tendenz von sozialem und arbeitsmarktlichem Wandel schafft nach Ansicht der ExpertInnengruppe insofern einen Handlungsbedarf, als die Betroffenen durch das 3-Säulen-System nicht benachteiligt werden sollten.**

Vieles spricht demnach für eine entsprechende (weitere) Anpassung der beruflichen Vorsorge (insbesondere die Beseitigung der Diskriminierung Teilzeitbeschäftigter durch den Koordinationsabzug). Neben der Anpassung an die heutige Realität der Erwerbsstrukturen entspräche eine Ausweitung der beruflichen Vorsorge auf flexible Arbeitsverhältnisse auch einer grundsätzlichen Anerkennung solcher Beschäftigungsformen, welche gerade im Bereich der Teilzeitarbeit einen grossen Anteil in „typischen“ Frauenerwerbsbiographien ausmachen.

Eine verbesserte Alterssicherung tiefer und unregelmässiger Erwerbseinkommen über die zweite Säule birgt jedoch auch Nachteile. Erstens werden die Wirkungen von Reformen erst nach einer langen Übergangsdauer effektiv. Zweitens stellt sich die Frage, ob sich der administrative Aufwand zur Erfassung sehr geringer Einkommen in der BV lohnt. Eine **Anpassung über die erste Säule** wäre in diesem Sinne flexibler und sozialpolitisch sowie administrativ effizienter. Das 3-Säulen-System erlaubt solche „Quer-Kompensationen“ von Versicherungslücken. **Insofern muss nach Ansicht der ExpertInnengruppe von den Lücken der zweiten Säule durchaus auch ein Handlungsbedarf für Reformen der ersten Säule zu Gunsten von RentnerInnen in einkommensschwachen Verhältnissen abgeleitet werden.**

7. Ausbauvorschlag zur Erreichung von existenzsichernden Renten

Wie in Kapitel 3 beschrieben, umfasste der Auftrag des Kongresses an die ExpertInnengruppe „Umbau des 3-Säulen-Systems“ zwei Aspekte. Einerseits sollte die Forderung nach einer substantiellen Erhöhung der Renten für einkommensschwache AltersrentnerInnen konkretisiert werden und andererseits sollten Möglichkeiten zu einer Stärkung des Umlageverfahrens gegenüber dem Kapitaldeckungsverfahren geprüft werden. Als Zielvorgabe hat der SGB-Kongress eine Gesamtrentenversorgung von 100% für untere Einkommen bis 3000 Franken im Monat definiert⁴⁹.

In diesem Kapitel präsentiert und bewertet die ExpertInnengruppe einen **Ausbauvorschlag**, der beide Ziele zu erreichen vermag. Das Ausbaumodell stellt primär auf zwei Mechanismen ab, um die substantielle Erhöhung tiefer Renteneinkommen zu erreichen. Einerseits wird das Verhältnis von der Minimal- zur Maximalrente verringert. Die Mindestrente beträgt neu 1500 Franken, die Vollrente 2500 Franken. Die Rente für Ehepaare bleibt auf das 1,5fache der maximalen Einzelrente plafoniert. Zum zweiten wird für tiefe Einkommen die AHV um eine automatisch ausbezahlte Ergänzungsleistung erhöht, welche von einem Mindestbedarf von 3000 Franken für eine Einzelperson und 4000 Franken für Ehepaare ausgeht⁵⁰. Im Gegenzug werden in der obligatorischen BV die Altersgutschriften auf 80 Prozent des heutigen Wertes reduziert. Die Steuerbefreiung der Säule 3a wird aufgehoben. Alle übrigen Ausgestaltungen des Systems werden beibehalten. Dieses Modell orientiert sich an den Rahmenbedingungen für das Ausmass der Eingriffe in die heutigen Systeme von AHV und BV, welche die ExpertInnengruppe vorgängig definiert hat. Es handelt sich dabei um zwei Parameter: erstens sollten die gesamten Zusatzkosten ca. 1 Prozent des BIP (oder rund 4,3 Mrd. Franken) möglichst nicht übersteigen. Und zweitens sollte die heutige BV um maximal 20 Prozent reduziert werden.

Bevor die Funktionsweise und die Wirkungen des Ausbaumodells im Detail dargestellt werden, sollen nun in einem Überblick weitere Ausbauvorschläge kurz präsentiert werden, welche zwar in der ExpertInnengruppe besprochen, jedoch letztlich nicht weiter verfolgt wurden. Der Rest des Kapitels ist dann der Darstellung und Bewertung des gewählten Ausbaumodells gewidmet.

7.1. Überblick aktueller Reformstrategien

Nicht alle Umbauvorschläge, welche in der ExpertInnengruppe besprochen wurden, können in diesem Bericht im Detail analysiert werden. Einige Varianten, insbesondere solche, welche auf die Einführung einer Einheitsrente abstellten, wurden fallengelassen, weil sie von der ExpertInnengruppe als nicht realisierbar und/oder nicht wünschbar erachtet werden. Die ExpertInnen-

⁴⁹ Da der Auftrag des Kongresses ein Versorgungsziel der Leistungen an die RentnerInnen formulierte, hat die ExpertInnengruppe die Kosten und Wirkungen des Umbauvorschlages bezüglich der Leistungen (Ausgaben), und nicht der Prämien (Einnahmen), berechnet.

⁵⁰ Die ExpertInnengruppe hat den Richtwert von 4000 Franken Mindesteinkommen für Paare gewählt, um die Kostenfolgen zu begrenzen. Im Gegensatz zum eigentlichen Zielwert von 4500 Franken monatlich bewirkt diese Entscheidung, dass die Äquivalenzeinkommen von RentnerInnen in einem Paarhaushalt unter 3000 Franken monatlich fallen können. Sie liegen so zwar unter dem individuellen Richtwert von 3000 Franken monatlich, jedoch immer noch sehr deutlich über dem Niveau der heutigen Ergänzungsleistungen. Die Kostenfolgen des Reformvorschlages in der EL wären nach Schätzungen etwa 260 Millionen höher, wenn man für Paare den Mindestwert von 4500 statt 4000 Franken annehmen würde.

gruppe ging davon aus, dass die wesentlichen Prinzipien der AHV aufrecht erhalten werden sollten.

Drei alternative Ausbaumodelle standen im Zentrum der Diskussionen:

- Zum einen ein **Modell „BV Umbau“**. Die AHV wird darin gegenüber heute nicht verändert. Die Berufliche Vorsorge wird in eine „BV Basis“ und eine „BV Aufbau“ aufgeteilt. Die BV Aufbau entspricht der heutigen BV, wobei der Koordinationsabzug neu auf Fr. 36'000 festgelegt wird. Neu eingeführt wird eine „BV Basis“, welche alle Erwerbseinkommen bis Fr. 36'000 versichert und auf eine Ersatzrate von 100 % zielt. Die „BV Basis“ wird im Umlageverfahren aus paritätischen Lohnprozenten von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden finanziert. Zusätzlich werden Bundesbeiträge zur Aufstockung von Lohnprozenten der tiefen Einkommen verwendet. Dieses Modell wurde so berechnet und ausgestaltet, dass seine Kosten jenem des Hauptmodells entsprechen. Details zum Modell „BV Umbau“ sind dem Bericht des Büro BASS zu entnehmen, der beim SGB bezogen werden kann.

Die ExpertInnengruppe hat dieses Modell nicht weiterverfolgt, weil die Durchführung sehr problematisch wäre, untere und mittlere Einkommen finanziell übermässig belastet würden und die gesetzten Ziele mit dem von der ExpertInnengruppe gewählten Modell auf einfachere Weise erreicht werden können.

- Zum andern ein Vorschlag von Prof. Ambros Lüthi, der in der Schaffung einer **marktkonformen Umlagekomponente für die 2. Säule** besteht (Anhang 4). Die heutige Berufliche Vorsorge soll nur noch zu einem Teil, z.B. zu 80 % im Kapitaldeckungsverfahren finanziert werden. 20 % der Deckungskapitalien sollten von den Vorsorgeeinrichtungen in einen neu zu eröffnenden „Konjunkturpool“ einbezahlt werden. Die Beiträge und Leistungen blieben dieselben wie heute, aber 20 % der Leistungen würden aus dem Pool finanziert. Die Vorsorgeeinrichtungen zahlen 20 % der Beiträge dem Fonds ein und stellen diesem für die 20 % der Leistungen Rechnung. Der Pool soll als Konjunkturinstrument eingesetzt werden. In Zeiten, in denen zuviel gespart wird, gibt er den Vorsorgeeinrichtungen Beitragsreduktionen. Auf diese Weise könnten für den Konsum zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden. Der Pool würde so nach und nach zu einem Umlagepool. Die ExpertInnengruppe hat diesen Vorschlag nicht weiterverfolgt, weil er die sozialpolitischen Ziele und die Vorgaben des SGB-Kongressauftrags nicht erfüllt.
- Schliesslich stand in der öffentlichen Debatte der letzten Monate auch die Schaffung einer **Hochbetagtenversicherung in Form eines umlagefinanzierten Versicherungspools in der beruflichen Vorsorge** zur Diskussion, nach einem Vorschlag von Rudolf Rechsteiner (2004). Dabei handelt es sich um einen Pool, der im Umlageverfahren von den Arbeitgebenden und den in der Beruflichen Vorsorge versicherten Arbeitnehmenden finanziert würde. Er würde den obligatorischen Teil der Altersrenten der Zweiten Säule, für die RentnerInnen und Rentner ab einem bestimmten Alter (z.B. 82 Jahre) ausrichten. Die ExpertInnengruppe hat diesen Vorschlag nicht weiterverfolgt, weil er, ähnlich wie der Vorschlag Lüthi, ausschliesslich konjunkturpolitische und nicht sozialpolitische Ziele verfolgt, und die Vorgaben des SGB-Kongressauftrages nicht erfüllt.

7.2. Ausbaumodell

Die ExpertInnengruppe hat das Büro BASS beauftragt, die Kosten und die Auswirkungen des Ausbaumodells auf die Einkommenssituation der RentnerInnen zu berechnen. Die folgenden Berechnungen beruhen zum grössten Teil auf dem revidierten Bericht des Büro BASS von September 2005.

7.2.1. Methodische Anmerkungen und Ausgangslage

Zur Analyse des Ausbaumodells werden die Kosten und Wirkungen des Vorschlages simuliert. Dabei wird berechnet, wie sich Änderungen bei AHV, BV und EL auf die Einkommenssituation verschiedener Haushaltstypen auswirken würden. Da man die Anzahl der einzelnen RentnerInnen-Haushaltstypen kennt, können anschliessend die Gesamtkosten und Verteilwirkungen hochgerechnet werden. Die ExpertInnengruppe hat die RentnerInnen-Haushalte nach folgenden Kriterien unterschieden⁵¹:

- Drei Varianten der Haushaltssituation (nach Geschlecht): Frauen mit einfacher Rente, Männer mit einfacher Rente oder Ehepaare mit Plafonds von 150% der einfachen Rente,
- drei Stufen des AHV-Rentenniveaus, d.h. Bereich der Minimalrente, Zwischenbereich oder Bereich der Maximalrente,
- drei Stufen des Gesamteinkommens: Einkommen des Haushaltes im untersten Viertel, im zweiten Viertel oder in der oberen Hälfte der Verteilung.

Die Simulation der Reformeffekte ist statisch und unmittelbar, was bedeutet, dass weder Übergangsprozesse noch allfällige durch die Reformen ausgelöste Verhaltensänderungen der Betroffenen einbezogen werden können. Zudem basieren die Einkommensverhältnisse der RentnerInnen auf einer Momentaufnahme. Es gilt insbesondere zu berücksichtigen, dass die berufliche Vorsorge noch im Aufbau begriffen ist (Einführung des Obligatoriums 1985). Ein Teil der heutigen RentnerInnenhaushalte hat keine Renten der beruflichen Vorsorge oder nur geringe Renten, die auf eine unvollständige Beitragskarriere zurückzuführen sind. In Zukunft werden mehr Arbeitnehmende mit längerer oder vollständiger Beitragskarriere ins Rentenalter eintreten, wodurch sich die Einkommenssituation der RentnerInnenhaushalte verändern wird. Die Expertengruppe konnte die Auswirkungen dieses Umstandes nicht in ihre Berechnungen einbeziehen. Einerseits wurden jedoch die Auswirkungen unvollständiger Beitragskarrieren für die nach 1985 noch im Arbeitsleben stehenden älteren Versicherten mit Ergänzungsgutschriften gemildert. Andererseits sind Arbeitnehmende mit kleinen und mittleren Einkommen und solche mit spezifischen Beschäftigungsverhältnissen jedoch auch heute (selbst nach der BVG-Revision) gar nicht oder nur sehr schlecht in der BV versichert.

⁵¹ Bei der Berechnung wurden die Haushalte auch nach Alter der LeistungsbezügerInnen (unter oder über 75 Jahre) unterschieden. Da die Resultate nur unwesentlich voneinander abweichen, werden diese Unterschiede jedoch nicht besprochen.

Damit die Simulation zuverlässige Resultate liefert, müssen in einem ersten Schritt die aktuellen Einkommensverhältnisse dieser Haushalte korrekt berechnet werden. Dafür hat das Büro BASS sich auf **verschiedene Datenquellen** gestützt, insbesondere die Statistiken des BSV, die Individualdaten der Einkommens- und Verbrauchserhebung EVE des BFS von 1998 und die Daten des Forschungsprojektes „Der Übergang in den Ruhestand – Wege, Einflussfaktoren und Konsequenzen“ (Balthasar et al. 2003). Die Datenquellen, das Vorgehen sowie die detaillierten Berechnungsgrundlagen sind im Anhang 5 erläutert.

Die Simulation der heutigen Situation ergibt die Berechnungsgrundlagen für das Ausbaumodell. Die simulierten Gesamtvolumen von AHV, EL und BV für 2002 entsprechen den Werten der Sozialversicherungsstatistik 2002 in den Grössenordnungen recht gut. Für die in der Schweiz lebenden RentnerInnen weist die AHV-Statistik für 2002 ein Volumen der Altersrenten von 23'283 Mio. Franken aus⁵². Dies ist nahezu gleich viel wie die simulierten 22'939 Mio. Bei den EL zur AHV werden (für die zu Hause lebenden RentnerInnen) in der EL-Statistik 538 Mio. Franken ausgewiesen⁵³, gegenüber simulierten 634 Mio. Die BV-Altersrenten liegen gemäss der BV-Statistik bei rund 13'400 Mio. Franken⁵⁴, gegenüber simulierten 14'254 Mio. Für die Simulationen sind diese Abweichungen vertretbar, da dabei nicht die absoluten Niveaus, sondern die Veränderungen gegenüber dem heutigen System interessieren.

Die Simulation macht auch deutlich, für welche RentnerInnen-Haushaltstypen eine Verbesserung der Einkommenssituation notwendig ist. In der folgenden Tabelle sind alle Haushalte unterlegt, deren monatliches Gesamteinkommen 3000 Franken für eine Einzelperson und 4000 Franken für ein Ehepaar nicht erreicht (die Einkommensverhältnisse sind für das Jahr 2002 hochgerechnet)⁵⁵.

⁵² Das Total der Altersrenten macht für die in der Schweiz lebenden RentnerInnen im Monat Januar 2002 gesamthaft 1'940 Mio. Franken aus (BSV: AHV-Statistik 2002, Bern)

⁵³ BSV: Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2002, Bern 2003.

⁵⁴ Die letzt ausgewiesene Zahl bezieht sich dabei auf 2000. Damals betrug die BV-Altersrenten gesamthaft 11'667 Mio. Franken (BSV: Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2003, Bern 2003). Bei einer Fortschreibung mit der Entwicklung der gesamten BV-Renten ergibt sich für 2002 ein Wert von rund 13'400 Franken.

⁵⁵ Bei näherer Betrachtung der Einkommensbestandteile ergeben sich zum Teil erklärungsbedürftige Konstellationen, insbesondere die Kombination von AHV-Minimalrenten mit gleichzeitig hoher BV-Rente. Sie umfasst jedoch nur etwa 5 Prozent der Haushalte. Es könnte sich dabei um folgende Personengruppen handeln: 1) Gut verdienende Personen, die bei der AHV grosse Beitragslücken haben (wegen Auslandsaufenthalt oder zeitweiliger Nichterwerbstätigkeit), sich aber bei der Pensionskasse eingekauft haben. 2) Selbständigerwerbende, die das AHV-Einkommen minimiert haben, sich aber in der zweiten Säule eingekauft haben. In diesem Zusammenhang scheint es auch möglich, dass es in der EVE 1998 bis zu einem gewissen Grad zu fälschlichen Angaben einer dritten Säule in der Kategorie der zweiten Säule gekommen ist.

Tabelle 8: Haushalte, Personen und Monatseinkommen nach Haushaltstypen, Schweiz 2002⁵⁶

Auswertungsgruppen				Monatseinkommen in Fr. (Durchschnittswerte)				
Haushalts-Situation	Bereich der AHV-Rente	Quartil des Haushalts-Einkommens	Anzahl Personen absolut	AHV	EL zu AHV	BV	Weitere Einkommen*	Total
Frauen 442'873	Min 90'400	1. Q	40'458	1'229	120	66	326	1'741
		2. Q	18'146	1'360	227	302	982	2'872
		3.& 4. Q	31'796	1'126	50	1'971	2'850	5'997
	Zwi 196'318	1. Q	66'366	1'757	43	50	141	1'990
		2. Q	57'111	1'800	100	272	395	2'567
		3.& 4. Q	72'840	1'831	0	1'158	1'265	4'254
	Max 156'155	1. Q	13'369	1'992	12	41	72	2'117
		2. Q	37'818	2'008	61	134	266	2'470
		3.& 4. Q	104'968	2'017	33	1'535	1'560	5'145
Männer 168'971	Min 29'458	1. Q	13'496	1'240	346	78	220	1'883
		2. Q	9'511	1'173	559	461	882	3'075
		3.& 4. Q	6'451	1'134	913	2'889	1'404	6'341
	Zwi 82'402	1. Q	22'622	1'766	29	48	231	2'075
		2. Q	25'697	1'793	61	499	724	3'076
		3.& 4. Q	34'083	1'857	0	2'022	2'012	5'891
	Max 57'111	1. Q	8'510	2'008	0	43	118	2'169
		2. Q	10'159	2'039	4	397	486	2'926
		3.& 4. Q	38'442	2'028	0	3'214	2'682	7'924
Ehepaare 282'710	Min 20'127	1. Q	23'080	2'133	206	215	437	2'990
		2. Q	8'705	2'060	487	1'333	1'193	5'073
		3.& 4. Q	8'468	2'060	4	4'913	8'231	15'208
	Zwi 58'859	1. Q	56'160	2'736	39	209	440	3'424
		2. Q	32'616	2'783	25	1'024	967	4'799
		3.& 4. Q	28'942	2'824	80	2'263	4'627	9'794
	Max 203'724	1. Q	38'321	3'042	0	133	300	3'475
		2. Q	98'433	3'090	17	949	766	4'822
		3.& 4. Q	270'694	3'090	12	3'535	2'736	9'374
Gesamt Durchschnitte für Haushalte				2'137	59	1'328	1'337	4'861

* aus Erwerbsarbeit, Vermögen etc.

Quelle: Sonderauswertung AHV-Statistik, Sonderauswertung EVE 1998

Die Auswertungsgruppen entsprechen den Modellhaushalten und das Haushaltseinkommen wird unterschieden nach AHV-Rente, EL zu AHV und BV.

Tiefe gesamte Monatseinkommen von unter 3000 Franken für Einzelpersonen und unter 4000 Franken für Ehepaare finden sich durchgehend im untersten Einkommensquartil, teilweise gehören auch Gruppen des zweituntersten Einkommensquartil dazu. Gesamthaft sind gut 400'000 RentnerInnen von einem solchen ungenügenden Einkommen betroffen.

Die folgende Tabelle gibt ein noch deutlicheres Bild des bestehenden Handlungsbedarfs. Darin sind die **Ersatzraten** der AHV-Rente inkl. EL, des Totals aus AHV- und BV-Rente, sowie des Totaleinkommens im Vergleich zum früheren Einkommen aufgeführt⁵⁷. Unterlegt sind die Ersatz-

⁵⁶ Eine vollständigerere Tabelle mit weiteren Angaben zur Verteilung der Haushalte und zur Herkunft der Einkommen findet sich im Anhang 6.

⁵⁷ Für das frühere Einkommen wird im Normalfall auf das massgebliche AHV-Einkommen abgestellt, das mittels der in Anhang 5 dargestellten Rentenformel berechnet wird. Dabei wird bei der Mindestrente jeweils das höchstmögliche massgebliche Einkommen eingesetzt. Bei einzelnen Konstellationen lässt sich die in Anhang 5 dargestellte Rentenformel zudem nicht sinnvoll anwenden, um das frühere Einkommen zu berechnen. Dies betrifft die Kombinationen von AHV-Minimalrenten mit gleichzeitig hoher BV-Rente. Sie umfassen 4,7 % der Haushalte und 4% der Personen. Mögliche Erklärungsfaktoren sind, dass es sich um gut verdienende

raten aller Haushalte, deren monatliches Gesamteinkommen in das unterste Quartil fallen. In dieser Kategorie sind die Einkommen aus erster und zweiter Säule fast durchgehend ungenügend, um die Existenz zu sichern.

Tabelle 9: Simulation der Ersatzraten von AHV, EL und BV nach Haushaltstypen, Schweiz 2002

Auswertungsgruppen			Erwerbs-eink. vor Rentenfall*	Ersatzraten		
Haushalts-Situation	Bereich der AHV-Rente	Quartil des Haushalts-Einkommens		Ersatzrate AHV/ EL	Ersatzrate AHV/ EL/BV	Ersatzrate gesamt
Frauen 442'873	Min 90'400	1. Q	1'794	75%	79%	97%
		2. Q	2'355	67%	80%	122%
		3.& 4. Q	7'584	16%	41%	79%
	Zwi 196'318	1. Q	4'286	42%	43%	46%
		2. Q	4'556	42%	48%	56%
		3.& 4. Q	5'326	34%	56%	80%
	Max 156'155	1. Q	5'757	35%	36%	37%
		2. Q	5'855	35%	38%	42%
		3.& 4. Q	6'375	32%	56%	81%
Männer 168'971	Min 29'458	1. Q	1'837	86%	91%	103%
		2. Q	3'305	52%	66%	93%
		3.& 4. Q	10'135	20%	49%	63%
	Zwi 82'402	1. Q	4'345	41%	42%	48%
		2. Q	4'508	41%	52%	68%
		3.& 4. Q	7'727	24%	50%	76%
	Max 57'111	1. Q	5'855	34%	35%	37%
		2. Q	6'047	34%	40%	48%
		3.& 4. Q	11'037	18%	47%	72%
Ehepaare 282'710	Min 20'127	1. Q	2'414	97%	106%	124%
		2. Q	5'812	44%	67%	87%
		3.& 4. Q	15'758	13%	44%	97%
	Zwi 58'859	1. Q	4'661	60%	64%	73%
		2. Q	5'162	54%	74%	93%
		3.& 4. Q	8'397	35%	62%	117%
	Max 203'724	1. Q	6'271	49%	51%	55%
		2. Q	7'912	39%	51%	61%
		3.& 4. Q	12'464	25%	53%	75%
Gesamt Durchschnitte für Haushalte			6'757	33%	52%	72%

* Schätzung basierend auf der Höhe des AHV-Einkommens

Die finanzielle Situation der hervorgehobenen Haushalte ist besonders prekär. Dabei sind **zwei unterschiedliche Problemlagen** zu erkennen. Für die meisten Gruppen könnte das Einkommen durch eine Steigerung der Ersatzrate auf 100 Prozent wesentlich angehoben und so das Problem der ungenügenden Einkommen weitgehend gelöst werden. Nicht der Fall ist dies jedoch bei den Rentenbeziehenden mit Minimalrente im untersten Quartil, da ihre Ersatzrate heute schon bei ungefähr 100 Prozent liegt, und sie dennoch nicht auf die notwendigen 3000 bzw. 4000 Franken kommen. Davon sind rund 76'000 Personen betroffen.

Personen handelt, die hohe AHV-Beitragslücken haben, sich aber bei der Pensionskasse eingekauft haben, oder dass diese Konstellation Selbständige betrifft, die ihr AHV-Einkommen minimiert haben, sich aber ebenfalls bei der zweiten Säule eingekauft haben. Zudem scheint es auch möglich, dass es bei der zugrunde liegenden EVE zu fälschlichen Angaben einer dritten Säule bei der zweiten Säule gekommen ist. Für diese Kategorie von Personen und Haushalten wurde das frühere Einkommen über die im Anhang 5 dargestellte Rentenformel für die berufliche Vorsorge geschätzt.

7.2.2. Funktionsweise und Wirkungen des Ausbaumodells AHV

Im Modell zum Ausbau der AHV wird die Mindestrente auf 1500 und die Maximalrente auf 2500 Franken festgelegt. Bei der BV werden die Altersgutschriften auf 80 Prozent des heutigen Wertes reduziert, die übrigen Ausgestaltungen werden beibehalten. Das bedeutet, dass die obligatorischen BV-Altersrenten im Endzustand genau 80 Prozent des heutigen Wertes erreichen. Die ExpertInnenkommission hat mit Mehrheitsentscheid beschlossen, für die Berechnungen des Umbaumodells ausschliesslich von einer Reduktion des *obligatorischen* Teils der BV um 20% auszugehen. Eine Minderheit hat dafür plädiert, die Kostenberechnungen auf eine Reduktion der *gesamten* BV (inkl. Überobligatorium) abzustellen. In der Tat hat die Ausklammerung des Überobligatoriums unerwünschte Konsequenzen, da der Anteil von überobligatorischen Leistungen am BV-Einkommen mit Sicherheit für hohe Einkommen höher liegt als für tiefe und wahrscheinlich für Männer höher als für Frauen⁵⁸. Das bedeutet, dass die Reduktion der obligatorischen BV-Leistungen um 20% für die tieferen Einkommen gravierendere Folgen hat als für höhere Einkommen. Da zudem alle Haushalte, also auch die oberen Einkommensquartile, durch die Änderung der Rentenformel von der Stärkung der ersten Säule profitieren, ergeben sich teilweise problematische Verteilwirkungen, da auch höhere Renteneinkommen einen gewissen Einkommenszuwachs erfahren⁵⁹.

Zudem wären natürlich auch die erzielbaren Einsparungen aus einer vollen Reduktion der BV um 20% weit bedeutender als die mit diesem Modell ausgewiesenen. Wenn sowohl die obligatorischen als auch die überobligatorischen Leistungen um 20% reduziert würden, dann könnte rund eine Milliarde Franken mehr pro Jahr eingespart werden, als wenn nur die obligatorischen BV-Anteile gekürzt werden. Solche zusätzlichen Gelder würden die Mehrkosten des Modells AHV Ausbau deutlich senken (von 4,5 auf 3,5 Mrd. Franken jährlich) und seine verteilungspolitischen Implikationen grundsätzlich verbessern.

Die ExpertInnengruppe hat dennoch mehrheitlich für eine Ausklammerung des Überobligatoriums aus den Berechnungen votiert, da juristisch keinerlei Zugriff auf die Überobligatorischen Leistungen besteht (diese unterliegen der privatrechtlichen Vertragsfreiheit). Es sollte daher nicht etwas gefordert werden, was schon rein rechtlich nicht durchführbar ist. Es gilt jedoch zu betonen, dass die ExpertInnengruppe im Grundsatz eine Reduktion aller BV-Renten um 20% für richtig erachtet.

Durch die Erhöhung der AHV-Renten und die Senkung der BV-Altersgutschriften wird die durch AHV und BV zusammen erreichte Ersatzrate für die Einkommen unterhalb von 5000 Franken auf über 60 Prozent angehoben.

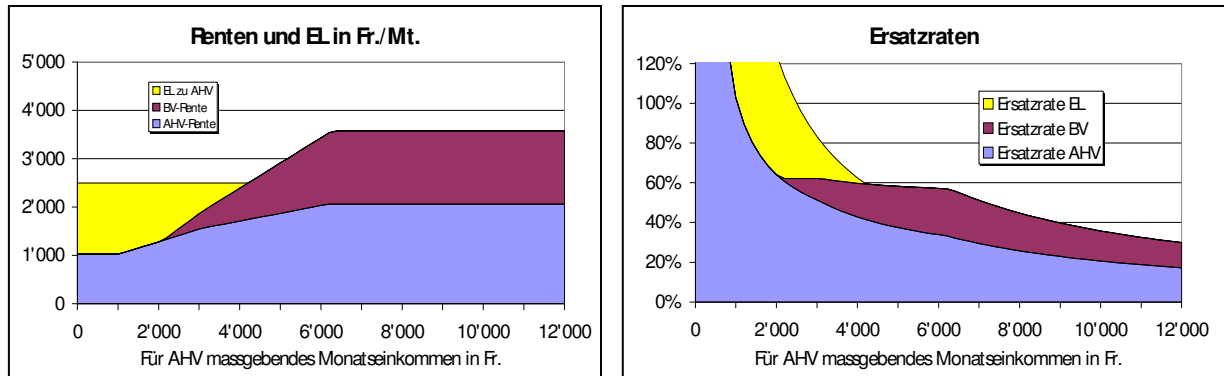
⁵⁸ Leider fehlen zu den Anteilen von obligatorischen und überobligatorischen Leistungen in der BV statistische Angaben. Nach Einschätzung des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV ist heute gesamthaft mit einem Anteil des Obligatoriums am Gesamtvolumen der BV von 50% zu rechnen. Für die Simulation wurde vereinfachend von den vorsichtigen Annahmen ausgegangen, dass der Anteil des Obligatoriums im untersten Einkommensquartil 80% beträgt, im zweituntersten Einkommensquartil 70% und in der oberen Einkommenshälfte 50%.

⁵⁹ Das Einkommen der Paare, welche zwar eine minimale AHV beziehen, deren Einkommen vor dem Rentenfall aber im 3. oder 4. Quartil lag, erhöht sich mit dem Modell z.B um ca 400 Franken monatlich. Es handelt sich dabei um systemimmanente Wirkungen, die vor allem mit der Änderung der Rentenformel (Anhebung des allgemeinen AHV-Rentenniveaus ohne jedoch einen Übergang zur Einheitsrente) zusammenhängen. Die weitaus bedeutendsten Einkommensverbesserungen erzielt das Modell jedoch bei den tiefen Einkommensquartilen. Es entspricht demnach der Zielsetzung, vor allem die tiefen Renteneinkommen zu verbessern.

Bei tiefen Einkommen wird die AHV *zusätzlich* mit einer automatisch ausbezahlten EL ergänzt, die von einem Mindestbedarf von 3000 Franken für eine Einzelperson und 4000 Franken für ein Paar ausgeht. Damit wird für eine Einzelperson das Total aus AHV- und BV-Rente (bei Fehlen weiterer Einkommensbestandteile) bis zu einem massgebenden früheren Erwerbseinkommen von gut 4000 Franken durch diese neue EL ergänzt. Für die Einkommen unter 4000 Franken erhöht sich die Ersatzrate dadurch in bedeutendem Mass. Bei einem Einkommen von 3000 Franken beispielsweise steigt die Ersatzrate auf 100 Prozent an.

Abbildung 3: Modell Ausbau AHV: Renten und Ersatzraten, 2002

Heutiges System



Ausbaumodell

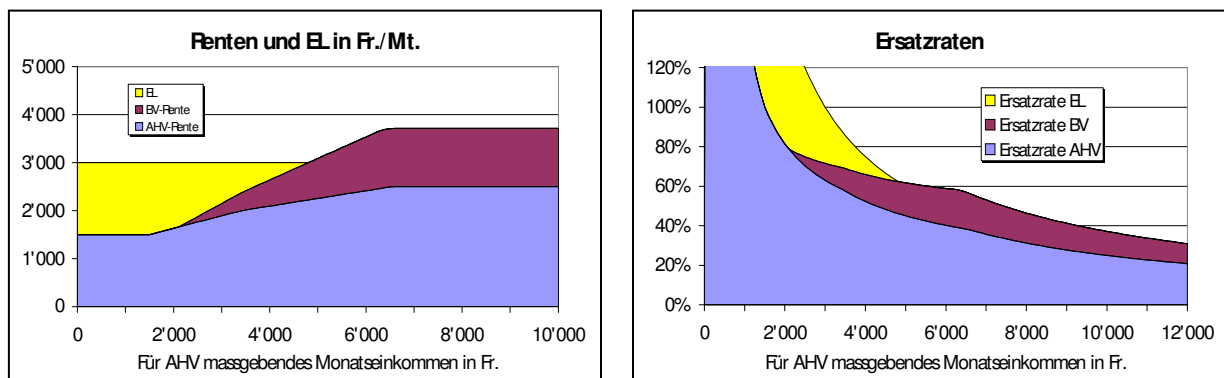


Abbildung 3 vergleicht die systemischen Veränderungen, welche das Ausbaumodell bewirkt. Tiefe Renteneinkommen werden durch die automatisch ausbezahlten Ergänzungsleistungen sozusagen auf 3000 Franken monatlich für eine Einzelperson und 4000 Franken monatlich für ein Paar „aufgefüllt“. Die Ersatzraten erhöhen sich dadurch deutlich gezielt für die einkommensschwachen Haushalte.

Die Simulation des Ausbaumodells für die AHV bewirkt eine **sehr deutliche Stärkung der Einkommen von finanziell schwachen RentnerInnenhaushalten**. Auf der Seite S. 10 sind die veränderten Ersatzraten und Einkommensverhältnisse nach Haushaltstypen dargestellt. Dabei sind dieselben Haushalte unterlegt wie in der Tabelle 8, nämlich alle Fälle, in denen das monatliche Gesamteinkommen im heutigen System 3000 Franken für einen einzelnen Rentner oder eine einzelne Rentnerin und 4000 Franken für ein Rentnerehepaar nicht erreicht (eine detailliertere Darstellung der neuen Einkommensverhältnisse findet sich in Anhang 8).

Für alle einkommensschwachen Haushaltstypen verbessert sich mit dem Ausbaumodell die finanzielle Situation äusserst deutlich: Für alleinstehende Rentnerinnen im Bereich der AHV-Mindestrente, deren Haushaltseinkommen im **untersten Quartil** liegt, erhöht sich das monatliche Gesamteinkommen von ungefähr 1750 auf 3000 Franken⁶⁰. Die gesamte Ersatzrate würde von knapp 100 auf fast 170 Prozent ansteigen. Davon wären mehr als 40'000 Frauen betroffen. Für diese Kategorie ist die Einkommensverbesserung am stärksten. In der analogen Kategorie der alleinstehenden Rentner liegen etwa 13'500 Haushalte. Für diese Gruppe sind die Verbesserungen ähnlich stark. Auch für die einkommensschwächsten Ehepaar-Haushalte (gut 11'500) würde sich das Einkommen von weniger als 3000 auf 4000 Franken erhöhen, was einem Anstieg der Ersatzrate von 124 auf fast 166 Prozent entspricht.

Im **zweiten Einkommensquartil** erhöht sich das monatliche Gesamteinkommen von alleinstehenden RentnerInnen (insgesamt etwas mehr als 110 000 Frauen) durchschnittlich von etwa 2500 auf gut 3000 Franken, während die analogen Renterhaushalte (gut 45 000 Männer) heute rund 3000 Franken Einkommen erzielen und dieses im Ausbaumodell leicht auf etwas über 3000 Franken Monatseinkommen ansteigt. Ehepaare im zweiten Einkommensquartil (knapp 70'000 Haushalte) erfahren durch das Ausbaumodell im Schnitt eine leichte Verbesserung der Einkommenssituation von knapp 5000 auf etwas über 5000 Franken monatlich.

In der **oberen Einkommenshälfte** stagnieren die Einkommen von alleinstehenden RentnerInnen (ungefähr 210 000 Frauen und 80 000 Männer) und pensionierten Ehepaaren (gut 150'000 Haushalte), oder sie steigen mit dem Ausbaumodell ebenfalls leicht an. Diese Beobachtung weist auf den Umstand hin, dass der Leistungsausbau im vorgeschlagenen Modell zwar vor allem, jedoch nicht nur den schwächeren Einkommensschichten zu Gute kommt. Auch RentnerInnen in der oberen Einkommenshälfte erfahren durchschnittlich einen Einkommenszuwachs (das Einkommen von Paaren mit minimaler AHV-Rente in der oberen Einkommenshälfte steigt mit dem Ausbaumodell z.B. um ca. 400 Franken monatlich an). Dies liegt einerseits daran, dass sie eher von überobligatorischen BV-Leistungen profitieren, ihr Einkommen aus der beruflichen Vorsorge also weniger stark sinkt als für die schwächeren Einkommensklassen. Andererseits lässt sich diese Entwicklung mit der veränderten Rentenformel erklären. Da die vollen AHV-Renten insgesamt auf minimal 1500 und maximal 2500 angehoben werden, steigt auch das AHV-Einkommen der oberen Einkommensklassen. Dieser verteilungspolitisch problematische Effekt⁶¹ entspricht der Absicht, die erste Säule insgesamt zu stärken und folgt aus der Entscheidung der ExpertInnengruppe, das Versicherungsprinzip beizubehalten.

⁶⁰ Bei einzelnen Auswertungsgruppen, bei denen ein EL-Bezug ausgewiesen ist, ergibt sich ein gesamtes Einkommen knapp oberhalb der EL-Grenze. (z.B. Frauen mit Minimalrente im zweituntersten Quartil. 63 Franken EL, 3007 Franken Gesamteinkommen). Dieses an sich unlogische Ergebnis (die EL stockt genau bis zur EL-Grenze auf) erklärt sich durch den Umstand, dass die Resultate pro Gruppe auf der separaten Berechnung für die Altersgruppe unter 75 Jahren und die Altersgruppe der 75-jährigen und Älteren beruhen und es bei der einen Untergruppe zu EL-Zahlungen kommt, während die andere Gruppe keine EL bezieht.

⁶¹ Die Rentensteigerungen für Paare im 3. und 4. Quartil kosten insgesamt 460 Millionen jährlich.

Tabelle 10: Wirkungen des Ausbaumodells nach Haushaltstypen

Auswertungsgruppen			Ersatzraten				Einkommen					
Haushalts-Situation	Bereich der AHV-Rente	Quartil des Haushaltseink.	Erwerbseink. vor Rentenfall*	Ersatzrate AHV/ EL	Ersatzrate AHV/ EL/ BV	Ersatzrate gesamt	AHV	EL zu AHV	BV	Weitere Einkommen**	Total	Differenz Einkommen
Frauen	Min	1.Q.	1'794	146%	149%	167%	1'576	1'043	54	326	3'000	1'259
		2.Q.	2'355	75%	86%	128%	1'708	63	254	982	3'007	135
		3./4.Q.	7'584	20%	43%	80%	1'510	0	1'734	2'850	6'094	97
	Zwi	1.Q.	4'286	66%	67%	70%	2'138	680	41	141	3'000	1'010
		2.Q.	4'556	53%	58%	67%	2'181	254	229	395	3'058	491
		3./4.Q.	5'326	42%	61%	84%	2'212	0	1'019	1'265	4'496	242
	Max	1.Q.	5'757	50%	51%	52%	2'373	521	33	72	3'000	883
		2.Q.	5'855	45%	47%	52%	2'389	262	113	266	3'030	560
		3./4.Q.	6'375	38%	59%	83%	2'398	0	1'351	1'560	5'309	164
Männer	Min	1.Q.	1'837	148%	151%	163%	1'639	1'077	64	220	3'000	1'117
		2.Q.	3'305	56%	67%	94%	1'543	292	387	882	3'105	30
		3./4.Q.	10'135	15%	40%	54%	1'508	0	2'542	1'404	5'454	-887
	Zwi	1.Q.	4'345	63%	64%	69%	2'147	581	40	231	3'000	925
		2.Q.	4'508	48%	58%	74%	2'174	0	419	724	3'316	240
		3./4.Q.	7'727	29%	52%	78%	2'238	0	1'780	2'012	6'029	138
	Max	1.Q.	5'855	49%	49%	51%	2'389	458	35	118	3'000	831
		2.Q.	6'047	40%	46%	54%	2'420	0	334	486	3'240	314
		3./4.Q.	11'037	22%	48%	72%	2'439	0	2'828	2'682	7'949	25
Paare	Min	1.Q.	2'414	140%	148%	166%	3'126	261	176	437	4'000	1'010
		2.Q.	5'812	53%	72%	92%	3'063	0	1'120	1'193	5'375	302
		3./4.Q.	15'758	19%	47%	99%	3'057	0	4'324	8'231	15'612	404
	Zwi	1.Q.	4'661	76%	79%	89%	3'534	0	171	440	4'146	722
		2.Q.	5'162	70%	86%	105%	3'600	0	860	967	5'427	628
		3./4.Q.	8'397	43%	67%	122%	3'611	0	1'992	4'627	10'230	436
	Max	1.Q.	6'271	60%	62%	67%	3'750	33	109	300	4'192	717
		2.Q.	7'912	47%	57%	67%	3'750	0	797	766	5'313	491
		3./4.Q.	12'464	30%	55%	77%	3'750	0	3'111	2'736	9'597	223
Gesamt Durchschnitte für Haushalte			6'757	41%	59%	78%	2'623	176	1'162	1'337	5'299	438

* Schätzung basierend auf der Höhe des AHV-Einkommens; ** Erwerbseinkommen, Vermögen, etc.

Quelle: Sonderauswertung AHV-Statistik, Sonderauswertung EVE 1998

7.2.3. Kosten des Ausbauvorschlags

7.2.3.1. Unmittelbare Kosteneffekte

Die **Kostendifferenz an Rentenleistungen** beträgt insgesamt knapp 4,7 Milliarden Franken (+ 12.4 Prozent im Vergleich zu den Gesamtleistungen 2002). Diese beinhalten Mehrkosten von gut 5,2 Milliarden Franken in der AHV (+ 23 Prozent im Vergleich zu 2002) und von gut 1,2 Milliarden in der EL (+ 199 Prozent im Vergleich zu 2002). Bei der beruflichen Vorsorge können hingegen knapp 1,8 Milliarden Franken pro Jahr eingespart werden (- 12.5 Prozent im Vergleich zu den obligatorischen Leistungen 2002), indem im obligatorischen Teil der BV die Altersgutschriften auf 80 Prozent ihres heutigen Wertes reduziert werden (mit einer Reduktion der überobligatorischen zweiten Säule könnte nochmals eine Milliarde zusätzlich eingespart werden). Der Zuwachs ist insbesondere sehr stark bei den Ergänzungsleistungen, was von der Erhöhung der Leistungen auf 3000 Franken monatlich für Einzelpersonen und 4000 Franken monatlich für Paare, und von der automatischen Auszahlung herrührt. Im Unterschied zu heute geht das Modell demnach davon aus, dass alle anspruchsberechtigten RentnerInnen auch tatsächlich EL beziehen würden. Der hohe Zuwachs bei den Ergänzungsleistungen zeigt aber auch, dass die angestrebten Leistungsverbesserungen in diesem Modell sehr gezielt den BezügerInnen von tiefen Einkommen zu Gute kommen. Wenn die EL für Paare das Einkommen bis 4500 Franken – statt bis 4000 Franken wie im Modell – „auffüllen“ würde, wäre dies mit Mehrkosten von ca. 260 Millionen Franken jährlich verbunden.

In den letzten Jahren betragen die **BV-Leistungen neben den Altersrenten** (Witwen- und Witwerrenten, Waisen- und Kinderrenten, Invalidenrenten sowie Kapitalleistungen) rund die Hälfte der BV-Altersrenten. Unter der vereinfachenden Annahme, dass diese Leistungen im gleichen Ausmass zurückgehen wie die BV-Altersleistungen, ergeben sich somit zusätzliche Kosteneinsparungen von knapp 900 Mio. Franken. Dieser Wert ist mit Sicherheit zu vorsichtig geschätzt, da er BV-Leistungen vor dem Rentenfall (insb. zur Bauförderung oder im Scheidungsfall) nicht berücksichtigt. Würden diese schwierig zu schätzenden Werte – für welche keine zuverlässigen Berechnungen existieren - einbezogen, wären die Einsparungen an BV-Leistungen neben den Altersrenten noch höher. Die knapp 900 Mio. Franken jährlich können demnach als vorsichtige Minimalschätzung betrachtet werden.

Bei der IV ist zu berücksichtigen, dass deren Rentenausgaben wegen einer steigenden Zahl von Neurenten seit einigen Jahren massiv angestiegen sind und eine Trendwende vorläufig nicht absehbar ist. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Mehrkosten des Ausbauvorschlags in der IV höher ausfallen werden als in unserem Modell basierend auf den Zahlen 2002 geschätzt worden ist.

Unter Einbezug der veränderten Rentenleistungen in AHV, EL und BV, sowie der zusätzlichen Einsparungen bei den BV-Leistungen neben Altersrenten ergeben sich unmittelbare Kosten des Ausbaumodells von rund 3.8 Mrd. Franken.

Die weiteren Kostenwirkungen des Modells lassen sich im Rahmen dieses Berichtes zum Teil nur approximativ durchführen. Generell ist anzumerken, dass verschiedene Wirkungen sich nicht automatisch im Haushalt der Sozialversicherungen niederschlagen. Dies gilt insbesondere für die Forderung nach der Aufhebung der Steuerbefreiung bei der Säule 3a.

7.2.3.2. Aufhebung der Steuerbefreiung bei der Säule 3a

Als integralen Bestandteil des Ausbauvorschlages fordert die ExpertInnengruppe auch, dass die **Steuerbefreiung in der Säule 3a** abgeschafft wird. Von diesen Steuervergünstigungen profitieren vor allem die hohen Einkommen, einerseits weil sie überhaupt die Möglichkeit haben, in wesentlichem Ausmass für die dritte Säule zu sparen, andererseits weil ihre Steuereinsparung dank der hohen Grenzbesteuerung bei einem gleichen Sparbetrag höher ausfällt als bei geringen Einkommen. In der Folge fällt rund die Hälfte der Steuerentlastung von gesamthaft 1 Mrd. Franken beim einkommensstärksten Fünftel der Bevölkerung an. Schon in Kapitel 4.2. dieses Berichtes wird überdies aufgezeigt, dass die dritte Säule nur für privilegierte RentnerInnen, etwa ab einem monatlichen Einkommen von 8000 Franken, einen substantiellen Anteil am Alterseinkommen hat. Steuererleichterungen in der dritten Säule können daher kaum mit sozialpolitischen Argumenten legitimiert werden.

Im Rahmen dieser Arbeit kann der Umfang dieser Steuervergünstigungen nur in einer groben Grössenordnung abgeschätzt werden. Eine Hochrechnung des Büro BASS auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchserhebung EVE 1998 ergibt jährliche Einzahlungen in die Säule 3a von rund 4 Mrd. Franken. Im Durchschnitt würde eine daraus folgende Einsparung bei der Einkommensbesteuerung ziemlich genau 25% des einbezahlten Betrages ausmachen, also rund 1 Mrd. Franken jährlich. Die späteren Auszahlungen im Rentenalter aus der Säule 3a wären zwar zu besteuern, aber zu sehr viel geringeren Sätzen. Bei der direkten Bundessteuer gilt ein Tarifansatz von 0 bis 2,3 %, während der höchste Grenzsteuersatz für die Einkommen 13 % beträgt. Zudem kann die Besteuerung noch zusätzlich gemindert werden, wenn der Kapitalbezug aus der Säule 3a über mehrere Jahre verteilt wird (Eidgenössische Finanzkontrolle 2004). Die Steuerbefreiung bei der Einzahlung in die Säule 3a wird nur zu einem Bruchteil durch die Besteuerung beim späteren Bezug wettgemacht. In der Grössenordnung dürften die Steuern beim Bezug aus der Säule 3a nicht höher ausfallen als die zusätzlich mit der Säule 3a verbundenen Steuermindierungen (das Kapital der Säule 3a wird nicht zum steuerbaren Vermögen, die Erträge dieser Konten nicht zum steuerbaren Einkommen gerechnet). In einer groben Abschätzung kann daher davon ausgegangen werden, dass die **zusätzlichen Einnahmen** durch eine Abschaffung der Steuervergünstigungen in der Säule 3a netto rund **1 Mrd. Franken** ausmachen würden.

Die SGB-ExpertInnengruppe sieht als integralen Bestandteil ihrer Vorschläge vor, die heute geltenden Steuerbegünstigungen der Säule 3a abzuschaffen. Die dadurch anfallenden Steuer Mehreinnahmen müssten durch entsprechende Massnahmen, auch auf kantonaler Ebene, in den Haushalt der Sozialversicherungen eingespiessen werden. So könnten diese Mehreinnahmen für die Finanzierung des Umbaus bei den anderen Säulen verwendet werden. Es kann somit beim Modell AHV Ausbau mit einem mittelbaren Finanzierungsbeitrag von rund 1 Mrd. Franken gerechnet werden.

7.2.3.2. Verwaltungskosten und Wachstumseffekt

Der Ausbauvorschlag dürfte kaum zusätzliche **Verwaltungskosten** in der ersten Säule verursachen. Allenfalls dürften die EL-Abklärungen einen gewissen administrativen Mehraufwand veranlassen, jedoch müssten auch zu diesem Zweck keine neuen Daten gesammelt und keine neuen

Versicherer geschaffen werden. Ebenso dürften sich die Kosten des Umbaus in der ersten Säule in sehr engen Grenzen halten, da die heutigen Systeme intakt belassen werden und sich lediglich die Rentenhöhe verändert. In der BV bleiben die Kosten in absoluten Zahlen gleich. Insbesondere für kleine und mittlere Einkommen steigen jedoch die relativen Verwaltungskosten (in % des Deckungskapitals), da der versicherte Lohn niedriger ist. Der Ausbauvorschlag führt in meisten Vorsorgeeinrichtungen zu Umbaukosten, da die Vorsorgepläne und die Reglemente angepasst werden müssen.

Die höheren Rentenleistungen in AHV und IV werden zu einem grossen Teil den Konsum der primär profitierenden einkommensschwächeren RentnerInnen vergrössern. Deshalb wird der Umbau im von der ExpertInnengruppe vorgeschlagenen Modell auch eine Wachstumsspritze für die Schweizer Volkswirtschaft darstellen. Dieser **Wachstumseffekt** kann nicht berechnet, sondern nur grob geschätzt werden⁶².

Auf der Basis der durchschnittlichen Konsumquoten der RentnerInnenhaushalte nach Einkommensquartilen lässt sich errechnen, dass der Konsum infolge der unmittelbaren Kosteneffekte insgesamt um 3.1 Mrd. Franken zunehmen würde. Auf der andern Seite müssen die Haushalte im Erwerbsalter natürlich die zusätzlichen Einkommen der RentnerInnen aufbringen und dafür auf einen Teil ihres Konsums verzichten. Die Konsumquote beträgt für die Haushalte im Erwerbsalter durchschnittlich 50 Prozent, für das einkommensstärkste Zehntel nur 40 Prozent. Da die Finanzierung schwergewichtig durch die einkommensstarken Haushalte erfolgt (besonders ausgeprägt bei der Aufhebung der Steuerbefreiung der Säule 3a), rechnen wir im folgenden mit einer Konsumquote von 45 Prozent. Der Konsum der Haushalte im Erwerbsalter würde in der Folge um rund 2,1 Mrd. zurückgehen. Aufgrund der Differenz der Konsumquoten kann also netto mit einem Anstieg des Konsum um rund 1 Mrd. Franken jährlich gerechnet werden⁶³. Hinzu kommt, dass sich die Reduktion der BV-Leistungen um 20 Prozent erst nach 40 Jahren voll auswirkt. Im ersten Jahr nach der Reform werden noch die vollen Leistungen bezahlt, da die NeurentnerInnen noch während der vollen Versicherungsdauer die vollen Altersgutschriften kapitalisiert haben. Unmittelbar erhöht sich das Einkommen der RentnerInnenhaushalte daher zusätzlich zu den schon berücksichtigten 4.7 Mrd. um die vollen 1.7 Mrd. Pro Jahr geht diese zusätzliche Erhöhung dann um ein Vierzigstel zurück, da sich zum Beispiel im zweiten Jahr nach der Reform die BV-Renten der NeurentnerInnen auf der Grundlage von einem Beitragsjahr mit dem auf 80% reduzierten Beitragssatz und 39 Beitragsjahren mit dem vollen Beitragssatz berechnen. Aus dieser kontinuierlichen Reduktion über 40 Jahre hinweg lässt sich ein Durchschnitt errechnen. Danach erhöht sich die Steigerung der Renteneinkommen über die volle Dauer der 40 Jahre um durchschnittlich 0.85 Mrd. Franken pro Jahr. Dadurch steigert sich der Konsum der RentnerInnenhaushalte um rund 0.6 Mrd. pro Jahr zusätzlich (ohne dass dem eine Minderung bei den Haushalten im Erwerbsalter entgegensteht). Insgesamt erhöht sich der Konsum im Durchschnitt der 40 Jahre nach der Reform aufgrund der *unmittelbaren* Effekte also um rund 1.6 Mrd. Franken jährlich (wobei der Effekt in den ersten Jahren nach der Reform deutlich stärker ist).

⁶² Eine detailliertere Beschreibung der Berechnungen ist dem Bericht des Büro BASS zu entnehmen, der über den SGB erhältlich ist.

⁶³ Richtigerweise müssten für diese Berechnungen die marginalen Konsumquoten (Reaktion des Konsums auf zusätzliche Einnahmen oder Abgaben) verwendet werden. Mangels Angaben über die marginalen Quoten sind die Berechnungen auf die durchschnittlichen Quoten gestützt. Es ist anzunehmen, dass der Effekt bei der Verwendung der marginalen Quoten stärker wäre.

Aus den *mittelbaren* Kosteneffekten in anderen Sozialversicherungen (vgl. 7.2.3.3.) würden ebenfalls zusätzliche Konsumwirkungen resultieren. Zudem würde die Aufhebung der Steuerbefreiung in der Säule 3a bei den Haushalten im Erwerbsalter eine gewisse Verschiebung vom Sparen zum Konsum bewirken. Vorsichtig wird als Folge aller dieser Faktoren daher mit einer Erhöhung des Konsums um rund 2.5 Mrd. Franken gerechnet. Dies entspricht einer Erhöhung des gesamten privaten Konsums in der Schweiz um rund 1 % (260 Mrd. Franken im Jahr 2002). Es ist anzunehmen, dass durch die Erhöhung der Kaufkraft mittelfristig auch das Bruttoinlandprodukt um 1 Prozent ansteigen würde.

Infolge dieses Wachstums würden auch die Finanzierungsquellen der Sozialversicherungen (AHV-Lohnsumme, Mehrwertsteuerpflichtiger Umsatz etc.) in ähnlichem Ausmass anwachsen. Die Einnahmen der Sozialversicherungen würden somit automatisch in ähnlichem Mass ansteigen. Bei einem Gesamtvolumen der Sozialversicherungseinnahmen im Jahr 2002 von rund 140 Mrd. Franken kann mit einem Entlastungsbeitrag von rund 1.4 Mrd. Franken gerechnet werden. Da es aber durch das zusätzliche Wachstum auch zu gewissen zusätzlichen Ansprüchen an das Sozialversicherungssystem kommen könnte, nehmen wir lediglich einen reduzierten Wert von **1 Mrd. Franken an Entlastung der Sozialversicherungen durch den Wachstumsimpuls** an.

7.2.3.3. Mittelbare Auswirkungen auf andere Versicherungsweige bzw. -leistungen

Die Berechnungen des Ausbau-Modells beziehen sich auf die in der Schweiz lebenden AltersrentnerInnen. Die Leistungsveränderungen gelten jedoch auch für die nicht in der Schweiz lebenden AltersrentnerInnen, sowie für die BezügerInnen von Hinterbliebenen und die IV-RentnerInnen. Zudem hat der vorgeschlagene Ausbau auch Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen und auf die Invaliditäts- und Hinterbliebenenleistungen der Beruflichen Vorsorge. Diese Auswirkungen haben wir nachstehend auf der Basis der Zahlen des Modells (basierend auf der Einkommens- und Verbrauchserhebung) grob geschätzt. Die Berechnungsgrundlagen weichen zum Teil von den effektiven Zahlen des BSV ab. Sie wurden jedoch verwendet, um in der Kostenrechnung die Kohärenz mit dem Modell zu wahren. Zudem entsprechen sie sich insgesamt recht gut und sind daher geeignet, um die zusätzlichen Kostenwirkungen in der Grössenordnung zu verdeutlichen :

- **AHV-RentnerInnen im Ausland:** Die monatliche Summe der AHV-Altersrenten für RentnerInnen im Ausland macht 10.8 % der Summe der Altersrenten in der Schweiz aus. Unter der vereinfachenden Annahme, dass die Altersrenten für RentnerInnen im Ausland im gleichen Umfang ansteigen wie für die RentnerInnen in der Schweiz, ist mit zusätzlichen Kosten von rund 560 Mio. Franken zu rechnen.
- **Zusatz- und Hinterbliebenenrenten der AHV:** Die gesamten Zusatz- und Hinterbliebenenrenten machen 7.6 % der Altersrenten für RentnerInnen in der Schweiz aus. Unter der vereinfachenden Annahme, dass diese Leistungen im gleichen Ausmass ansteigen wie die Altersrenten für die RentnerInnen in der Schweiz, ist mit zusätzlichen Kosten von rund 400 Mio. Franken zu rechnen.
- **IV-Renten:** Die gesamten IV-Renten machen für das Jahr 2002 rund 4'870 Mio. Franken aus. Dies entspricht 21.2 % der Altersrenten für RentnerInnen in der Schweiz. Unter der vereinfachenden Annahme, dass diese Leistungen im gleichen Ausmass ansteigen wie die Altersrenten für die RentnerInnen in der Schweiz, ist mit zusätzlichen Kosten von rund 1'100 Mio. Franken zu rechnen.

- **EL:** Die Abschätzung der mittelbaren Wirkungen auf die EL ist ziemlich komplex, weil sich mit der Reform neben der Leistungshöhe auch der Grad der Inanspruchnahme ändert. Zu den rund 100'000 zu Hause lebenden Personen, die im Jahr 2002 EL zur AHV bezogen, kommen nochmals gut so viele Personen, die ebenfalls EL bezogen (EL zur IV und EL zur AHV bei in Heimen wohnenden Personen). In einer groben Abschätzung ist damit zu rechnen, dass die zusätzlichen Kosten für diese weiteren Personen gesamthaft etwa die Hälfte der unmittelbaren Zusatzkosten für die EL betragen (weil der Grad der Inanspruchnahme für die Personen im Heim heute schon höher ist). Dies macht rund 630 Mio. Franken aus.

Unfallversicherung: Die Höhe der UV-Leistungen ist nicht an das AHV-System gekoppelt, der versicherte Lohn ebenfalls nicht. Die UVG-Renten sind jedoch als Komplementärrenten konzipiert, bei der allfällige Renten der ersten Säule einbezogen werden. Höhere Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrenten der ersten Säule führen deshalb zu tieferen Leistungen der Unfallversicherung und somit zu Einsparungen bei den Beiträgen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer an die Unfallversicherung (Lohnprozente). Diese Einsparungen konnten im Rahmen des Expertenberichts nicht berechnet werden.

Durch eine Aufhebung der Steuerbefreiung der Säule 3a und durch den Wachstumseffekt, sowie unter Berücksichtigung sämtlicher Mehr- und Minderkosten in AHV, IV und BV belaufen sich die eher grosszügig geschätzten Gesamtkosten des Ausbausvorschlags auf etwa 4,5 Mrd. Franken. Das Modell liegt somit knapp über der Vorgabe, wonach die gesamten Zusatzkosten 1 Prozent des BIP (ca. 4,3 Mrd.) möglichst nicht übersteigen sollen. Insbesondere der Wachstumseffekt und schwer zu schätzende zusätzliche Einsparungen in den BV-Leistungen neben Altersrenten begründen jedoch die Vermutung, dass die effektiven Mehrkosten des Modells tendenziell tiefer liegen würden als hier geschätzt. Durch die Reduktion des überobligatorischen Teils der BV – auf den gesetzgeberisch in der heutigen Situation jedoch kein Zugriff besteht - würde eine zusätzliche Milliarde Franken eingespart.

7.2.4. Finanzierung

Für die **Finanzierung** der Mehrkosten, die in der **AHV** und **IV** anfallen, braucht es Finanzierungsquellen, deren Substrat gross genug ist und mit der Wirtschaft mitwächst. Unter diesem Blickpunkt kommen nach Ansicht der ExpertInnengruppe grundsätzlich folgende Finanzierungsquellen in Frage:

- Lohn- bzw. Beitragsprozente
- Zweckgebundene Mehrwertsteuererhöhungen (Ein Prozentpunkt entspricht ca. 2580 Mio. Franken Mehreinnahmen jährlich (Wert für 2002), so dass die gesamten Mehrkosten ca. 1,8 Mwst-Prozentpunkte kosten würden.)
- Einführung einer nationalen Erbschaftssteuer
- Beiträge der öffentlichen Hand
- Aufhebung der Steuerbefreiung der Säule 3a

Möglich ist ebenfalls ein Mix aus diesen Finanzierungsquellen.

Die Einsparungen in der **beruflichen Vorsorge** führen zu tieferen Beiträgen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer (Lohnprozente) an die berufliche Vorsorge. Eine vollständige oder teilweise Finanzierung der Mehrkosten in AHV und IV durch **Lohnprozente** ist auch unter diesem Blick-

punkt gut ausgewiesen. Für Lohnprozente, allenfalls in Kombination mit Beiträgen der öffentlichen Hand oder einer Erbschaftssteuer, spricht auch die am 16. Mai 2004 erfolgte Ablehnung der als unsozial empfundenen Mehrwertsteuererhöhung.

Die ExpertInnengruppe ist der Ansicht, dass die Steuerbefreiung in der Säule 3a aufzuheben ist. Die Säule 3a dient heute hauptsächlich der Steueroptimierung für hohe Einkommen. Sie trägt zur Akzentuierung der Ungleichheit bei. Die Aufhebung der Steuerbefreiung erhöht das Steueraufkommen und bringt einen Finanzierungsbeitrag von rund einer Milliarde Franken jährlich. Diese Einsparung kann für die Finanzierung höherer Beiträge der öffentlichen Hand an die AHV und IV herangezogen werden.

Die **EL** werden heute ausschliesslich aus Steuermitteln finanziert. Die Expertengruppe schlägt vor, diese Finanzierung beizubehalten.

7.2.5. Wirkungen und Kosten des Ausbaumodells im Überblick

Die Angaben zur Anzahl der Haushalte erlauben die Berechnung der Gesamtverschiebungen und der Kosten. **Das Ausbaumodell ist mit zusätzlichen unmittelbaren Kosten von 3.7 Milliarden Franken verbunden.** Der Ausbau der AHV kostet gut 5.2 Mrd. Franken, die erhöhten EL ziehen Mehrkosten von 1.2 Mrd. Franken nach sich. Bei der BV werden hingegen 1,8 Mrd. an Rentenleistungen und mindestens 890 Mio. an BV-Leistungen neben Altersrenten eingespart.

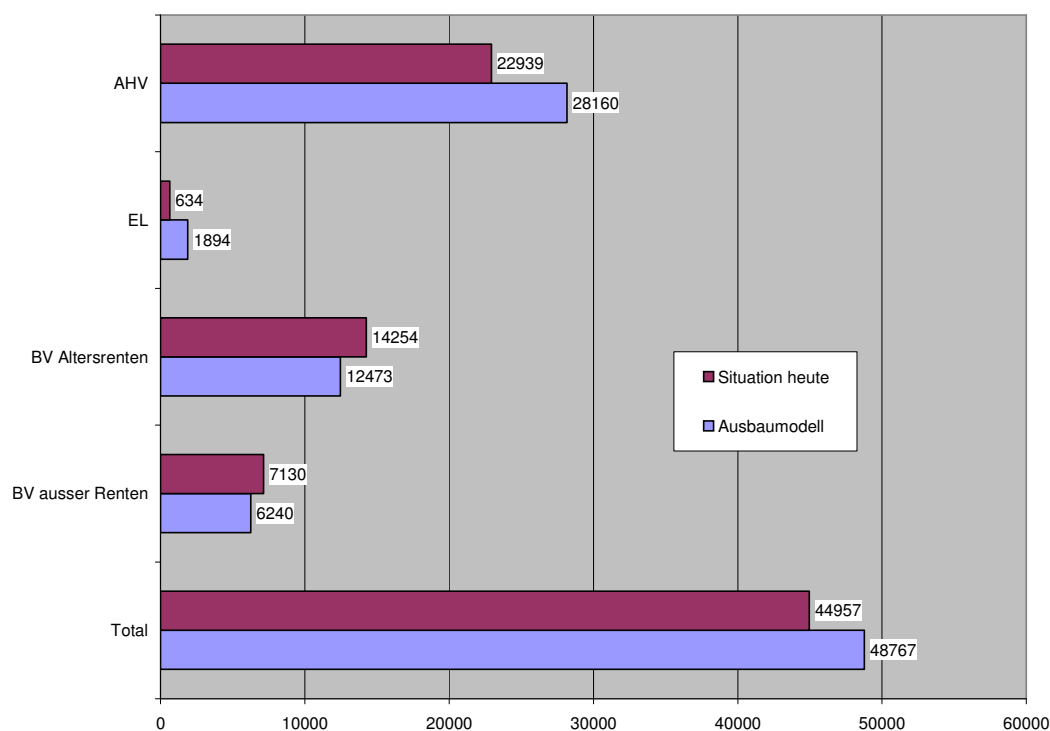
Tabelle 11: Die unmittelbaren Kosten des Ausbaumodells im Überblick

	Situation heute	Modell AHV Ausbau	Veränderung	
• Kosten (in Mio. Franken)				
• AHV	22'939	28'160	5'221	22.8%
• EL	634	1'894	1'260	198.7%
• BV Altersrenten	14'254	12'473	-1'781	-12.5%
• BV-Leistungen neben Altersrenten	7'130	6'240	-890	-12.5%
• Total	44'957	48'767	3'810	8.5%

Die Zahlen in dieser Tabelle beziehen sich ausschliesslich auf AltersrentnerInnen in der Schweiz. Die Schätzungen für die EL schliessen die Leistungen an RentnerInnen in Heimen aus.

Diese Kostenfolgen werden in den folgenden Abbildungen noch veranschaulicht.

Abbildung 4: Die unmittelbaren Kosten des Ausbaumodells im Überblick



Die sozialpolitischen Wirkungen des Ausbaumodells werden im Folgenden im Vergleich dargestellt. Bei den Auswirkungen auf die Haushalte wird neben den durchschnittlichen Wirkungen zusätzlich die Wirkung auf die materiell schwächste Haushaltsgruppe der Frauen mit minimaler Einzelrente im untersten Einkommensquartil aufgeführt.

Tabelle 12: Die Wirkungen des Ausbaumodells auf die Haushaltseinkommen im Überblick

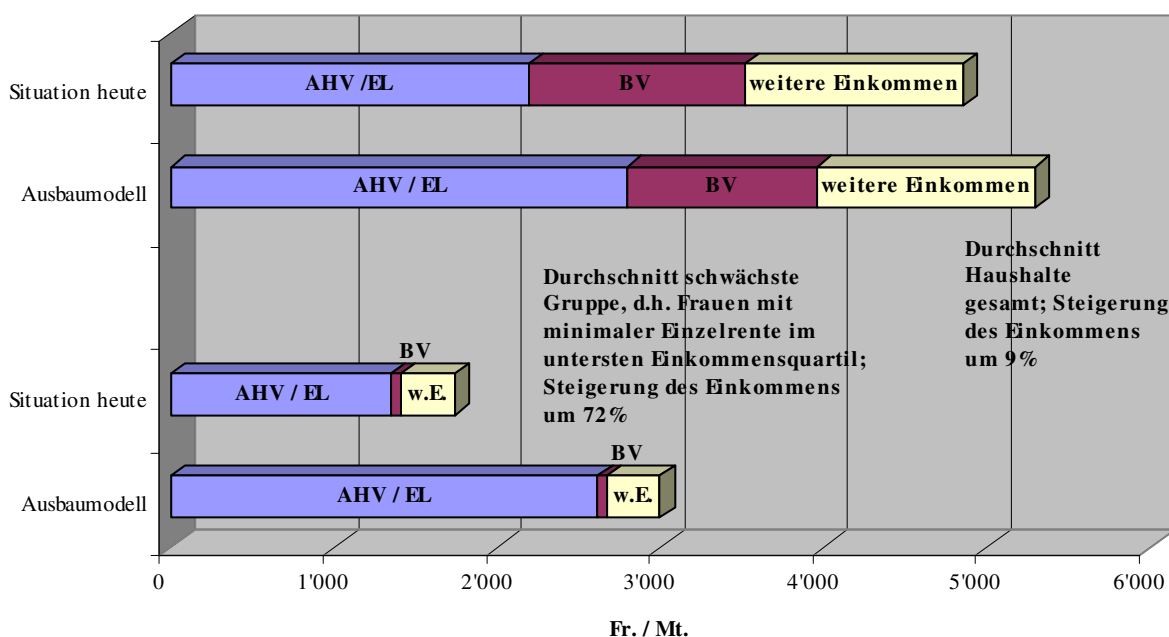
	Situation heute	Modell AHV Ausbau	Veränderung
• AHV/EL			
• Durchschnitt Haushalte gesamt (Fr./Mt.)	2'196	2'800	604
• Ersatzrate Haushalte gesamt	33%	41%	9 PP
• Durchschnitt schwächste Gruppe (Fr./Mt.)	1'349	2'620	1'271
• Ersatzrate schwächste Gruppe	75%	146%	71 PP
• AHV/EL + BV			
• Durchschnitt Haushalte gesamt (Fr./Mt.)	3'524	3'962	438
• Ersatzrate Haushalte gesamt	52%	59%	7 PP
• Durchschnitt schwächste Gruppe (Fr./Mt.)	1'415	2'674	1'259
• Ersatzrate schwächste Gruppe	79%	149%	70 PP
• AHV/EL + BV + weitere Einkommen			
• Durchschnitt Haushalte gesamt (Fr./Mt.)	4'861	5'299	438
• Ersatzrate Haushalte gesamt	72%	78%	6 PP
• Durchschnitt schwächste Gruppe (Fr./Mt.)	1'741	3'000	1'259
• Ersatzrate schwächste Gruppe	97%	167%	70 PP

schwächste Gruppe: Frauen mit minimaler Einzelrente im untersten Einkommensquartil

Die Ersatzrate von AHV und EL zusammen wird für sämtliche Haushalte um 9 Prozentpunkte angehoben. Dabei steigen die Leistungen aus AHV / EL relativ markant an, während die Einnahmen aus der BV leicht zurückgehen. Zusammen mit der BV steigt die Ersatzrate für sämtliche Haushalte damit um 7 Prozentpunkte. Fast die gleiche Änderung, 6 Prozentpunkte, wird für die Ersatzrate des gesamten Einkommens erreicht.

Für die schwächste Gruppe der Frauen mit minimaler Einzelrente im untersten Einkommensquartil steigt die Ersatzrate durchgehend markant um 70 Prozentpunkte an. Dies wird ausschliesslich über die Stärkung der AHV und der EL erreicht. Die BV spielt in diesen Einkommenskategorien schon heute sowieso eine unbedeutende Rolle.

Abbildung 5: Die Wirkungen des Ausbaumodells auf die Haushaltseinkommen im Überblick



Schliesslich sind in der folgenden Tabelle sowohl die unmittelbaren als auch die grob geschätzten mittelbaren Kosteneffekte des Ausbaumodells zusammenfassend dargestellt. Es ergeben sich für das Ausbaumodell unmittelbare Kosten von 3,81 Mrd. Franken und gesamte Kosten von etwa 4,5 Mrd. Franken. Das Modell liegt somit knapp über den Vorgaben, wonach die Gesamtkosten rund 1 Prozent des BIP (ca. 4.3 Mrd. Franken) möglichst nicht übersteigen sollten⁶⁴.

⁶⁴ Wie bereits weiter oben erwähnt begründen jedoch der Wachstumseffekt und die schwer zu schätzenden zusätzlichen Einsparungen in den BV-Leistungen neben Altersrenten (durch Vorbezug durch Rentenfall) die Vermutung, dass die effektiven Mehrkosten des Modells tendenziell tiefer liegen würden als hier geschätzt. Durch die Reduktion des überobligatorischen Teils der BV – auf den gesetzgeberisch in der heutigen Situation jedoch kein Zugriff besteht - würde eine zusätzliche Milliarde Franken eingespart.

Tabelle 13: Unmittelbare und mittelbare Kosteneffekte des Ausbaumodells (in Mio. Fr.)

	Modell AHV Ausbau
Unmittelbare Kosten (AltersrentnerInnen in der Schweiz)	
AHV	+ 5'221
EL	+ 1'260
BV Altersrenten	- 1'781
BV-Leistungen neben Altersrenten	- 890
Unmittelbare Kosten gesamt	+ 3'810
Mittelbare Kosten (grobe Abschätzungen)	
AHV-Altersrenten für RentnerInnen im Ausland	+ 560
AHV-Zusatz- und Hinterbliebenenrenten	+ 400
IV	+ 1'100
EL	+ 630
Aufhebung Steuerbefreiung Säule 3a	- 1'000
Wachstumsimpuls (vorsichtige Minimalschätzung)	
Entlastung Finanzierung der Sozialversicherungen	- 1'000
Kosten gesamt (grobe Abschätzung)	
Gesamte Renten und Leistungen	+ 4'500

Quellen: Bericht BASS September 2005

Basierend auf Vergleichszahlen für das Jahr 2002 repräsentieren diese 4500 Mio Franken 1,04 % des PIB, 1,70 % der AHV-pflichtigen Lohnmasse und 1,74 Prozentpunkte der Mehrwertsteuer (1 Mwst-Prozentpunkt entsprach 2002 einem Wert von 2580 Mio Franken).

7.3. Bewertung des Ausbaumodells

Die Expertengruppe hat den Ausbauvorschlag bewertet. Sie hat dabei sich dabei auf folgende Bewertungskriterien gestützt:

1. Erreichen der Zielsetzung „Angemessene Deckung des Existenzbedarfs im Sinne des Verfassungsauftrags“
2. Erfüllen des Auftrags des SGB-Kongresses
3. Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann
4. Umverteilungseffekte
5. Ausmass des systemischen Eingriffs
6. Finanzierbarkeit
7. Komplexität
8. Versicherungstechnische und administrative Machbarkeit
9. Möglichkeit eines stufenweisen Umbaus
10. Effizienz
11. Akzeptanz und Glaubwürdigkeit
12. Gesamtbewertung

7.3.1 Erreichen der Zielsetzung „angemessene Deckung des Existenzbedarfes im Sinne des Verfassungsauftrages“

Bei diesem Kriterium geht es darum, ob und inwieweit eine nach dem Modell der ExpertInnengruppe ausgebaute erste Säule den Verfassungsauftrag (siehe Kapitel 2.1) erfüllt.

Das von der ExpertInnengruppe gewählte Modell erweist sich als sehr wirksam zur Verbesserung der Einkommenssituation der finanziell schwächeren RentnerInnenhaushalte. Allein, auch eine so ausgebaute erste Säule wäre nicht in der Lage, den Existenzbedarf angemessen so zu decken, so wie in der Bundesverfassung vorgeschrieben. Zusammen mit BV und insbesondere mit der EL würde aber der vom SGB eruierte Mindestbedarf von 3000 Franken monatlich erreicht. Von der ExpertInnengruppe vorgenommene Schätzungen haben ergeben, dass eine Erfüllung des Verfassungsauftrages durch die AHV und IV allein erhebliche Mehrkosten zur Folge hätte, die der ExpertInnengruppe zum heutigen Zeitpunkt nicht tragbar scheinen. Deshalb schlägt sie ein mittleres Modell vor, das den Verfassungsauftrag besser erfüllt als die erste Säule in ihrer heutigen Ausgestaltung.

7.3.2. Erfüllen des Auftrags des SGB-Kongresses

Bei diesem Kriterium soll beurteilt werden, ob und inwieweit das Modell die Vorgaben des SGB-Kongressauftrages (siehe Kapitel 2.2 und 3) erfüllt.

Der Vorschlag erfüllt die sozialpolitischen Forderungen nach einer substantiellen Rentenerhöhung für tiefe und mittlere Einkommen. Das Ziel einer Ersatzquote von mindestens 100 Prozent für Einkommen bis 3000 Franken monatlich ist erfüllt. Zudem wird das Umlageverfahren gegenüber der BV gestärkt. Während im geltenden System (Zahlen 2002) gut 62 Prozent der Rentenleistungen (AHV und EL) im Umlageverfahren finanziert werden, wären es nach dem neuen System gut 72 Prozent. Das entspricht einer klaren Stärkung des Umlageverfahrens, wie es der SGB-Kongress verlangte. Es gilt allerdings zu beachten, dass die Leistungen der noch im Aufbau befindlichen BV in Zukunft wiederum etwas an Gewicht gewinnen dürften.

Allerdings werden die Verbesserungen der Gesamteinkommen der RentnerInnen teilweise über EL erreicht, wobei dies einerseits über eine Veränderung der Anspruchsvoraussetzungen, aber andererseits auch über eine Senkung der Nichtbezugsquote geschieht, indem die Anspruchsberechtigten von Amtes wegen und automatisch ermittelt werden.

7.3.3. Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann

Mit diesem Kriterium soll beurteilt werden, ob das Modell im Sinne des Verfassungsauftrages zur Gleichstellung von Frau und Mann die Vorsorge-Situation der Frauen im Vergleich zur heutigen Ausgestaltung des Drei-Säulen-Systems (Kapitel 4.3 und 6.3.1) verbessert.

Da die Grundprinzipien der AHV intakt belassen werden, können deren gleichstellungspolitische Errungenschaften wie das Splitting oder die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften gewahrt werden.

Wie bereits erwähnt, ist das System insbesondere durch die automatisch ausbezahlte EL in der Lage, geschlechtsspezifische Erwerbs- und Familienbiographien in der individuellen Altersvorsorge besser auszugleichen als heute. Durch die Erhöhung der AHV-Renten und die Zurückstufung der BV werden die Frauen benachteiligenden Auswirkungen des BVG reduziert. Die BV bleibt jedoch nach wie vor allem für mittlere und hohe Einkommen wichtig, und die Stellung der Frau in der BV selber kann mit dem neuen System nicht verbessert werden, insbesondere weil der Koordinationsabzug unverändert bleibt. Gleichstellungspolitische Probleme in der BV würden somit bestehen bleiben, allerdings in einem geringeren Umfang als bisher. Die Expertengruppe hat für die Reduzierung der BV bewusst nicht eine Erhöhung des Koordinationsabzuges gewählt, sondern eine Reduktion der Altersgutschriften. Damit will sie vermeiden, dass die mit der 1. BVG-Revision erfolgte leichte Besserstellung der Frauen gleich wieder zunichte gemacht wird und im Vergleich zu heute noch mehr Frauen aus der BV ausgeschlossen werden.

7.3.4 Umverteilungseffekte

Mit diesem Kriterium soll beurteilt werden, ob und wieweit die Umverteilung zwischen hohen und tiefen Einkommen im Vergleich zur heutigen Ausgestaltung des Drei-Säulen-Systems verstärkt wird.

Ein Vergleich der **Einkommensverhältnisse** nach Modellhaushalten im heutigen System und nach dem Ausbauvorschlag zeigt, dass mit dem Ausbauvorschlag durchwegs alle Einkommen des untersten Einkommensquartils sehr deutlich angehoben würden. Das betrifft sowohl EinzelrentenbezügerInnen als auch Ehepaare und zwar in allen Rentenbereichen (Bereich Minimalrente, Zwischenbereich, Bereich Maximalrente). In diesem Quartil würden die Einkommen für EinzelrentnerInnen von durchschnittlich 1996 Franken monatlich auf 3000 Franken ansteigen und für Ehepaare von durchschnittlich 3296 auf 4113 Franken monatlich. Im Bereich des oberen Einkommensquartile sind die Veränderungen weniger stark. Die Senkung der Leistungen aus der BV wird hier weitgehend von den verbesserten AHV-Leistungen kompensiert. Insofern, als die unteren Einkommenschichten den grössten Einkommenszuwachs erfahren, trägt das Ausbaumodell dazu bei, die Einkommensdisparitäten zwischen den RentnerInnen zu reduzieren. Im Status quo bleiben diese nach dem Rentenfall nicht nur erhalten, sondern verschärfen sich sogar.

Im heutigen System gehören gerade **Frauen**, insbesondere Einzelrentnerinnen, zu den finanziell schlecht gestellten Versicherten. Auch im neuen System blieben die Frauen in den tieferen Einkommensquartilen übervertreten. Die Anhebung der Gesamtleistungen auf 3000 Franken monatlich würde jedoch die Situation insbesondere der Rentnerinnen stark verbessern und derjenigen der Rentner angleichen.

Das System der automatisch ausbezahlten Ergänzungsleistungen, welche ein Gesamteinkommen von mindestens 3000 Franken monatlich garantieren, kommt auch sehr direkt denjenigen Versicherten zugute, welche von **unterbrochenen Erwerbs- oder Familienbiographien** betroffen sind. Die diesbezüglichen Lücken des heutigen Systems wurden in diesem Bericht bereits ausführlich erläutert (vgl. Kapitel 6.3). Das neue System garantiert ein Mindesteinkommen unabhängig von der Erwerbsbiographie und ist so in der Lage, neue Risiken besser zu schützen als bisher.

Gegenüber heute würde eine stärkere **Umverteilung** von hohen zu tiefen Einkommen stattfinden, da das Verhältnis von Mindest- zu Maximalrente verringert würde. Die Solidarität würde in der AHV also gestärkt. Die Umverteilung hängt auch von der Finanzierungsart ab. Eine Finanzierung in der AHV mittels Lohnprozenten und Mehrwertsteuer sowie in der EL über direkte Steuern stärkt zusätzlich die Umverteilung und verbessert die Solidarität.

7.3.5. Ausmass des systemischen Eingriffs

Mit diesem Kriterium soll beurteilt werden, wie stark das heutige Drei-Säulen-System durch den Ausbauvorschlag verändert wird.

Der Eingriff in das heutige 3-Säulen-System kann als vergleichsweise **gering** bewertet werden. Die Grundprinzipien der AHV, EL und BV bleiben erhalten. In der AHV werden insbesondere die Universalität und das Versicherungsprinzip beibehalten, wenn auch das Verhältnis von Mindest- zu Maximalrente von 1:2 auf 1:1 $\frac{2}{3}$ verringert wird. Die Solidarität in der AHV wird so noch weiter gestärkt, weil die beitragspflichtigen Löhne weiterhin unplafoniert bleiben. Die berufliche Vorsorge bleibt weiterhin vor allem für mittlere und hohe Einkommen eine wichtige Einkommensquelle, verliert allerdings für kleinere Einkommen an Bedeutung. Die übrigen Sozialversicherungen werden vom Ausbauvorschlag nicht tangiert.

7.3.6. Finanzierbarkeit

Mit diesem Kriterium soll beurteilt werden, ob die Mehrkosten des Ausbauvorschlags verkraftbar sind.

Kapitel 6 hat gezeigt, dass die **längerfristige demographische Entwicklung** sowohl in der ersten als auch in der zweiten Säule Mehrkosten verursacht. Ein Ausbau der ersten Säule verstärkt den finanziellen Mehraufwand, welcher durch die **volkswirtschaftliche Entwicklung** kompensiert werden muss. Aus diesem Grund hat die ExpertInnengruppe das Modell so konzipiert, dass die entstehenden *unmittelbaren* Mehrkosten rund 1 Prozent des BIP (4.3 Milliarden Franken) nicht übersteigen. Zu diesen unmittelbaren Kosten kommen allerdings noch mittelbare Kosten (vor allem in der IV) und Erträge hinzu (siehe dazu Ziffer 7.2.3 und 7.2.4), so dass die Mehrkosten insgesamt etwa 4.5 Mrd. Franken betragen. Die ExpertInnengruppe ist der Ansicht, dass der in Kapitel 6.2.2 aufgezeigte Spielraum damit nicht überschritten wird. Letztlich es ist jedoch eine politische Frage, ob man die Kosten des Ausbaumodells als tragbar erachtet oder nicht.

Diesbezüglich sei hier darauf verwiesen, dass diese Mehrausgaben in der Grössenordnung dem Betrag entsprechen, der das im Juni 2004 abgelehnte Steuerpaket an Mindereinnahmen bewirkt hätte, was damals von bürgerlicher Seite als verkraftbar gewertet wurde. Zudem ist der Wachstumseffekt, der vom Ausbaumodell ausgeht, zweifellos grösser als derjenige des Steuerpakets, da beim Ausbaumodell für die AHV vor allem schwache und mittlere Einkommensklassen gestärkt würden.

7.3.7. Komplexität

Mit diesem Kriterium soll beurteilt werden, ob das heute schon recht komplexe Drei-Säulen-System durch den Ausbauvorschlag noch komplexer wird.

Das neue System ist nicht komplexer als das heutige System, an dem es sehr eng angelehnt bleibt. Versicherer und Versicherte wären mit den selben Institutionen wie heute konfrontiert. Die individuelle Abklärung und Auszahlung der EL müsste von den Ausgleichskassen vorgenommen werden, was einem gewissen Mehraufwand entspräche, weil die Anzahl BezügerInnen steigen würde. Es müssten dafür jedoch keine zusätzlichen Daten erhoben werden. Die Automatisierung müsste in Zusammenarbeit mit den Steuerbehörden erfolgen.

7.3.8. Versicherungstechnische und administrative Machbarkeit

Mit diesem Kriterium soll beurteilt werden, ob der Ausbauvorschlag aus versicherungstechnischer und administrativer Hinsicht Probleme aufwirft.

Das Modell ist machbar. In AHV und IV sind keine grossen Neuerungen nötig. Die Automatisierung der EL bringt einen gewissen Mehraufwand mit sich. Die Leistungsträger bleiben die selben, mit den selben Aufgaben und Kompetenzen. In der 2. Säule müssten die Vorsorgepläne und Reglemente von umhüllenden Kassen der neuen Situation angepasst werden, dasselbe gilt für die Informatik. Diese Anpassungen halten sich jedoch in einem vernünftigen und machbaren Rahmen.

7.3.9. Möglichkeiten eines stufenweisen Umbaus

Mit diesem Kriterium soll geprüft werden, ob neben einem Umbau in einem Schritt auch ein stufenweiser Umbau möglich ist.

Soll der Ausbauvorschlag in einem Schritt eingeführt werden, dann müssen auf einen bestimmten Zeitpunkt hin die AHV- und IV-Renten erhöht und gleichzeitig die Altersgutschriften in der obligatorischen beruflichen Vorsorge gesenkt werden. Auf den selben Zeitpunkt hin muss die automatisierte Abklärung der EL eingeführt werden.

Ein schrittweiser Umbau ist ebenfalls möglich. Die Rentenhöhe in AHV und IV könnten schrittweise erhöht werden und die Altersgutschriften in der BV parallel dazu gesenkt werden. Dadurch fallen die Mehrkosten nicht aufs Mal an, sondern ebenfalls gestaffelt.

In der BV führen Änderungen der Parameter wegen der dezentralen Durchführung und der Notwendigkeit der Anpassung der Reglemente und Vorsorgepläne sowie der Informatik zu einem erheblichen Aufwand. Je mehr Anpassungsschritte gemacht werden müssen, desto höher ist dieser Aufwand. Andererseits werden die Mindest- und die Höchstrenten der AHV und IV „nur“ um 500 Franken monatlich erhöht. Der administrative Aufwand zur Einführung darf nicht unverhältnismässig sein. Zu berücksichtigen ist ebenfalls, dass zu viele Änderungen innert kurzer Zeit für die Versicherten eine gewisse Verwirrung schaffen könnten. Aus all diesen Gründen empfiehlt es sich, nur zwei oder drei Einführungsschritte vorzusehen.

Konkret könnten in einem ersten Schritt die Mindestrente von AHV und IV auf 1'250 Franken und die Höchstrente auf 2'250 erhöht werden. Die Altersgutschriften der BV würden parallel um 10 Prozent gesenkt. Im zweiten Schritt würden die Mindestrente auf 1'500 Franken, die Höchstrente auf 2'500 Franken erhöht und die Altersgutschriften der BV noch einmal um 10 Prozent gesenkt werden.

Auch bei einem schrittweisen Umbau sollten jedoch die Anpassungen in der EL sinnvollerweise sofort vorgenommen werden.

7.3.10. Effizienz

Mit diesem Kriterium soll beurteilt werden, wie gezielt die Mittel zur Erreichung des Ziels existenzsichernder Renten eingesetzt werden.

Der Ausbauvorschlag ist effizient, weil er mit einer relativ geringen umzuverteilenden Summe und bescheidenen administrativen Mehrkosten gezielt die AHV- und IV-Renten der Versicherten mit kleinen und mittleren Einkommen verbessert. Da das Versicherungsprinzip beibehalten wird, erfahren jedoch auch gewisse obere Einkommenschichten einen leichten Einkommenszuwachs im Rentenalter. Die Mehrkosten halten sich in einem vernünftigen Rahmen. Im Vergleich mit den anderen geprüften Umbau-Modellen weist der Vorschlag der ExpertInnengruppe ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis auf.

7.3.11. Akzeptanz und Glaubwürdigkeit

Mit diesem Kriterium soll beurteilt werden, ob der Ausbauvorschlag als Ganzes von der Bevölkerung und der Politik als glaubwürdig beurteilt wird und Akzeptanz geniessen wird.

Die zweite Säule hat in den letzten Jahren zweifellos an Glaubwürdigkeit verloren. Die „Rentenklaue“-Debatte, die Unterdeckungen infolge des Börseneinbruchs und die daraus resultierenden notwendigen Sanierungsmassnahmen sowie die spezifischen Probleme in einzelnen Vorsorgeeinrichtungen haben die Limiten der zweiten Säule gezeigt. Die Euphorie während den guten Börsenjahren ist verflogen und hat einer nüchternen Betrachtungsweise Platz gemacht. Eine gewisse Gewichtsverlagerung von der zweiten zur ersten Säule dürfte auf diesem Hintergrund in der Bevölkerung auf Zustimmung stossen.

Ob man diesen Vorschlag akzeptiert, hängt im wesentlichen davon ab, wie man den Spielraum für Mehrausgaben in der Sozialen Sicherheit einschätzt und ob man eine Stärkung der Solidarität unterstützt oder im Gegenteil ablehnt.

7.3.12. Gesamtbewertung

Nach Ansicht der ExpertInnengruppe besticht ihr Umbau-Vorschlag insbesondere wegen seiner hohen Wirksamkeit in der Verbesserung der tiefen Renteneinkommen und weil er zudem nur wenig administrativen Mehraufwand mit sich bringt. Aufgrund seiner Effizienz, sowie der Stärkung der sozialen Gerechtigkeit und des sozialen Ausgleichs beurteilt die ExpertInnengruppe ihr Modell als glaubwürdigen Ausbauvorschlag. Die ExpertInnengruppe ist der Ansicht, dass trotz den Mehrkosten der demographischen Entwicklung noch Spielraum für Rentenverbesserungen im Sinne des von ihr vorgeschlagenen Modells besteht. Die AHV geniesst in der Bevölkerung einen sehr grossen Rückhalt und die Diagnose, wonach die finanziell schwächsten RentnerInnen und diejenigen mit mittleren Einkommen ungenügend geschützt sind, ist sehr weitgehend akzeptiert. Dass das besprochene Ausbaumodell spezifisch auf diese Kategorien von RentnerInnen fokussiert ist, dürfte daher die Zustimmung dazu stärken.

Aus Sicht der ExpertInnengruppe weist das Modell daher in die richtige Richtung.

Die Abstimmung vom 16. Mai 2004 (Ablehnung der 11. AHV-Revision) hat gezeigt, dass die AHV in der Bevölkerung einen sehr grossen Stellenwert hat und dass ihre Leistungen und ihr Beitrag zum Zusammenhalt der Bevölkerung sehr hoch eingeschätzt werden. Entgegen den Unkenrufen und Katastrophenszenarien zur mittel- und langfristigen Finanzierung der AHV ist der „Generationenvertrag“ bestätigt worden. Allerdings hat die Ablehnung des Mehrwertsteuer-Prozentes zur Zusatzfinanzierung der AHV auch deutlich gemacht, dass in der Bevölkerung Überzeugungsarbeit geleistet werden muss, damit die Stimmenden bereit sind, für bessere Sozialversicherungen auch mehr zu bezahlen⁶⁵.

⁶⁵ Die Interpretation der Gründe für die Ablehnung dieser Finanzierungsvorlage ist insofern schwierig, als diese eine Mehrwertsteuererhöhung nicht nur für die AHV, sondern auch für die IV vorschlug. Zudem behaupteten die Gegner der Vorlage in wahrheitswidriger Weise, diese bringe eine Mehrwertsteuererhöhung „auf Vorrat“ für die AHV

8. Schlussfolgerungen: Empfehlungen der ExpertInnengruppe an den SGB

Die ExpertInnengruppe schlägt dem SGB ein Ausbaumodell für die AHV vor, welches sowohl ungenügende Renten deutlich verbessert als auch das Umlageverfahren stärkt. Das Modell garantiert allen EinzelrentnerInnen ein Mindesteinkommen von 3000 Franken monatlich und den Paarhaushalten ein Mindesteinkommen von 4000 Franken monatlich. Dieses Ziel wird dadurch erreicht, dass einerseits das Verhältnis der Minimal- zur Maximalrente verringert wird und andererseits die AHV bei tiefen Einkommen mit einer automatisch ausbezahlten EL ergänzt wird, welche von einem Mindestbedarf von 3000 Franken für eine Einzelperson und von 4000 Franken für ein Paar ausgeht. Im Gegenzug werden in der obligatorischen BV die Altersgutschriften auf 80 Prozent des heutigen Wertes reduziert. Die ExpertInnengruppe empfiehlt dem SGB, dieses Ausbaumodell weiterzuverfolgen und politisch umzusetzen.

Die Finanzierung der Mehrkosten in AHV und IV soll nach Ansicht der ExpertInnengruppe in erster Linie über Lohnprozente, allenfalls auch durch eine nationale Erbschaftssteuer, durch zweckgebundene MWSt-Prozente oder Beiträge der öffentlichen Hand erfolgen. Die Mehrkosten in der EL sollen wie bis anhin durch direkte Steuern finanziert werden. Die höheren Beiträge der öffentlichen Hand an AHV und IV können insbesondere durch eine Abschaffung der Steuerbefreiung der Säule 3a finanziert werden.

Unabhängig vom oben präsentierten Vorschlag formuliert die ExpertInnengruppe weitere Massnahmen, welche die Ausgestaltung der schweizerischen Systems der Altersvorsorge sowohl kurzfristig als auch langfristig sozialer gestalten sollen.

Als beschränkte und sofort wirksame Massnahme verlangt die ExpertInnengruppe, dass die Ergänzungsleistungen künftig nach einer vereinfachten Abklärung der Berechtigung automatisiert (d.h. ohne dass dazu ein Antrag der Anspruchsberechtigten notwendig ist) ausbezahlt werden. Mit dieser Massnahme kann die hohe Nichtbezugsquote gesenkt werden und die Armut im Alters- und Invaliditätsfall gezielt reduziert werden. Diese Forderung ist schon im 3-Säulen-Bericht des Bundesrates (BSV 1995) erhoben worden und muss jetzt endlich umgesetzt werden.

Weiter sieht die ExpertInnengruppe aber auch nach der 1. BVG-Revision von 2003 dringenden Handlungsbedarf in der beruflichen Vorsorge. Insbesondere ist sie der Meinung, dass die privaten Lebensversicherungsgesellschaften als gewinnstrebende Unternehmen aus der zweiten Säule ausgeschlossen werden sollten. Es ist inakzeptabel, dass in einer obligatorischen Sozialversicherung die Versicherungsleistungen an die Destinatäre durch Dividendenzahlung an die Aktionäre geschmälert werden. Längerfristig muss die berufliche Vorsorge in diesem Sinne in Richtung einer wirklichen Sozialversicherung weiterentwickelt werden. Zudem befürwortet die ExpertInnengruppe, dass Teile der beruflichen Vorsorge weiterhin über Umlage statt Kapitaldeckung finanziert werden sollten (gemischte Finanzierung in öffentlich-rechtlichen Kassen).

9. Bibliographie

Abrahamsen, Yngve, Jochen Hartwig und Bernd Schips (2003). *Volkswirtschaftliche Auswirkungen verschiedener Demographieszenarien und Varianten zur langfristigen Finanzierung der Alterssicherung in der Schweiz*. Forschungsbericht Nr. 12/03. Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern: Beiträge zur Sozialen Sicherheit.

Balthasar, Andreas, Oliver Bieri, Peter Grau, Kilian Küenzi, Jürg Guggisberg (2003). *Der Übergang in den Ruhestand – Wege, Einflussfaktoren und Konsequenzen. Bericht im Rahmen des Forschungsprogrammes zur längerfristigen Zukunft der Alterssicherung*. Forschungsbericht Nr. 2/03. Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern: Beiträge zur Sozialen Sicherheit.

Bauer, Tobias (2000): *Die Familienfalle: Wie und warum sich die Familiensituation für Frauen und Männer unterschiedlich auf die Erwerbsbiographie auswirkt- eine ökonomische Analyse*. Zürich: Verlag Rüegger

Baumann, Katerina/Lauterburg Margareta. *Evaluation Vorsorgeausgleich, Eine empirische Untersuchung an sieben Scheidungsgerichten*. Schriftenreihe zum Familienrecht FamPra.ch, Band 3. Bern: Verlag Stämpfli

Baumgartner, Doris (2003). *Frauen im mittleren Erwerbsalter. Eine Studie über das Potenzial erhöhter Arbeitsmarktpartizipation von Frauen*. Forschungsbericht Nr. 6/03. Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern: Beiträge zur Sozialen Sicherheit.

Bonoli, Giuliano et Benoît Gay-des-Combes (2003). "Prospektive Simulation der Altersvorsorge vor dem Zeithorizont 2040", *Soziale Sicherheit CHSS* 3/2003: 125-127.

Bonoli, Giuliano (2001). „The institutionalisation of the Swiss multipillar pension system“, Paper presented at the conference „The political economy of pension reform“, Institute for advanced studies, Delmenhorst (Germany), 3-5 May 2001.

Branger, Katja (2000). *Lebensbedingungen älterer Menschen in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung der Dimension Geschlecht*. Discussion Document for the UN/ECE Working Session on Gender Statistics, 11-13 October, 2000, Orvieto, Italy.

BSV Bundesamt für Sozialversicherungen (2003). *AHV-Statistik 2003*. Statistiken zur Sozialen Sicherheit. Bern.

BSV Bundesamt für Sozialversicherungen (2003b). *Synthesebericht zum Forschungsprogramm zur längerfristigen Zukunft der Alterssicherung*. Forschungsbericht 13/03. Bern: Beiträge zur Sozialen Sicherheit.

BSV Bundesamt für Sozialversicherungen (2003c). *Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2002*. Bern.

BSV Bundesamt für Sozialversicherungen (2003d). *Sozialversicherungsstatistik 2003*. Bern.

BSV Bundesamt für Sozialversicherungen (2002). *AHV-Statistik 2002*. Statistiken zur Sozialen Sicherheit. Bern.

BSV Bundesamt für Sozialversicherungen (1995). *Bericht des eidgenössischen Departementes des Innern zur heutigen Ausgestaltung und Weiterentwicklung der schweizerischen 3-Säulen-Konzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge*. Bern: Beiträge zur Sozialen Sicherheit.

BFS Bundesamt für Statistik (2003). *Die schweizerische Altersvorsorge im Spiegel der Einkommens- und Verbrauchserhebung 1998*. Neuchâtel.

BFS Bundesamt für Statistik (2004). *Die berufliche Vorsorge in der Schweiz. Pensionskassenstatistik 2002*. Neuchâtel.

BFS Bundesamt für Statistik (2001b). *Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2000-2060*. Neuchâtel.

Bundesamt für Statistik (2000). Suter, Christian und Marie-Claire Mathey „Wirksamkeit und Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen“, *info:social*, 2000, Nr. 3.

CONSOC Recherche (2003). *Situation économique des rentiers. Analyse introductive et générale dans la perspective d'une 13^{ème} rente AVS*. Rapport réalisé par Valérie Legrand-Germanier et Stéphane Rossini à l'intention de l'USS - Berne.

Darby Michael R. (1979) : *The Effects of Social Security on Income and the Capital Stock*. Washington

EDI Eidgenössisches Departement des Innern und Bundesamt für Sozialversicherungen (2003). *Heute für morgen. Sozialversicherungen Schweiz. Handlungsbedarf und Optionen für die Zukunft*. Bern

Eidgenössische Finanzkontrolle (2004). *Berufliche Vorsorge. Evaluation der Besteuerung und Vorsorgewirkung von Kapitalzahlungen aus den Säulen 2 und 3a*. Bern.

Falter, Jean-Marc, Giovanni Ferro-Luzzi und Yves Flückiger (1998). „Teilzeitarbeit und selbständige Erwerbstätigkeit in der Schweiz: einige Fakten und Erklärungen zur Entwicklung der letzten Jahre“, *Soziale Sicherheit* 3/1998: 122-124.

Flückiger, Yves (2000). « Folgen des aktuellen Wandels der Arbeit », in Christian Suter (Hrsg.). *Sozialbericht 2000*. Zürich: Seismo.

Fux, Beat (2003). *Entwicklung des Potenzials erhöhter Arbeitsmarktpartizipation von Frauen nach Massgabe von Prognosen über die Haushalts- und Familienstrukturen*. Forschungsbericht Nr. 5/03. Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern: Beiträge zur Sozialen Sicherheit.

Ghelfi, Fabrice (1996). « Espoirs et désenchantements du deuxième pilier ou l'évolution du pouvoir d'achat des personnes âgées à l'aube du siècle prochain », *Revue suisse des assurances sociales et de la prévoyance* 40(5) : 353-371.

Gilliand, Pierre (2003). *Dossier: Deuxième pilier. Prévoyance professionnelle. Principes, financement, enjeux et perspectives*. Aspects de la sécurité sociale. Une publication des associations romandes membres de la FEAS. 1/2003

Leu, Robert E., Stefan Burri, Tom Priester (1997). *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*. Bern: Haupt.

Leuzinger-Naef, Susanne (1998). „Flexibilisierte Arbeitsverhältnisse im Sozialversicherungsrecht“, *Soziale Sicherheit* 3/1998: 125-143.

Luchsinger, Christine (1995). *Solidarität, Selbständigkeit, Bedürftigkeit. Der schwierige Weg zu einer Gleichberechtigung der Geschlechter in der AHV 1939-1980*. Zürich: Chronos.

Lusenti, Graziano (1989). *Les institutions de prévoyance en Suisse, au Royaume-Uni et en Allemagne fédérale. Placements financiers et politique sociale*. Genève : Georg.

Oberhäsli Urs, Fluder Robert, Gaillard Serge (1986) : *Altersvorsorge – Kapitalschwemme oder Kapitalmangel ?* Verlag Paul Haupt, Bern

Observatoire des Retraites (2003). « Mise en place et développement des systèmes de retraite », *La Lettre de l'Observatoire des Retraites*, n°13/2003.

OECD (2000). *Etudes économiques de l'OCDE. Suisse, 1999-2000*. Paris.

Queisser Monika und Dimitri Vitas (2000). *The Swiss Multi-Pillar Pension System : Triumph of Common Sense ?* Development Research Group of The World Bank.
<http://econ.worldbank.org/docs/1171.pdf>.

Rechsteiner, Rudolf (1998). *Sozialstaat Schweiz am Ende?* Zürich: Unionsverlag.

Rechsteiner, Rudolf (2002). *Flexibilität und soziale Sicherung in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung der Alterssicherung*. Basel.

Rechsteiner, Rudolf (2004). „Der Schweizer Sparwahn verhindert vernünftiges Wirtschaftswachstum“, *Rote Revue*, 2/2004.

Schlupe, Kurt (2003). *Finanzierungsbedarf in der AHV (inkl. EL)*. Forschungsbericht Nr. 10/03. Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern: Beiträge zur Sozialen Sicherheit.

Schweizerischer Gewerkschaftsbund (2000). *Expertenbereich Mindestlöhne*. Serge Gaillard und Daniel Oesch, Mai 2000, Dossier Nr. 6, Bern.

SGK-N (2002). *Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) über den Vorsorgeschutz für Teilzeitbeschäftigte und Personen mit kleinen Einkommen, über die Anpassung des Umwandlungssatzes und über die paritätische Verwaltung der Vorsorgeeinrichtungen*. März 2002, Bern.

Suter, Christian (Hrsg.) (2000). *Sozialbericht 2000*. Zürich: Seismo.

Talos, Emmerich (ed.) (1999). *Atypische Beschäftigung. Internationale Trends und sozialstaatliche Regelungen*. Wien: Manz Verlag.

Wanner, Philippe et Antonella Ferrari (2001). *La participation des femmes au marché du travail*. Rapport intermédiaire effectué dans le cadre du mandat accordé par l'Office fédéral des assurances sociales. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations.

Anhang

Anhang 1: Antrag des Gewerkschaftsbundes des Kantons Zürich: Ausstiegsszenario aus dem 3-Säulen-Modell hin zum Vollausbau der AHV

Der SGB wird beauftragt, ein Umbauszenario für die 2. Säule zugunsten einer Stärkung der AHV auszuarbeiten.

Im Speziellen forciert er eine Lösung für all jene Lohnabhängigen, die durch das System der beruflichen Vorsorge/zweiten Säule benachteiligt werden: In Anlehnung an die AHV sollen sie im Umlageverfahren zusätzlich versichert sein, damit auch ihnen die Fortführung des gewohnten Lebensstandards im Rentenalter garantiert ist.

Begründung

Das 3-Säulen-System bewährt sich immer weniger. Im Zeitalter der Flexibilisierung laufen immer mehr Lohnabhängige Gefahr, entweder ganz oder teilweise aus dem 3-Säulen-Modell herauszufallen. Ihre Altersvorsorge ist völlig ungenügend. Hauptopfer sind Frauen, KleinverdienerInnen, neue Selbständigerwerbende und Erwerbslose. Umgekehrt dient dieses Modell immer mehr zur Beletage-Versicherung für GrossverdienerInnen.

Pensionskassen treten mitunter als extreme Shareholder auf dem Kapitalmarkt auf (z. B. waren sie wesentlich für die Schliessung von Feldschlösschen mitverantwortlich).

Der AHV-Koordinationsabzug bei der zweiten Säule und die Pensionskassenreglemente garantieren strukturell, dass die Arbeitgeberbeiträge die Alterssparguthaben hoher Einkommen überproportional begünstigen. Damit macht die zweite Säule das Solidaritätsprinzip der AHV vollkommen zunichte.

Die aktuellsten Vorschläge, die in Bern zur Debatte stehen sind äusserst zweifelhaft: Mit einer Senkung des AHV-Koordinationsabzugs beim BVG (berufliche Vorsorge) können die krassen Benachteiligungen für Klein- und MittelverdienerInnen in der zweiten Säule zwar gemindert, aber nicht aufgehoben werden.

Eine "Lösung" der ungenügenden Altersvorsorge von KleinverdienerInnen über die zweite Säule zu akzeptieren, heisst, definitiv davon Abschied zu nehmen, die 1. Säule so zu stärken, dass existenzsichernde Renten garantiert sind.

Anhang 2: Antrag der Gewerkschaft Comedia: Ausstiegsszenario aus dem 3-Säulen-Modell hin zum Vollausbau der AHV

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund wird beauftragt umgehend ein Ausstiegsszenario aus dem 3-Säulen-Altersvorsorge-System hin zu einem Vollausbau der AHV zu erarbeiten.

Im Speziellen forciert er eine Lösung für all jene Lohnabhängigen, die durch das System der beruflichen Vorsorge/zweiten Säule benachteiligt werden: In Anlehnung an die AHV sollen sie im Umlageverfahren zusätzlich versichert sein, damit auch ihnen die Fortführung des gewohnten Lebensstandards im Rentenalter garantiert ist.

Begründung

- Das 3-Säulen-System bewährt sich immer weniger. Im Zeitalter der Flexibilisierung laufen immer mehr Lohnabhängige Gefahr, entweder ganz oder teilweise aus dem 3-Säulen-Modell herauszufallen. Ihre Altersvorsorge ist völlig ungenügend. Hauptopfer sind Frauen, KleinverdienerInnen, neue Selbständigerwerbende und Erwerbslose. Umgekehrt dient dieses Modell immer mehr zur Beletage-Versicherung für GrossverdienerInnen.
- Die Finanzturbulenzen und das undurchsichtige Finanzgebahren der Versicherungen, die die Sammelstiftungen unter ihrer Kontrolle halten, machen die zweite Säule immer unsicherer. Es drohen empfindliche Prämien erhöhungen.
- Pensionskassen treten mit unter als extreme Shareholder auf dem Kapitalmarkt auf (z. B. waren sie wesentlich für die Schliessung von Feldschlösschen mitverantwortlich).
- Der AHV-Koordinationsabzug bei der zweiten Säule und die Pensionskassenreglemente garantieren strukturell, dass die Arbeitgeberbeiträge die Alterssparguthaben hoher Einkommen überproportional begünstigen. Damit macht die zweite Säule das Solidaritätsprinzip der AHV vollkommen zunichte.
- Die aktuellsten Vorschläge, die in Bern zur Debatte stehen sind äusserst zweifelhaft: Mit einer Senkung des AHV-Koordinationsabzugs beim BVG (beruflichen Vorsorge) können die krassen Benachteiligungen für Klein- und MittelverdienerInnen in der zweiten Säule zwar gemindert, aber nicht aufgehoben werden.
- Die aktuellsten Vorschläge bei der zweiten Säule bedeuten, dass künftig KleinverdienerInnen für ihre Altersvorsorge jährlich bis 700 Franken und mehr zusätzliche Lohnabzüge erleiden. Für ein bereits knappes Haushaltsbudget, das bereits durch stetig ansteigende Krankenkassenprämien belastet wird, ist das unerträglich.
- Die BefürworterInnen in den Reihen der Gewerkschaften begründen ihre Zustimmung zu diesen Vorschlägen damit, dass dies realpolitisch der rascheste Weg sei. Das stimmt nicht. Die völlig ungenügende Altersvorsorge von KleinverdienerInnen über den Umweg der zweiten Säule lösen zu wollen, heisst konkret, dass die Betroffenen weitere 40 Jahre warten müssen, bis diese (halbbatzige) Reform voll wirksam wird. Das ist eine unerträglich lange Zeit, zumal der Teilzeitmarkt und prekarisierte Arbeitsverhältnisse stark am Wachsen sind.

- Eine "Lösung" der ungenügenden Altersvorsorge von KleinverdienerInnen über die zweite Säule zu akzeptieren, heisst, definitiv davon Abschied zu nehmen, die 1. Säule so zu stärken, dass existenzsichernde Renten garantiert sind.
- Ein Entgegenkommen gegenüber den KleinverdienerInnen bei der zweiten Säule wird de facto durch einen Sozialabbau für alle BVG-Versicherten erkaufte: Der Umwandlungssatz der Alterssparkapitalien soll von 7,2% auf 6,8% oder gar auf 6,65% gesenkt werden, was einer Kürzung der Renten von 5,5% bis 8% gleichkäme. Um diese Rentenkürzung zu vermeiden sollen die Prämien der Versicherten erhöht werden, bzw. mittels Senkung des Koordinationsabzugs von einem grösseren Lohnbestandteil die Prämien erhoben werden. In jedem Fall handelt es sich hier um einen bedeutenden Sozialabbau, der vom SGB nicht klammheimlich hingenommen werden darf.
- Die Diskriminierung von mehr als der Hälfte der lohnabhängigen Frauen, von Hunderttausenden von KleinverdienerInnen, von einer wachsenden Zahl von Prekarisierten in der Altersvorsorge, verursacht durch das System der zweiten Säule, ist ein Skandal.
- Diesen Skandal muss und kann der SGB zusammen mit den Betroffenen sofort anpacken. Nur ein System, das sich am sozialen, soliden und günstigen AHV-System orientiert, kann den Betroffenen im Alter ohne jahrelangen Verzug eine Fortführung des gewohnten Lebensstandards garantieren.

Anhang 3: *SGB-Positionspapier 5: Schluss mit dem sozialpolitischen Moratorium - für eine substantielle Verbesserung der AHV-Renten!*

1. Gemäss der Bundesverfassung müssen die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrenten von AHV und IV den Existenzbedarf angemessen decken. Dieses Ziel wird heute nur ganz knapp, wenn überhaupt, von der Maximalrente erfüllt. Die letzte grosse Rentenverbesserung ist 1975/1976 mit der 8. AHV-Revision vorgenommen worden. Seither sind die Renten nur im Rahmen des Mischindex angepasst worden. In der 10. AHV-Revision sind durch eine Änderung der Rentenformel die Renten der unteren und mittleren Einkommen leicht verbessert worden.
2. Die Renten verlieren durch den Mischindex laufend an Kaufkraft: Weil die Lohnentwicklung bei der zweijährigen Rentenanpassung nur zur Hälfte berücksichtigt wird, hinken die Renten immer stärker den Löhnen und damit dem Ziel der Existenzsicherung hinterher.
3. Die Lebenslage der RentnerInnen mit unteren und mittleren Einkommen hat sich im letzten Jahrzehnt deutlich verschlechtert. Neben dem Kaufkraftverlust der AHV-Renten sind noch andere Faktoren dafür verantwortlich, insbesondere die steigende Belastung durch direkte und indirekte Steuern, Abgaben, Mietzinsen und den starken Anstieg der Krankenversicherungsprämien.
4. Die AHV-Renten bilden im Gesamteinkommen der RentnerInnen weiterhin den bei weitem wichtigsten Anteil. Es bestehen grosse Einkommens- und Vermögensunterschiede innerhalb der RentnerInnen. Die sozialen Unterschiede während der Aktivzeit bleiben auch im Renten-

alter bestehen resp. verschärfen sich noch. Wer im Rentenalter vermögend ist, ist dies aber nicht wegen der AHV-Rente.

5. Die sehr lange Hochzinsphase hat die 2. Säule mit dem Kapitaldeckungsverfahren begünstigt und mit dazu beigetragen, die AHV in die Defensive zu drängen. Die Lage der Pensionskassen nach 2 Jahren mit schlechten Resultaten an den Finanzmärkten zeigt aber, wie wichtig eine starke umlagefinanzierte erste Säule mit substantiellen Renten als Basis der Altersvorsorge ist.
6. Der Druck der Lebensversicherungsgesellschaften auf den Bundesrat, den Mindestzinssatz zu senken und die Drohung, die Tarife für Pensionskassen in Sammelstiftungen zu erhöhen, sind ein Skandal. Die Versicherungsgesellschaften haben in den 90er Jahren mit Pensionskassengeldern Geld verdient, mit welchem sie Gewinne an Aktionäre ausgeschüttet, hohe Managerlöhne bezahlt und risikoreiche Expansionsstrategien finanziert haben. Es genügt nicht, mehr Transparenz bei den Sammelstiftungen zu verlangen. Es soll in Zukunft grundsätzlich nicht mehr erlaubt sein, dass Erträge aus Geldern der 2. Säule Zweck entfremdet werden. Sämtliche Erträge müssen den Versicherten zu gute kommen.
7. In der Krise der 90-er Jahre wurde von bürgerlicher und Arbeitgeberseite nach einem „Sozialversicherungsmoratorium“ gerufen. Die ausgleichende Funktion der Sozialversicherungen wurde mit dem stumpfsinnigen Bild der Giesskannen generell verunglimpft. Der unter der Stagnation der Lohnmasse (welche die Bezugsbasis der Haupteinnahmequelle der AHV-Beiträge bildet) leidenden AHV wurde wegen der in den nächsten Jahrzehnten ungünstigen demographischen Entwicklung der Kollaps vorausgesagt, wobei diese Voraussagen systematisch die Wirtschaftsentwicklung untergewichteten. Dass diese zweck-pessimistischen Prognosen nicht zutreffen, ist unterdessen bereits zur Genüge bewiesen worden. Die jahrelangen Attacken haben jedoch zu Forderungen nach Leistungsreduktionen bis hin zur Privatisierung der AHV geführt und jede grundsätzliche Diskussion über Rentenverbesserungen in der AHV erstickt. In dieser Ideologie sind nur noch bedarfsgerechte Leistungen salonfähig.
8. In diesem Umfeld hat auch der Bundesrat das verfassungsmässige Ziel existenzsichernder AHV-Renten als unerreichbar, weil unbezahlbar bezeichnet und es schlicht aufgegeben. Es sei in Zukunft durch eine Kombination von AHV, beruflicher Vorsorge und EL anzustreben.
9. In den 90-er Jahren hat sich infolge der Arbeitslosigkeit auch die wirtschaftliche Lage anderer Bevölkerungsgruppen verschlechtert, insbesondere diejenige von Familien mit Kindern. Die Antwort darauf war die Schaffung neuer, bedarfsgerechter Instrumente durch Kantone und Gemeinden. Im Zuge dieser Entwicklungen wurde zur Rechten wie teilweise auch zur Linken die Vorstellung entwickelt, die AltersrentnerInnen seien gegenüber den bislang nicht durch Sozialversicherungen abgesicherten „neuen Armen“ bevorzugt. Die Leistungen an RentnerInnen seien deshalb zugunsten der Familien und anderer neuer Armen einzufrieren oder gar zu reduzieren. Tatsächlich gibt es heute in der Schweiz nur für AHV- und IV-RentnerInnen ein durch die Ergänzungsleistungen garantiertes, wenn auch tiefes Existenzniveau. Eine vergleichbare Absicherung für andere einkommensschwache Bevölkerungsgruppen fehlt hingegen, und familienpolitisch ist die Schweiz ein Entwicklungsland. Die schwierige Lage vieler Familien sind unterdessen wahrgenommen worden, Bestrebungen zur Verbesserung ihrer

Lage sind mit Unterstützung des SGB im Gange. Allerdings haben sie sich mit wenigen lokalen Ausnahmen noch nicht konkretisiert.

10. Wir dürfen nicht in die Falle laufen, RentnerInnen und andere einkommensschwache Bevölkerungsgruppen gegeneinander auszuspielen. Dieses Spiel läuft nämlich darauf hinaus, dass gar keine Verbesserungen zustandekommen, weder für die einen noch für die anderen. Die finanziellen Ressourcen sind zwar nicht unbeschränkt, doch verfügt die Schweiz als eines der reichsten Länder der Welt über die Mittel, sowohl für das Existenzniveau von Familien mit Kindern wie auch dasjenige RentnerInnen sicherzustellen. Grundsätzlich ist zudem davon auszugehen, dass tiefe Arbeitslosigkeit und gute Löhne, ergänzt durch eine soziale Finanzierung der Krankenversicherungsprämien, die beste Prävention gegen Einkommensschwäche von Personen im Erwerbsalter darstellen.
11. Ergänzungsleistungen (EL) sind nicht das geeignete Instrument zur Existenzsicherung für die Gesamtheit der RentnerInnen. Trotz ihrem rechtlichen Charakter (Rechtsanspruch) besteht eine hohe Nichtbezugsquote, da die Anspruchsberechtigten verständlicherweise nicht gerne ihre persönliche finanzielle Lage aufdecken. Im Detail ist das System anrechenbarer Einnahmen und Ausgaben zudem immer willkürlich und einschränkend. Schliesslich ist die Durchführung einer hohen Anzahl von Einzelfallabklärungen sehr aufwändig. Rentenansprüche haben diese Mängel nicht und sind deshalb in jeder Hinsicht die bessere, sicherere und würdigere Form von Existenzsicherung. Die EL haben als subsidiäre Einkommensquelle für Spezialfälle – heute dient sie vor allem als Pflegeversicherung für RentnerInnen, die pflegebedürftig werden – weiterhin ihre volle Berechtigung, sollen jedoch nicht existenzsichernde AHV-Renten ersetzen.
12. Der SGB hat seit langem für eine Frühpensionierung für Alle gekämpft. In der Volksabstimmung vom November 2000 zu den Rentenalterinitiativen haben sich 46% der StimmbürgerInnen für eine Ruhestandsrente ausgesprochen. Das Parlament hat diesen sehr deutlichen Wunsch einer bedeutenden Minderheit nicht ernst genommen: Der Nationalrat will in der 11. AHV-Revision nur gerade 400 Mio. für das flexible Rentenalter einsetzen, die notabene alleine von den Frauen bezahlt werden sollen (durch die Erhöhung ihres Rentenalters auf 65 Jahre). Im Ständerat ist nicht einmal dieser Betrag gesichert. Damit bliebe die Frühpensionierung weiterhin ein Privileg der bereits wirtschaftlich Privilegierten. Ein weltfremder Entscheid, der den Bedürfnissen der ArbeitnehmerInnen nicht Rechnung trägt, wie auch die von der GBI erkämpfte Branchenlösung im Baugewerbe zeigt.
13. Die 11. AHV-Revision wird keinen Beitrag zur Verbesserung der Renten bringen. Im Gegenteil, durch eine Verlangsamung des Rentenanpassungsrhythmus (von gegenwärtig 2 auf 3 Jahre) soll die Kaufkraft der RentnerInnen geschwächt werden. Abbau bei der Witwenrente und Erhöhung des Rentenalters der Frauen sind ebenfalls nur Verschlechterungen. Gleichzeitig verlangen die Sozialabbauer massive Steuergeschenke für die Reichen. Der SGB akzeptiert diesen Sozialabbau nicht. An seiner DV vom 7. Mai 2001 hat er verlangt, dass für das flexible Rentenalter mind. 1.5 Mrd. eingesetzt werden müssen und sich klar gegen den rücksichtslosen und realitätsfremden Abbau bei der Witwenrente und gegen die Verlangsamung des Rentenanpassungsrhythmus gestellt.

14. Es ist noch völlig unsicher, ob es in der 1. BVG-Revision zu einer Öffnung der beruflichen Vorsorge durch eine Senkung der Eintrittsschwelle und eine lohnproportionale Ausgestaltung des Koordinationsabzuges kommt. Eine solche Öffnung würde die Diskriminierung der Frauen, der Teilzeitbeschäftigten und der kleinen Einkommen in der beruflichen Vorsorge reduzieren. Auf jeden Fall könnte eine solche Massnahme ihre volle Wirkung erst 40 Jahre nach Inkrafttreten erfüllen und unter der Voraussetzung einer vollen Versicherungskarriere. Somit wird ihr Beitrag zur Existenzsicherung auch im besten Fall nicht ausreichend sein.
15. Der SGB hat immer unterstrichen, dass die AHV im Vergleich zur beruflichen Vorsorge und zur dritten Säule prioritär ist und dass sie die Basis der Altersvorsorge bilden muss. AHV-Leistungsverbesserungen sind sofort wirksam. Sie sind unabhängig von Erwerbsunterbrüchen und tragen damit den verschiedensten Biographien Rechnung. Sie beinhalten eine gewisse, aufgrund der grossen Mortalitätsunterschiede allerdings nicht zu überschätzende Solidarität zwischen Reich und Arm. Sie gelten für InländerInnen wie AusländerInnen und sind exportierbar. Und sie sind administrativ sehr einfach umzusetzen.
16. Der SGB muss sich nun für eine substantielle Erhöhung der AHV-Renten einsetzen, damit die AHV ihr Ziel der Existenzsicherung erfüllen kann. Nur so können wir in der AHV-Politik wieder in die Offensive gehen. Das Ziel muss für untere Einkommen bis 3000.- eine Gesamtrentenversorgung von 100% sein. Das heutige Leistungsziel von 60% (AHV und BVG zusammen) ist für die tiefen Einkommen nicht existenzsichernd. Als erster Schritt in Richtung Existenzsicherung soll eine 13. Monatsrente bei den AHV- und IV-Renten eingeführt werden. Damit soll der Rückstand der Renten auf die Lohnentwicklung, der durch den Mischindex verursacht wird, ausgeglichen werden.
17. Die Diskussionen um die Senkung des Mindestzinsatzes und des Umwandlungssatzes im BVG haben gezeigt, dass die Höhe der Renten der 2. Säule sowohl von der demographischen Entwicklung, als auch von wirtschaftlichen Entwicklungen abhängig ist und die private berufliche Vorsorge nach dem Kapitaldeckungsverfahren ausserdem wesentlich risikoreicher und in der Verwaltung teurer ist, als die umlagefinanzierte AHV. Zudem ist die grosse Ansammlung von Sparkapitalien, die unter anderem durch das Zwangssparen in der beruflichen Vorsorge bewirkt wird, volkswirtschaftlich nicht unproblematisch. Ein schrittweiser Umbau unserer Altersvorsorge in Richtung einer Stärkung des Umlageverfahrens gegenüber dem Kapitaldeckungsverfahren muss deshalb geprüft werden.

Anträge:

1. Der SGB bekämpft einen Sozialabbau in der 11. AHV-Revision (Witwenrente, Schwächung der Kaufkraft der RentnerInnen) mit Entschiedenheit. Er kämpft weiterhin für eine Frühpensionierung, die für alle Arbeitnehmenden erschwinglich ist.
2. Der SGB fordert eine substantielle Erhöhung der AHV-Renten. Als ersten Schritt dazu fordert er die Einführung einer 13. Monatsrente in der AHV und der IV.
3. Er beauftragt eine ExpertInnengruppe, spätestens bis zur Delegiertenversammlung vom Herbst 2003 einen Bericht zu erarbeiten, der folgende Aspekte umfasst: Entwicklung der Lebenslage der RentnerInnen mit unteren und mittleren Einkommen, Konkretisierung der For-

derung nach substantieller Rentenerhöhung, Finanzierung der Rentenerhöhung (inkl. der 13. Monatsrente).

4. Die ExpertInnengruppe prüft im Weiteren die Möglichkeiten eines Umbaus des gesamten Systems der Altersvorsorge in Richtung Stärkung des Umlageverfahrens gegenüber dem Kapitaldeckungsverfahren. Als Alternative zu den Sammelstiftungen der Privatversicherungen wird die Schaffung weiterer paritätisch verwalteter Kollektivstiftungen auf Branchenebene und ebenso die Schaffung einer öffentlichen Pensionskasse geprüft.
5. ExpertInnen, die sich im Auftrag des SGB mit Fragen der AHV und des BVG befassen, werden verpflichtet gleichstellungsorientiert vorzugehen, bei ihren Analysen bestehende Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts sichtbar zu machen und Lösungsvorschläge gleichstellungskonform zu gestalten.
6. Der SGB strebt ein möglichst breites Bündnis an, insbesondere mit RentnerInnenorganisationen.

Anhang 4: Eine marktkonforme Umlagekomponente für die 2. Säule

(Vorschlag Prof. A. Lüthi)

Die Problematik der allzu hohen Sparquote

In dem vorliegenden Modell wird davon ausgegangen, dass die Problematik der allzu hohen Sparquote in der Schweiz bekannt sei. Das zu hohe Sparen in der Schweiz führt zu einer Nachfrageschwäche; die Wirtschaft wächst kaum mehr und es entsteht ein eigentlicher Anlagenotstand. Dokumente von Günter Baigger⁶⁶, Charlotte Jacquemart im Interview mit Ambros Lüthi⁶⁷ und Rudolf Rechsteiner⁶⁸ stellen diese Problematik ausführlich dar. Die zweite Säule umfasst bereits jetzt ein Deckungskapital von 600 Milliarden Franken, das bis zum voraussichtlichen Höchststand noch um mehrere 100 Milliarden Franken anwachsen dürfte. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass die zweite Säule nicht der einzige Grund für den enormen Sparüberschuss ist, unter dem die Schweiz gegenwärtig leidet. In unsicheren Zeiten hat die schweizerische Bevölkerung eine starke Neigung, den Gürtel enger zu schnallen und für schwierige Zeiten vorzusorgen. Obwohl dieses Verhalten für den Einzelnen rational ist, wird dadurch gesamtwirtschaftlich das Wirtschaftswachstum gehemmt und die Krise verstärkt. In dieser Situation sind alle Massnahmen willkommen, welche die allzu hohe Sparquote etwas zurück binden könnten, ohne dass neue negative Effekte auftreten.

⁶⁶ Günter Baigger: Staatsverschuldung und Finanzierung der Altersvorsorge im Rahmen der zweiten Säule, Arbeitspapier, Mai 2003.

⁶⁷ Charlotte Jacquemart: „2. Säule ist eine Zeitbombe“, Interview mit Ambros Lüthi in der Handelszeitung vom 24. September 2003.

⁶⁸ Rudolf Rechsteiner: Der Schweizer Sparwahn verhindert vernünftiges Wirtschaftswachstum, Rote Revue, März 2004.

Den Sparüberschuss mit Hilfe der zweiten Säule reduzieren

In diesem Kontext bietet sich die zweite Säule geradezu an, durch gezielte Massnahmen das überbordende Sparen etwas zu reduzieren. Es geht darum, dass ein Teil des Kapitaldeckungsverfahrens durch einen zumindest impliziten Anteil Umlageverfahren abgelöst wird. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, dieses Anliegen umzusetzen. Eine offensichtliche Möglichkeit besteht darin, die AHV auszubauen und die zweite Säule entsprechend zurückzustufen. Die zweite Säule zurückstufen ist jedoch kein einfaches Unterfangen. Es müsste ein Konsens über das Ausmass der Rückstufung gefunden werden, und die Vorsorgepläne aller betroffenen Versicherten müssten geändert werden. Dies im heutigen politischen Umfeld zu erreichen ist ein Ding der Unmöglichkeit.

Auch der Vorschlag von Rudolf Rechsteiner geht in die selbe Richtung. Er möchte das Versicherungsobligatorium über das BVG auf das Alter bis, zum Beispiel, 82 Jahre beschränken. Die heute noch aktiven Versicherten erhielten im Alter von über 82 Jahren ihre Rente nicht mehr über die 2. Säule, sondern über einen umlagefinanzierten Versicherungspool ausbezahlt. Dadurch wird der Anteil am Kapitaldeckungsverfahren reduziert und neu eine Umlagekomponente für die weniger berechenbaren zukünftigen Risiken eingeführt. Es muss heute wesentlich weniger angespart werden, und die Beiträge in den Umlagepool werden erst in einer ferneren Zukunft bedeutsam.

Dieses Modell ist bereits wesentlich leichter umzusetzen als die Stärkung der AHV verbunden mit einer Zurückstufung der zweiten Säule. Die AHV selbst würde überhaupt nicht angetastet. Auch die zweite Säule würde weitgehend funktionieren wie bisher. Allerdings müssten auch hier die Vorsorgepläne aller betroffenen Versicherten mit der Zeit angepasst werden. Das Modell von Rudolf Rechsteiner ist aber auf jeden Fall ein interessanter und unkonventioneller Ansatz, der das Potenzial in sich hat, die zu hohe Sparquote wirksam zu reduzieren.

Ein drittes Modell, das ich im Oktober 2003 erstmals vorgestellt habe, hat zum Ziel, mit möglichst geringen Eingriffen in das Funktionieren der 2. Säule eine implizite Umlagekomponente einzuführen, die den enormen Sparüberschuss wesentlich verringert. Dieses Modell wird im folgenden etwas genauer beschrieben:

Eine marktkonforme Umlagekomponente für die 2. Säule

Wie könnte eine flexible Umlagekomponente marktkonform eingeführt werden, so dass erreicht werden kann, dass die Beiträge der zweiten Säule in eher rezessiven Zeiten nicht mehr höher sind als die Rentenzahlungen? Es wäre sicher nicht marktkonform, für alle Pensionskassen bloss den Deckungsgrad herunterzusetzen und erst noch zu verlangen, dass sie die Pensionskassenbeiträge aus konjunkturellen Gründen reduzieren müssen. Es existiert jedoch eine marktkonforme Lösung dieser Problematik, die im folgenden skizziert wird. Dabei wird vom öfters zitierten Beispiel von 80 % Kapitaldeckungs- und 20 % Umlageverfahren ausgegangen.

1. Sämtliche Pensionskassen werden verpflichtet, das Kapitaldeckungsverfahren nur noch auf 80 % der die Renten definierenden Versicherungssummen anzuwenden. Für diese 80 % des

Rentenanspruches gilt nach wie vor das bisherige Kalkül mit demselben internen Zins und demselben Umwandlungssatz.

2. Alle Pensionskassen zahlen beispielsweise 20 % des Deckungskapitals in einen neu zu eröffnenden „Konjunkturpool“ ein (es ist zu diesem Zeitpunkt noch kein eigentliches Umlageverfahren). Dies bedeutet nicht, dass Gelder fließen oder Wertpapiere oder Liegenschaften verkauft resp. verschoben werden müssen. Da der Pool keine Auszahlungen selbst vornimmt, ist dies auch nicht sinnvoll. Man kann sich vereinfachend den Pool als eine Sammlung von Schuldscheinen der Pensionskassen (d.h. als Guthaben des Pools bei den Pensionskassen) vorstellen. Es geht dabei um die Verwaltung je eines Schuldenkontos pro Pensionskasse. Dadurch entsteht ein fiktiver Konjunkturpool von etwa 100 Milliarden Franken.
3. Der Pool finanziert die restlichen 20 % der Renten. Die Pensionskassen zahlen zwar die Renten zu 100 % aus, sie finanzieren aber nur 80 % der Renten und stellen dem Pool monatlich Rechnung für die fehlenden 20 %. Jede Bezahlung einer Rechnung zwischen einer Pensionskasse und dem Pool entspricht einer Buchung im Schuldenkonto.
4. Die Pensionskassen erheben dieselben monatlichen Pensionskassenbeiträge wie bisher; 20 % davon werden dem Pool gutgeschrieben (eine Buchung im Schuldenkonto). Bis jetzt wäre damit ein reines Kapitaldeckungsverfahren definiert bei dem der Pool 20 % des Risikos und der Verpflichtungen übernimmt.
5. Je nach konjunktureller Lage gewährt der Pool den Versicherten Beitragsverbilligungen. Diese könnten so festgesetzt werden, dass in eher rezessiven Zeiten die gesamten Beiträge der zweiten Säule nicht mehr höher sind als die Rentenzahlungen. Die Pensionskassen zahlen diese Beitragsverbilligungen den Versicherten direkt aus und stellen dem Pool Rechnung (wiederum eine Buchung im Schuldenkonto). Dadurch wird die Schuld der Pensionskassen beim Pool entsprechend reduziert.
6. Es sei hier noch betont, dass der Pool als Ganzes einheitlich verwaltet werden muss mit einheitlichem internem Zinssatz und einem Risikoausgleich über alle Pensionskassen hinweg. Es werden nicht die Pool-Anteile der einzelnen Pensionskassen separat verwaltet. Dies kann beispielsweise zur Folge haben, dass Pensionskassen, die ein ungünstiges Verhältnis von Beiträgen und Renten aufweisen, eine Ausgleichzahlung erhalten (eine weitere Buchung im Schuldenkonto). Der Pool bekommt dadurch für die einzelne Pensionskasse einen Rückversicherungs-Charakter.

Die Schritte 3 bis 6 bedeuten, dass die Versicherten nur mit ihren Pensionskassen einen direkten Kontakt haben, da die Pensionskassenbeiträge ausschliesslich von den Pensionskassen erhoben werden und die Beitragsverbilligungen und Renten ebenfalls ausschliesslich über die Pensionskassen ausbezahlt werden. Dies hat zur Folge, dass die administrative Verwaltung des Pools wenig aufwändig ist, da bloss einige wenige Buchungen vorgenommen werden und es keine wirklichen Zahlungen zwischen den Pensionskassen und dem Pool gibt. Da die zentrale Verwaltung über keine Daten von Versicherten verfügt, ist der Datenschutz wie bisher gewährleistet.

Für die Arbeitnehmer bedeutet das oben skizzierte Verfahren, dass sie bei unveränderten Rentenansprüchen auf viele Jahre hinaus bedeutend tiefere Pensionskassenbeiträge bezahlen

(dank den Beitragsverbilligungen) als bei einem reinen Kapitaldeckungsverfahren. Die Guthaben des Pools werden bei diesem Verfahren im Verlaufe der Zeit abnehmen, doch scheint es plausibel zu sein, dass auch auf lange Sicht nie höhere Pensionskassenbeiträge erhoben werden müssen als bei einem reinen Kapitaldeckungsverfahren, denn das Umlageverfahren ist effizienter und billiger.

Würden keine Beitragsverbilligungen ausbezahlt, so würde der Pool mit der Zeit erheblich zunehmen, da die Beiträge die Renten noch auf Jahre hinaus übersteigen. Die Beitragsverbilligungen haben jedoch das Ziel, in Zeiten, in denen zuviel gespart wird, für den Konsum zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Im Verlaufe von zwei bis drei Jahrzehnten könnten so etwa 100 Milliarden Franken an Beitragsverbilligungen gewährt werden. Der Konjunkturpool würde dabei auf etwa 30 Milliarden Franken heruntergefahren und würde schliesslich zu einer Art Umlagepool. Erst nachdem man während mehreren Jahrzehnten einen höheren Konsum und damit auch ein stärkeres Wachstum gehabt hat, kommt das Umlageverfahren schliesslich zum Tragen. Dies bedeutet, dass auch die AHV vom grösseren Wachstum profitiert hat und damit ihre Finanzierung erleichtert wurde.

Eine Möglichkeit, die positive konjunkturelle Wirkung des oben skizzierten Verfahrens besonders effizient zu gestalten, besteht darin, die Beitragsverbilligung nicht als prozentualen Anteil, sondern als absoluten Betrag auszugestalten. Dies würde bedeuten, dass die Versicherten nicht beispielsweise 15 % des Pensionskassenbeitrages als Verbilligung erhalten würden, sondern z.B. 1000 Franken Verbilligung pro Jahr (pro Vollzeitstelle). Dies hätte zur Folge, dass die ärmeren Arbeitnehmer, die eine wesentlich höhere Konsumneigung aufweisen, mehr Geld zur Verfügung hätten. Damit würde der Konsum und auch die Konjunktur stärker angekurbelt als bei einer prozentualen Verbilligung des Pensionskassenbeitrages.

Da die Verwaltung des Konjunkturpools wenig aufwändig ist, ist es überflüssig, eine neue Institution vorzusehen, die diese Aufgabe wahrnimmt. Es würde genügen, das Personal der eidgenössischen Ausgleichskasse etwas aufzustocken, damit diese auch die Administration des Pools übernehmen könnte. Wird der Pool auf die vorgeschlagene Art und Weise bewirtschaftet, so wird er zu einem konjunkturpolitischen Instrument ersten Ranges. Aus diesem Grunde wäre es sinnvoll, wenn die Nationalbank (in Zusammenarbeit mit dem Bundesrat) die Aufgabe übernehme, die konjunkturpolitischen Ziele und die Leitplanken für den Konjunkturpool festzulegen.

Zusammenfassend kann das neue Modell wie folgt charakterisiert werden: Es ist eine Modifikation der zweiten Säule, bei der nur 80 Prozent des Rentenanspruches nach einem reinen Kapitaldeckungsverfahren verwaltet werden. Die restlichen 20 Prozent des Rentenanspruches werden nach anderen Regeln bewirtschaftet. Es können so über 20 bis 30 Jahre hinweg Beitragsverbilligungen von etwa 100 Milliarden Franken gewährt werden, die zu zusätzlichem Konsum und Wachstum führen. Die Struktur der heutigen Pensionskassen wird dabei nicht verändert; die bestehenden Vorsorgepläne werden nicht angetastet, und es braucht keine einzige Aktie oder Obligation zwischen den Pensionskassen und dem Pool hin und her geschoben zu werden.

Verglichen mit anderen Modellen ist das vorliegende Modell das einfachste und das effizienteste für die Konjunkturbelebung. Es ist das einfachste Modell, weil die bestehende Versicherungslandschaft nicht verändert zu werden braucht. Es ist das effizienteste Modell, weil gleich hohe

(absolute) Beitragsverbilligungen für alle Versicherten zu höherem Konsum und stärkerem Wachstum führen als Verbilligungen, die proportional zu den Beiträgen sind.

Anhang 5: Datengrundlage, Methode und modelltypische Zusammenhänge der Simulation

Ein Simulationsmodell muss sich einerseits auf die institutionellen Vorgaben stützen, wie die zu prüfenden Modelle bezüglich Leistungen von AHV, IV und Zweiter Säule konkret ausgestaltet werden. Diese Vorgaben wurden durch die ExpertInnengruppe operationalisiert. Andererseits mussten die aktuellen Einkommensverhältnisse der AltersrentnerInnen so abgebildet werden können, dass die Kosten der Ausbaumodelle zuverlässig hochgerechnet werden konnten und die Auswirkungen auf die wichtigsten Gruppen von RentnerInnen (insbesondere differenziert nach Geschlecht und Einkommensstärke) ersichtlich wurden. Dabei sollte mindestens nach den Einkommensbestandteilen (1) Leistungen aus der ersten Säule, (2) Ergänzungsleistungen zur AHV, (3) Leistungen aus der zweiten Säule, (4) Leistungen aus der dritten Säule, (5) Erwerbseinkommen, (6) Vermögenseinkommen, (7) weitere Einkommen unterschieden werden können.

Für die Simulation wurde die Gesamtheit der AltersrentnerInnen nach den Kriterien Geschlecht / Haushaltssituation, Altersgruppen, Höhe der AHV-Rente und Höhe des Haushaltseinkommens differenziert. Daraus resultieren 54 Modellhaushalte. Die Differenzierungen sind so gewählt, dass sich ziemlich homogene Modellhaushalte ergeben, die repräsentativ für die einzelnen Untergruppen sind. Diese Homogenität ist eine wichtige Voraussetzung, dass sich die Modellhaushalte anhand der für den einzelnen Modellhaushalt ermittelten Durchschnittswerte und deren Anteil an der Gesamtheit der RentnerInnenhaushalte zuverlässig zu Gesamtwerten hochrechnen lassen⁶⁹. Gleichzeitig sollen sie alle wichtigen Gruppen widerspiegeln und es somit erlauben, die Wirkung des Umbaus für die einzelne Untergruppe konkret zu illustrieren.

Datengrundlagen

Zur Berechnung der für den einzelnen Modellhaushalt geltenden Einkommensbestandteile standen folgende Datenquellen zur Verfügung.

- Die **Statistiken des BSV zu AHV, EL zu AHV und BV** erlaubten es, wesentliche Eckwerte des Simulationsmodells empirisch zu unterlegen. Von besonderer Bedeutung war eine Sonderauswertung des BSV, welche die Anzahl an AHV-RentnerInnen nach Geschlecht, Haushaltssituation, Altersgruppe (unter 75, 75+) und Rentenhöhe ausweist.⁷⁰
- Mit den **Individualdaten der Einkommens- und Verbrauchserhebung EVE** des BFS von 1998 können die drei Gruppen der Frauen mit AHV-Einzelrente, der Männer mit AHV-Einzelrente und der Ehepaare mit zwei AHV-Renten nach Einkommensquartilen unterteilt und die Einkommensstruktur der einzelnen Untergruppen ermittelt werden. Die

⁶⁹ Dabei ist festzustellen, dass die Homogenität bei den AHV-Renten sehr gross ist, während sich bei den anderen Einkommensbestandteilen stärkere Schwankungen innerhalb der einzelnen Gruppen ergeben können. Die Berechnungen für die Wirkungen auf EL und BV sind darum mit einer grösseren Unsicherheit behaftet als jene für die AHV.

⁷⁰ Für die Bereitstellung dieser Auswertung danken wir Herrn Nicolas Eschmann vom BSV.

Einkommensbeträge wurden mit der Entwicklung des Konsumentenpreisindex auf das Jahr 2002 hochgerechnet. Die Stichprobe umfasst 1'500 AHV-RentnerInnen.

- In gleicher Weise wie die EVE-Daten wurde auch der Datensatz ausgewertet, der im Rahmen des **Forschungsprojektes „Der Übergang in den Ruhestand - Wege, Einflussfaktoren und Konsequenzen“** erhoben wurde (Balthasar et al. 2003). Dieser Datensatz umfasst rund 3'100 telefonische Interviews mit Frauen im Alter zwischen 59 und 71 und Männern im Alter zwischen 61 und 73 (durchgeführt 2002). Diese Auswertungen zeigen, dass die Verhältnisse in diesem Datensatz nur unwesentlich vom Datensatz der unter 75-Jährigen in der EVE abweichen. In der Folge wurde das Simulationsmodell auf die Daten der EVE abgestützt.

Modelltypische Zusammenhänge der heutigen Systeme

Die Systeme von AHV, EL zu AHV und BV sind so aufgebaut, dass sie im Normfall vorgegebene Leistungsziele erreichen. Im Folgenden werden diese modelltypischen Zusammenhänge für die heutigen Systeme beschrieben.

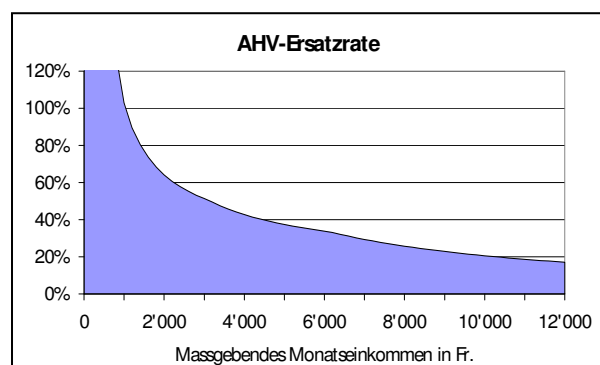
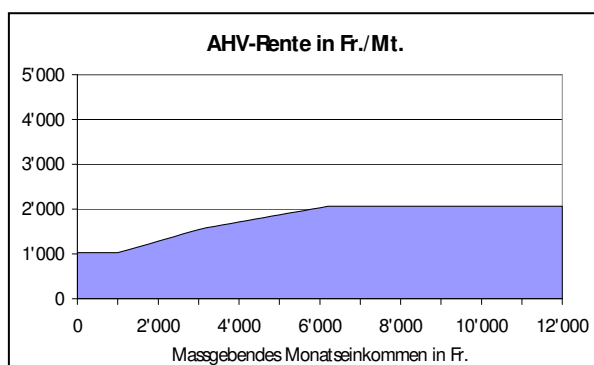
AHV⁷¹

Bemessungsgrundlage der AHV ist das Erwerbseinkommen (bei Unselbständigerwerbenden gemäss Lohnausweis, bei Selbständigerwerbenden gemäss Steuerveranlagung). Nichterwerbstätige zahlen einen Beitrag nach Höhe des Vermögens. Seit der 10. AHV-Revision werden zudem Erziehungs- und Pflegegutschriften angerechnet. Um eine volle Rente zu erreichen, sind 44 Beitragsjahre nötig. Das massgebende durchschnittliche Jahreseinkommen ergibt sich aus den Einkommensbeträgen, die der Beitragspflicht unterstellt waren. Diese Einkommen werden addiert und über den sogenannten Aufwertungsfaktor auf die Höhe der Einkommen des ersten Jahres des Rentenanspruchs gehoben.

Mit der **Formel zur Rentenberechnung** kann die monatliche Rente in Abhängigkeit des massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommens (E), der Minimalrente (R_0) und der Maximalrente, die dem Doppelten der Minimalrente entspricht ($2 * R_0$), formuliert werden. Dabei wird die Formel etwas übersichtlicher, wenn das massgebende durchschnittliche Monatseinkommen ($E/12$) eingesetzt wird:

Wenn $E/12 \leq R_0$	→	monatl. Rente = R_0
Wenn $R_0 < E/12 < 3 * R_0$	→	monatl. Rente = $0.74 * R_0 + 0.26 * (E/12)$
Wenn $3 * R_0 \leq E/12 \leq 6 * R_0$	→	monatl. Rente = $1.04 * R_0 + 0.16 * (E/12)$
Wenn $E/12 > 6 * R_0$	→	monatl. Rente = $2 * R_0$

AHV-Rente und Ersatzrate, 2002



Im Jahr 2002 machte die Mindestrente 1'030 Franken aus. Es ergab sich der in oben stehenden Grafik ersichtliche Zusammenhang zwischen dem massgebenden Jahreseinkommen und der AHV-Rente. Unterhalb eines massgebenden Monatseinkommens von 2'240 Franken liegt die Ersatzrate (das Verhältnis von Rente zu früherem Einkommen) über 60 Prozent. Mit höherem Einkommen geht sie kontinuierlich zurück und erreicht mit einem massgeblichen Einkommen von 10'000 Franken 21 Prozent.

BV

Die Berufliche Vorsorge ist im Grundsatz so konzipiert, dass sie zusammen mit der AHV bis zu einem früheren Monatseinkommen von rund 6'500 Franken eine Ersatzrate von gegen 60 Prozent bewirkt.

Mit der **Formel zur Rentenberechnung** kann die monatliche BV-Rente in Abhängigkeit des massgebenden durchschnittlichen koordinierten Jahreseinkommens (KE), welches dem AHV-Einkommen (E) abzüglich des Koordinationsabzug (KA) entspricht formuliert werden. Vorgegeben ist zudem das maximale koordinierte Jahreseinkommen (M).

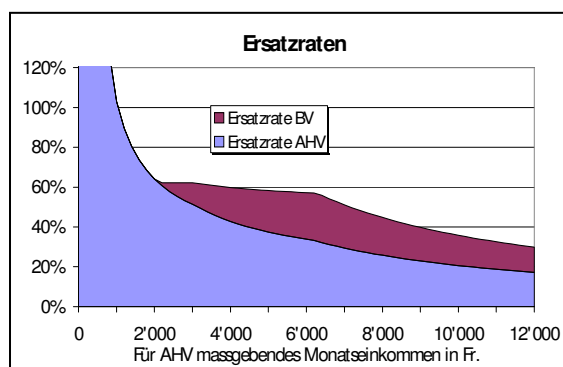
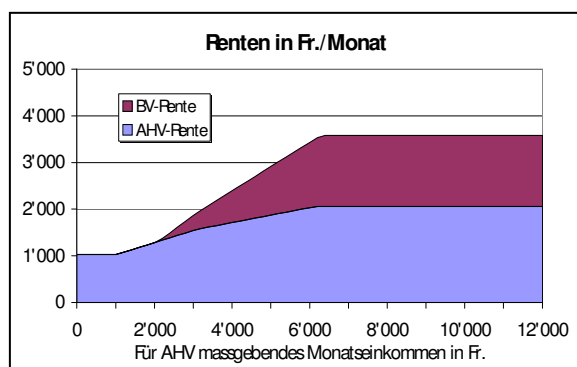
Wenn $E/12 \leq KA/12$	→	monatl. Rente = 0
Wenn $KA/12 < E/12 \leq (M+KA)/12$	→	monatl. Rente = $0.36 * (E-KA)/12$
Wenn $E/12 > (M+KA)/12$	→	monatl. Rente = $0.36 * M$

Der Faktor von 0.36 ergibt sich bei einer ununterbrochenen Erwerbskarriere von 25 bis 65 Jahren durch die Summe der Altersgutschriften in Prozent des koordinierten Einkommens, welche 500 Prozent des koordinierten Einkommens entsprechen.⁷² Das angesparte Alterskapital beträgt somit im Normfall 500 Prozent des koordinierten Einkommens. Beim heute geltenden Rentenumwandlungssatz von 7.2 Prozent macht die jährlich ausbezahlte Rentensumme 36 Prozent ($5 * 7.2\%$) des koordinierten Jahreslohns aus.

Die aufgeführten Zusammenhänge beziehen sich nur auf den obligatorischen Teil des BV. Sowohl im Bereich des Koordinationsabzugs wie im Bereich der Einkommen über dem koordinierten Jahreslohn können überobligatorische BV-Leistungen zum Zug kommen.

Wie die nachstehende Abbildung zeigt, wird durch AHV- und BV-Rente zusammen bis zu einem Einkommen von rund 6'500 Franken eine Ersatzrate von gegen 60 Prozent erreicht. Mit höherem Einkommen geht sie kontinuierlich zurück und erreicht bei einem Einkommen von 10'000 Franken 36 Prozent (zu den 21 Prozent Ersatzrate der AHV kommen noch 15 Prozent der BV).

AHV-/BV Renten und Ersatzraten, 2002



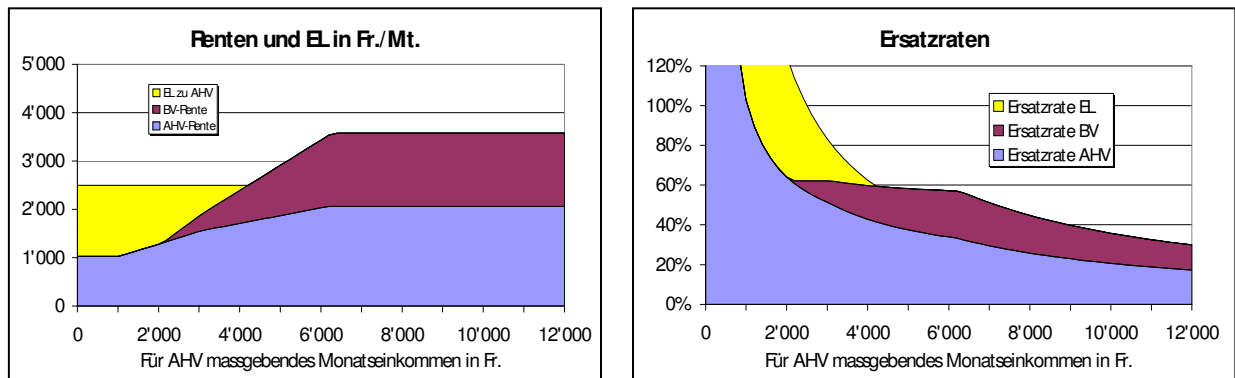
⁷¹ Die nachfolgend dargestellten Zusammenhänge stützen sich auf BSV2003: 35ff.

⁷² Bei den Männern sind die Altersgutschriften wie folgt festgelegt: 7% von 25 bis 34, 10% von 35-44, 15% von 45 bis 54 und 18% von 55 bis 64 (vgl. BSV 2002: 124).

EL zur AHV

In den unteren Einkommensbereichen genügt eine Ersatzquote von 60 Prozent nicht, um den Lebensbedarf zu decken. Die Ergänzungsleistungen haben zum Ziel, allen AHV und IV-RentnerInnen ein Existenzminimum zu sichern. Der Lebensbedarf einer alleinlebenden Person wird dabei auf rund 30'000 Franken festgesetzt (im Jahr 2002: pauschaler Grundbedarf von 16'870 Franken plus Mietzinskosten bis maximal 13'200 Franken pro Jahr (BSV 2003b: 17)). Es ergibt sich somit eine monatliche EL-Grenze von rund 2'500 Franken, bis zu welcher das Einkommen aufgestockt wird.

AHV-/BV-Renten, Ergänzungsleistungen und Ersatzraten, 2002



Darstellung: Büro BASS

In der Folge steigt die Ersatzrate der mit EL ergänzten AHV- und BV-Rente bei Einkommen unter 4'000 Franken auf über 60 Prozent an.

Die realen Verhältnisse können von den modelltypischen Zusammenhängen erheblich abweichen. Im heutigen System werden solche Abweichungen insbesondere durch folgende Umstände bewirkt:

- Bei der **AHV** kann das massgebende Einkommen unter Umständen stark vom effektiven Einkommen abweichen. Insbesondere bei Selbständigerwerbenden liegt das effektive Einkommen oftmals sehr viel höher als das für die AHV massgebliche versteuerte Einkommen. Fehlende Beitragsjahre können ebenfalls dazu führen, dass die modelltypische Ersatzrate nicht erreicht wird. Abgeleitete Ansprüche (aus Splitting und Erziehungs-/Betreuungsgutschriften) bewirken, dass die Ersatzrate im Vergleich zum eigenen Erwerbseinkommen über dem modelltypisch errechneten Wert zu liegen kommt.
- Bei der **BV** sind die möglichen Abweichungen noch grösser. Da das Obligatorium erst 1985 eingeführt wurde, hat ein Grossteil der heutigen RentnerInnen die modelltypischen Ansprüche noch nicht vollständig erworben. Die Ersatzrate liegt dann unter dem modelltypisch errechneten Wert. Die Möglichkeit des Einkaufs in die BV und der überobligatorischen Abdeckung kann aber auch dazu führen, dass die effektive Ersatzrate über dem modelltypischen Zusammenhang zu liegen kommt.

Bei der Simulation wird für die Berechnungen veränderter Leistungen grundsätzlich vom berechneten massgeblichen AHV-Einkommen ausgegangen.

Anhang 6: Details zur Simulation des heutigen Systems

Aufgrund einer Sonderauswertung der AHV-Statistik wurde die Anzahl an RentnerInnen nach Haushaltssituation und Höhe der AHV-Rente ermittelt. Diese Angaben sind in der Tabelle auf der folgenden Seite in den ersten zwei Spalten („Auswertungsgruppen“) enthalten. Die Auswertung der EVE 1998 erlaubt es, diese Gruppen weiter nach dem Quartil des gesamten Haushaltseinkommens (von Frauen mit einfacher Rente, Männern mit einfacher Rente und Ehepaaren) aufzuteilen (Spalten „Aufteilung“). Gesamthaft handelt es sich um knapp 900'000 Haushalte und knapp 1'180'000 Personen. Die Berechnungen wurden zudem getrennt nach den Altersgruppen der Personen unter 75 Jahren und der Personen mit 75 und mehr Jahren durchgeführt. Da sich die Ergebnisse der beiden Altersgruppen nicht wesentlich unterscheiden, werden sie im Folgenden nicht getrennt dargestellt.

Als Indiz für die Zuverlässigkeit der Simulation zeigt sich, dass die simulierten Gesamtvolumen von AHV, EL und BV den Werten der Sozialversicherungsstatistik ziemlich genau entsprechen. Für die in der Schweiz lebenden RentnerInnen weist die AHV-Statistik für 2002 ein Volumen der Altersrenten von 23'283 Mio. Franken aus.⁷³ Dies ist nahezu gleich viel wie die simulierten 22'939 Mio. Bei den EL zur AHV werden (für die zuhause lebenden RentnerInnen) in der EL-Statistik 538 Mio. Franken ausgewiesen (BSV 2003c: 37) (gegenüber simulierten 634 Mio.). Die BV-Altersrenten liegen gemäss der BV-Statistik bei rund 13'400 Mio. Franken⁷⁴ (gegenüber simulierten 14'254 Mio.). Bei diesen Gesamtvolumen ist zu berücksichtigen, dass sie sich ausschliesslich auf die in der Schweiz lebenden RentnerInnen beziehen. Bei der AHV wären noch die Wirkungen auf die im Ausland lebenden RentnerInnen einzubeziehen, bei den EL die Wirkungen auf die in Heimen lebenden RentnerInnen und bei der BV die Wirkungen auf die Leistungen neben den eigentlichen Altersrenten (Kapitalleistungen, Invalidenrenten etc.).

⁷³ Das Total der Altersrenten macht für die in der Schweiz lebenden RentnerInnen im Monat Januar 2002 gesamthaft 1'940 Mio. Franken aus (BSV 2002).

⁷⁴ Die letzt ausgewiesene Zahl bezieht sich auf 2000. Damals betragen die BV-Altersrenten gesamthaft 11'667 Mio. Franken (BSV 2003d: 135). Bei einer Fortschreibung mit der Entwicklung der gesamten BV-Renten ergibt sich für 2002 ein Wert von rund 13'400 Mio. Franken.

Haushalte, Personen und Monatseinkommen nach Haushaltstypen, Schweiz 2002 (Details zu Tabelle 8, S. 68)

Auswertungsgruppen		Verteilung				Monatseinkommen in Fr. (Durchschnittswerte)						
Haushalts-Situation	Bereich der AHV-Rente	Quartil des Haushalts-Einkommens	Anteil Haushalte	Anzahl Haushalte absolut	Anzahl Personen absolut	AHV	EL zu AHV	BV	Erwerbseinkommen	Vermögenseinkommen	Weitere Einkommen	Total
Frauen	Min 442'873	1. Q	45%	40'458	40'458	1'229	120	66	27	110	189	1'741
		2. Q	20%	18'146	18'146	1'360	227	302	114	304	563	2'872
		3.& 4. Q	35%	31'796	31'796	1'126	50	1'971	197	1'862	792	5'997
	Zwi 196'318	1. Q	34%	66'366	66'366	1'757	43	50	12	68	61	1'990
		2. Q	29%	57'111	57'111	1'800	100	272	38	196	160	2'567
		3.& 4. Q	37%	72'840	72'840	1'831	0	1'158	89	948	228	4'254
	Max 156'155	1. Q	9%	13'369	13'369	1'992	12	41	0	59	13	2'117
		2. Q	24%	37'818	37'818	2'008	61	134	12	157	97	2'470
		3.& 4. Q	67%	104'968	104'968	2'017	33	1'535	127	1'264	169	5'145
Männer	Min 168'971	1. Q	46%	13'496	13'496	1'240	346	78	0	159	61	1'883
		2. Q	32%	9'511	9'511	1'173	559	461	16	258	608	3'075
		3.& 4. Q	22%	6'451	6'451	1'134	913	2'889	792	510	102	6'341
	Zwi 82'402	1. Q	27%	22'622	22'622	1'766	29	48	8	157	66	2'075
		2. Q	31%	25'697	25'697	1'793	61	499	198	434	92	3'076
		3.& 4. Q	41%	34'083	34'083	1'857	0	2'022	585	876	552	5'891
	Max 57'111	1. Q	15%	8'510	8'510	2'008	0	43	14	29	75	2'169
		2. Q	18%	10'159	10'159	2'039	4	397	47	244	195	2'926
		3.& 4. Q	67%	38'442	38'442	2'028	0	3'214	261	2'254	167	7'924
Ehepaare	Min 282'710	1. Q	57%	11'540	23'080	2'133	206	215	63	292	82	2'990
		2. Q	22%	4'353	8'705	2'060	487	1'333	235	627	331	5'073
		3.& 4. Q	21%	4'234	8'468	2'060	4	4'913	1'939	5'175	1'117	15'208
	Zwi 58'859	1. Q	48%	28'080	56'160	2'736	39	209	37	311	92	3'424
		2. Q	28%	16'308	32'616	2'783	25	1'024	103	740	124	4'799
		3.& 4. Q	25%	14'471	28'942	2'824	80	2'263	932	3'310	386	9'794
	Max 203'724	1. Q	9%	19'160	38'321	3'042	0	133	9	191	99	3'475
		2. Q	24%	49'217	98'433	3'090	17	949	74	511	180	4'822
		3.& 4. Q	66%	135'347	270'694	3'090	12	3'535	283	2'219	235	9'374
Gesamt Summen				894'554	1'177'264							
Gesamt Durchschnitte für Haushalte						2'137	59	1'328	159	963	216	4'861
Gesamt Durchschnitte für Personen						1'624	45	1'009	121	731	164	3'694

Quelle: Sonderauswertung AHV-Statistik, Sonderauswertung EVE 1998, Berechnungen Büro BASS

Simulation von Ersatzraten und Gesamtbeträgen an AHV, EL und BV nach Haushaltstypen, Schweiz 2002 (Details zu Tabelle 9, Seite 69)

Auswertungsgruppen			Ersatzraten			Gesamtbeträge (Mio. Fr.)				
Haushalts-Situation	Bereich der AHV-Rente	Quartil des Haushalts-Einkommens	Erwerbseink. vor Rentenfall*	Ersatzrate AHV/ EL	Ersatzrate AHV/ EL/BV	Ersatzrate gesamt	AHV	EL zu AHV	BV	
Frauen	Min	1. Q	1'794	75%	79%	97%	596	58	32	
		442'873	2. Q	2'355	67%	80%	122%	296	50	66
		90'400	3.& 4. Q	7'584	16%	41%	79%	430	19	752
	Zwi	1. Q	4'286	42%	43%	46%	1'399	34	40	
		196'318	2. Q	4'556	42%	48%	56%	1'234	69	187
			3.& 4. Q	5'326	34%	56%	80%	1'600	0	1'012
	Max	1. Q	5'757	35%	36%	37%	320	2	7	
		156'155	2. Q	5'855	35%	38%	42%	911	28	61
			3.& 4. Q	6'375	32%	56%	81%	2'541	42	1'934
Männer	Min	1. Q	1'837	86%	91%	103%	201	56	13	
		168'971	2. Q	3'305	52%	66%	93%	134	64	53
		29'458	3.& 4. Q	10'135	20%	49%	63%	88	71	224
	Zwi	1. Q	4'345	41%	42%	48%	480	8	13	
		82'402	2. Q	4'508	41%	52%	68%	553	19	154
			3.& 4. Q	7'727	24%	50%	76%	759	0	827
	Max	1. Q	5'855	34%	35%	37%	205	0	4	
		57'111	2. Q	6'047	34%	40%	48%	249	0	48
			3.& 4. Q	11'037	18%	47%	72%	936	0	1'482
Ehepaare	Min	1. Q	2'414	97%	106%	124%	295	29	30	
		282'710	2. Q	5'812	44%	67%	87%	108	25	70
		20'127	3.& 4. Q	15'758	13%	44%	97%	105	0	250
	Zwi	1. Q	4'661	60%	64%	73%	922	13	70	
		58'859	2. Q	5'162	54%	74%	93%	545	5	200
			3.& 4. Q	8'397	35%	62%	117%	490	14	393
	Max	1. Q	6'271	49%	51%	55%	699	0	31	
		203'724	2. Q	7'912	39%	51%	61%	1'825	10	560
			3.& 4. Q	12'464	25%	53%	75%	5'019	20	5'742
Gesamt Summen							22'939	634	14'254	
Gesamt Durchschnitte für Haushalte			6'757	33%	52%	72%				
Gesamt Durchschnitte für Personen			5'134	33%	52%	72%				

* Schätzung basierend auf der Höhe des AHV-Einkommens

Quelle: Sonderauswertung AHV-Statistik, Sonderauswertung EVE 1998, Berechnungen Büro BASS

Anhang 7: Details zur Simulation des Ausbaumodells

Im Modell Ausbau AHV wird die Mindestrente (R_0) auf 1500 und die Maximalrente auf 2500 Franken ($=1\frac{2}{3} * R_0$) festgelegt. Die in Anhang 5 dargelegte Rentenformel wird in folgender Weise modifiziert:

Wenn $E/12 \leq 1500$	→	monatl. Rente = 1500
Wenn $1500 < E/12 < 3420$	→	monatl. Rente = $1110 + 0.26*(E/12)$
Wenn $3420 \leq E/12 \leq 6550$	→	monatl. Rente = $2870 + 0.16*(E/12)$
Wenn $E/12 > 6550$	→	monatl. Rente = 2500

Anhang 8: Details zu den Wirkungen des Ausbaumodells nach Haushaltstypen
(Details zu Tabelle 10, Seite 73)

Auswertungsgruppen			Monateinkommen in Fr. (Durchschnittswerte)							Ersatzraten					Gesamtbeträge (Mio. Fr.)		
Haushalts-Situation	Bereich der AHV-Rente	Quartil des Haushalts-Einkommens	AHV	EL zu AHV	BV	Erwerbseink.	Vermögens-einkommen	Weitere Eink.	Total	Erwerbseink. vor Rentenfall*	Ersatzrate AHV/ EL	Ersatzrate AHV/ EL/ BV	Ersatzrate gesamt	Differenz Ersatzrate in %-Punkten	AHV	EL zu AHV	BV
Frauen	Min	1.Q.	1'576	1'043	54	27	110	189	3'000	1'794	146%	149%	167%	70	765	507	26
		2.Q.	1'708	63	254	114	304	563	3'007	2'355	75%	86%	128%	6	372	14	55
		3./4.Q.	1'510	0	1'734	197	1'862	792	6'094	7'584	20%	43%	80%	1	576	0	662
	Zwi	1.Q.	2'138	680	41	12	68	61	3'000	4'286	66%	67%	70%	24	1'703	542	33
		2.Q.	2'181	254	229	38	196	160	3'058	4'556	53%	58%	67%	11	1'495	174	157
		3./4.Q.	2'212	0	1'019	89	948	228	4'496	5'326	42%	61%	84%	4	1'934	0	891
	Max	1.Q.	2'373	521	33	0	59	13	3'000	5'757	50%	51%	52%	15	381	84	5
		2.Q.	2'389	262	113	12	157	97	3'030	5'855	45%	47%	52%	10	1'084	119	51
		3./4.Q.	2'398	0	1'351	127	1'264	169	5'309	6'375	38%	59%	83%	2	3'021	0	1'702
Männer	Min	1.Q.	1'639	1'077	64	0	159	61	3'000	1'837	148%	151%	163%	60	265	175	10
		2.Q.	1'543	292	387	16	258	608	3'105	3'305	56%	67%	94%	1	176	33	44
		3./4.Q.	1'508	0	2'542	792	510	102	5'454	10'135	15%	40%	54%	-9	117	0	197
	Zwi	1.Q.	2'147	581	40	8	157	66	3'000	4'345	63%	64%	69%	21	583	158	11
		2.Q.	2'174	0	419	198	434	92	3'316	4'508	48%	58%	74%	6	670	0	129
		3./4.Q.	2'238	0	1'780	585	876	552	6'029	7'727	29%	52%	78%	2	915	0	728
	Max	1.Q.	2'389	458	35	14	29	75	3'000	5'855	49%	49%	51%	14	244	47	4
		2.Q.	2'420	0	334	47	244	195	3'240	6'047	40%	46%	54%	6	295	0	41
		3./4.Q.	2'439	0	2'828	261	2'254	167	7'949	11'037	22%	48%	72%	0	1'125	0	1'305
Paare	Min	1.Q.	3'126	261	176	63	292	82	4'000	2'414	140%	148%	166%	42	433	36	24
		2.Q.	3'063	0	1'120	235	627	331	5'375	5'812	53%	72%	92%	5	160	0	58
		3./4.Q.	3'057	0	4'324	1'939	5'175	1'117	15'612	15'758	19%	47%	99%	2	155	0	220
	Zwi	1.Q.	3'534	0	171	37	311	92	4'146	4'661	76%	79%	89%	16	1'191	0	58
		2.Q.	3'600	0	860	103	740	124	5'427	5'162	70%	86%	105%	12	705	0	168
		3./4.Q.	3'611	0	1'992	932	3'310	386	10'230	8'397	43%	67%	122%	5	627	0	346
	Max	1.Q.	3'750	33	109	9	191	99	4'192	6'271	60%	62%	67%	12	862	8	25
		2.Q.	3'750	0	797	74	511	180	5'313	7'912	47%	57%	67%	6	2'215	0	471
		3./4.Q.	3'750	0	3'111	283	2'219	235	9'597	12'464	30%	55%	77%	2	6'091	0	5'053
Gesamt Summen														28'160	1'894	12'473	
Gesamt DS Haushalte			2'623	176	1'162	159	963	216	5'299	6'757	41%	59%	78%	6			
Gesamt DS Personen			1'993	134	883	121	731	164	4'026	5'134	41%	59%	78%	6			

* Schätzung basierend auf der Höhe des AHV-Einkommens

Quelle: Sonderauswertung AHV-Statistik, Sonderauswertung EVE1998, eigene Berechnungen

Die Reihe SGB-Dossier. Bisher erschienen: Titres déjà publiés dans la série Dossier de l'USS :

10. Kollektive Lohnverhandlungen: Neue Herausforderungen für die Gewerkschaften. Eine empirische Untersuchung aus 10 Branchen (*avec un bref résumé en français*). August 2001.
11. Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2000. September 2001.
Évolution des effectifs des syndicats en l'an 2000. Septembre 2001.
12. Elektrizitätsmarktgesetz: Versorgungssicherheit nicht dem Markt überlassen, Dezember 2001.
Loi sur le marché de l'électricité: La sécurité de l'approvisionnement ne doit pas être abandonné au marché. Décembre 2001
13. Die Versorgungssicherheit nicht fahrlässig aufs Spiel setzen – Nein zum Elektrizitätsmarktgesetz. Dezember 2001
La sécurité de l'approvisionnement ne doit pas être négligemment mise en danger – Non à la Loi sur le marché de l'électricité (LME). Décembre 2001
14. Verankerte Gleichstellung? Eine branchenübergreifende Analyse von Gesamtarbeitsverträgen. Studie im Auftrag des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (*avec résumé en français*), Februar 2002
15. Die lange Krise der 90er Jahre: Eine wettbewerbsfähige Wirtschaft braucht eine konjunkturstabilisierende Geldpolitik. März 2002. / *Les années 90 en Suisse: une économie compétitive nécessite une politique monétaire stabilisatrice. Mars 2002.*
16. Elektrizitätsmarktgesetz (EMG): Versorgung gefährdet, Preise für Kleinkunden steigend, Juni 2002
Loi sur le marché de l'électricité (LME): Approvisionnement en danger et augmentation des prix pour les petits client(e)s. Juin 2002
17. Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2001. Juli 2002.
18. Mehr Rechte für die Arbeitenden. September 2002. / *Plus de droit sur le lieu de travail. Septembre 2002*
19. Für eine neue Weiterbildungsoffensive und für das Recht auf einen bezahlten Weiterbildungsurlaub, Januar 2003
20. Lohn, Arbeit, Zeitgerecht verteilt ! Ergebnisse des 7. SGB-Frauenkongresses. Februar 2003
Temps, travail, salaire - redistribuons les cartes ! Résultat du 7^e Congrès des femmes de l'USS. Février 2003.
21. Betriebliche Kinderbetreuungsstrukturen, Beispiele aus der Praxis, Info und Adressen, März 2003
Action pour des structures d'accueil des enfants dans les entreprises (résumé)
22. Studie über die gesundheitlichen, sozialen und psychischen Auswirkungen der Nacht- und Schichtarbeit. August 2003. (*avec un résumé et les recommandations en français : étude sur les effets du travail en équipe et du travail de nuit sur la santé physique et psychique ainsi que sur la vie sociale. Août 2003*)
23. Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2002. Sept. 2003
L'évolution des effectifs des syndicats en 2002. Septembre 2003
24. Invalidenversicherung: Problemanalyse und Handlungsoption, 5. IVG-Revision. Januar 2004
Assurance-invalidité : analyse du problème et solutions, 5^e révision de la LAI. Janvier 2004
25. Migrationspolitik: Welche Antworten ? April 2004. / *Politique de migration: quelles réponses ? Avril 2004*
26. Das missbräuchliche Unterbieten der Löhne gemäss den „flankierenden Massnahmen“, zur Personenfreizügigkeit. Mai 2004. / *La sous-enchère salariale abusive dans le cadre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des travailleurs. Mai 2004*
27. „Fair p(l)ay“ Frauen verdienen mehr! Mai 2004. / *« Fair p(l)ay » Les femmes méritent mieux ! Mai 2004*
28. „Made in Switzerland“, Erleichterte Einbürgerungen, am 26. September 2004 2 x JA. Juni 2004
« Made in Switzerland », naturalisations facilitées, le 26 septembre 2004 2 x OUI. Juin 2004
29. JA zum Erwerbsersatz bei Mutterschaft. Argumentarium. Juli 2004
OUI à une allocation de maternité. Argumentaire. Juillet 2004
30. Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2003. August 2004.
L'évolution des effectifs des syndicats en 2003. Août 2004
31. Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr, Februar 2005
Mesures d'accompagnement, libre passage des personnes, février 2005
32. JA-zum Partnerschaftsgesetz März 2005
33. Loi-partenariatenregistré, mars 2005
34. d/f Endlich existenzsichere Renten : Erste Säule stärken – 3000 Franken Rente für alle

Nachbestellte Einzelnummern kosten Fr. 4.- pro Ex.; für Abonnent/innen des SGB-Pressedienstes gratis. Umfangreiche Nummern sind teurer, Fr. 10.- (inkl. Porto).
Chaque numéro commandé coûte 4 francs l'exemplaire (gratuit pour les abonnés au Service de presse de l'USS) ; prix plus élevé pour grands numéros, Fr. 10.- (Frais de port inclus).

Bestelltalon; einsenden an SGB, z.H. Edith Pretto, Elisabeth Dupont, Postfach, 3000 Bern 23;

Fax 031 377 01 02 oder per e-mail: info@sgb.ch

Talon de commande: à envoyer à l'USS, c/o Edith Pretto/Élisabeth Dupont, c.p., 3000 Berne 23; télécopieur 031 377 01 02 ou par e-mail : info@sgb.ch

Ich bestelle folgendes Dossier:	Nr./N°	Anzahl Ex./Nbre d'ex.
Je commande les Dossiers suivants:	Nr./N°	Anzahl Ex./Nbre d'ex.
	Nr./N°	Anzahl Ex./Nbre d'ex.

Ich bin beim SGB-Pressedienst abonniert:	JA []	NEIN []
Je suis abonné/e au Service de presse de l'USS:	OUI []	NON []

(Zutreffendes bitte ankreuzen) (*Veuillez cocher votre réponse*)

Name/*Nom*, Vorname/*Prénom*:
Strasse/*Rue*:
Ort/*Localité*: