



Nachhaltige Altersvorsorge Schweiz – NAVOS

Der Umbau

Ernst A. Brugger und René L. Frey

Verlag Neue Zürcher Zeitung

Zusammenfassung



Zusammenfassung

1. Nicht akzeptable Situation und Trends

Das grundsätzlich gut konstruierte Drei-Säulen-System der schweizerischen Altersvorsorge steckt in einer schleichenden Krise. Die auf uns zukommenden demografischen Veränderungen bilden eine gewaltige Herausforderung mit langfristigen Konsequenzen. Die heutige Altersvorsorge hat sich zu einem undurchschaubaren Gebilde entwickelt. Bereits heute schwindet das Vertrauen in weiten Kreisen der Bevölkerung, insbesondere in der jungen Generation.

Wo liegen die Hauptprobleme?

- In der zunehmenden Belastung zukünftiger Generationen.
- In der langfristig nicht gesicherten Finanzierung.
- In der verfassungsmässig geforderten, aber nicht erreichten Existenzsicherung im Rentenalter.
- In der ungenügenden Transparenz des Systems.
- In erheblichen Ineffizienzen und Überregulierungen.

Faktisch hat sich das ursprüngliche Drei-Säulen-Konzept im Laufe der Zeit zu einem unübersichtlichen und schwierig zu handhabenden Gebilde entwickelt mit AHV, Ergänzungsleistungen, BVG-Obligatorium, BVG-Überobligatorium, steuerbegünstigtem kollektivem und individuellem Sparen. Die Rolle des Staates hat ständig an Gewicht gewonnen. Die Selbstverantwortung des Einzelnen wurde gleichzeitig unterhöhlt.

«Nachhaltige Altersvorsorge Schweiz – NAVOS» baut auf dem bisherigen Drei-Säulen-Konzept auf, erneuert dieses jedoch grundlegend. Ein Umbau ist langfristig notwendig. Er kann schrittweise realisiert werden, sofern der Gesamtzusammenhang der Reformvorschläge respektiert wird.

2. Altersvorsorge als realwirtschaftliche Aufgabe

Die Altersvorsorge wird meistens als Versicherungs- und Finanzmarktthema verstanden. Dies ist zweifellos ein wichtiger Teil der Wahrheit. Doch auch ein noch so ausgeklügeltes Versicherungs- und Finanzierungssystem ändert nichts an der Tatsache, dass die Versorgung der nicht mehr erwerbstätigen Personen mit Waren und insbesondere Dienstleistungen durch die wirtschaftlich aktive Bevölkerung erfolgen muss.

Die Dynamik und die Folgen des demografischen Wandels werden nach wie vor zu wenig zur Kenntnis genommen. Immer weniger Aktive müssen für immer mehr und länger lebende Rentenbezügler aufkommen, und das angesparte Kapital muss länger reichen.

3. Drei Hauptziele der nachhaltigen Altersvorsorge

NAVOS geht von den drei Zielen der Altersvorsorge aus, die in der Bundesverfassung verankert sind:

- **Gesicherte Existenz im Alter für alle**

Die Existenzsicherung muss für alle älteren Menschen gewährleistet sein. Im Hinblick darauf ist die AHV im Sinne des Generationenvertrags gezielt zu stärken.

- **Fortsetzung einer angemessenen Lebenshaltung im Alter**

Der gewohnte Lebensstandard muss im Rentenalter aufrechterhalten werden können. Dies ist durch die obligatorische Berufliche Vorsorge sicherzustellen.

- **Selbstvorsorge**

Durch Förderung des freiwilligen Sparens sollen die Menschen befähigt werden, im Alter möglichst selbst für sich zu sorgen und auf diese Weise den Staat und die Allgemeinheit zu entlasten.

Diese Hauptziele sind unter den Prinzipien der Nachhaltigkeit zu verfolgen. Dies bedingt eine stabile Finanzierung, die Vermeidung von Lastenüberwälzungen auf zukünftige Generationen, Solidarität zwischen und innerhalb der Generationen, Effizienz und Berechenbarkeit.

4. Umbau des bestehenden Drei-Säulen-Modells

NAVOS ordnet jedem der drei Hauptziele eine zum Teil neu konstruierte Säule der Altersvorsorge zu.

Die **1. Säule** erneuert die heutige AHV sowie die Ergänzungsleistungen zur AHV. Sie leistet Renten im Alter und beim Tod des Versorgers.

- Die Einzelrente deckt dem Auftrag der Bundesverfassung entsprechend den Existenzbedarf und wird auf 24'000 bis 30'000 Franken pro Jahr erhöht.
- Die Rente ist als Einheitsrente ausgestaltet und beruht auf einer mindestens so hohen Zahl von Beitragsjahren wie heute.
- «Altwerden» und «Pflegebedürftigwerden» sind zwei unterschiedliche Risiken. Deshalb wird der pflegeorientierte Teil der Ergänzungsleistungen gemäss Neuem Finanzausgleich vom altersbezogenen Teil abgekoppelt. Die Verantwortung des pflegeorientierten Teils übernehmen die Kantone, der altersbezogene Teil wird in die AHV integriert.

- Die Finanzierung erfolgt im Umlageverfahren mit Lohnprozenten in etwa gleicher Höhe wie heute durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber (je 4,2 Prozent) sowie Bund und Kantone (20 Prozent der Ausgaben sowie die heutigen altersbezogenen Ergänzungsleistungen). Der zusätzliche Finanzierungsbedarf wird durch die Beschränkung der Indexierung auf die Preisentwicklung, eine höhere Lebensarbeitszeit und – falls notwendig – einen höheren Anteil an der Mehrwertsteuer gedeckt.

Die **2. Säule** ist die obligatorische, durch die Arbeitgeber kollektiv organisierte Vorsorge. Zusammen mit der Rente aus der 1. Säule gewährleistet sie eine angemessene Fortführung der Lebenshaltung.

- Die 2. Säule leistet Renten oder Kapitalzahlungen ab dem durch die 1. Säule erfassten Jahreseinkommen, also ab 24'000 bis 30'000 Franken, bis zu einem Maximalbetrag von rund 90'000 Franken. Nur zehn Prozent der Lohnbezüger haben einen höheren Nettolohn.
- Die Finanzierung erfolgt im Kapitaldeckungsverfahren. Die Beiträge des Arbeitgebers müssen mindestens gleich hoch sein wie diejenigen des Arbeitnehmers. Die heutige Staffelung der Beitragssätze entfällt. Je nach Bandbreite des versicherbaren Lohnes resultieren im Vergleich zu heute finanzielle Ersparnisse.
- Die Normallösung ist das Beitragsprimat. Wählt ein Arbeitgeber das Leistungsprimat, müssen ebenfalls die angesparten Altersguthaben den errechneten Rentenanspruch decken. Für alle Leistungsträger – private und öffentlich-rechtliche Pensionskassen, Gemeinschaftsstiftungen, Leistungsträger von Lebensversicherungen – gelten gleiche Regeln für die Sicherung der Leistungen, für Solvenz, Risikomanagement und Transparenz.
- Die Leistungsträger sollen den einzelnen Versicherten eine Auswahl von Anlageprodukten anbieten, welche den sich verändernden Bedürfnissen und der unterschiedlichen Risikofähigkeit der Versicherten in Abhängigkeit ihres Lebensalters Rechnung zu tragen erlaubt.
- Ein Rahmengesetz beschränkt sich auf Prinzipien und Grundregeln. Der Bund stellt sicher, dass die Leistungsträger die Ersparnisse nach ihrem Risikoprofil sachgerecht investieren, legt aber nur minimale Anlagerichtlinien fest. Garantiebestimmungen (wie heute der Mindestzins) entfallen, dafür ist der ganze Vermögensertrag (nach Abzug der Verwaltungskosten, der erforderlichen Rückstellungen und Reserven sowie der Kosten der Verzinsung des Risikokapitals bei Geschäftsmodellen mit Garantien) den Versicherten gutzuschreiben.
- Die Umwandlung des Kapitals in die Rente wird aufgrund der zu erwartenden Sterbewahrscheinlichkeit der Rentner und der durch die Marktverhältnisse bestimmten Ver-

zinsung so berechnet, dass eine Umverteilung von den Beitragszahlern zu den (im Durchschnitt reicheren) Rentnern vermieden wird.

Die **3. Säule** ist die freiwillige, steuerbegünstigte Vorsorge.

- Die Steuerbegünstigung wird aufrecht erhalten, um möglichst Viele zu befähigen, im Alter für sich selbst zu sorgen.
- Die 3. Säule kann individuell vereinbart oder durch den Arbeitgeber kollektiv organisiert werden. Leistungsträger sind konzessionierte Lebensversicherungen und Banken, für kollektive Lösungen Pensionskassen und Gemeinschaftsstiftungen.
- Die Finanzierung erfolgt im Kapitaldeckungsverfahren, die Leistungen erfolgen in Form von Renten oder Kapitalzahlungen.
- Auf Anlagerichtlinien wird verzichtet. Die staatlichen Mindestvorschriften werden gelockert, kontrollieren jedoch insbesondere die Solvenz der Anbieter.

5. **Transparenz schafft Vertrauen**

Alle Akteure der Altersvorsorge müssen klar definierten und allgemein gültigen Anforderungen an Solvenz, Risikomanagement, Transparenz und Verantwortung genügen. Aufgabe des Bundes ist es nicht mehr, Details zu regeln (z.B. Anlage- und Deckungsvorschriften), sondern im Sinne eines modernen Governance-Verständnisses Rahmenbedingungen und Spielregeln für die Vorsorgeeinrichtungen und die konzessionierten Anbieter aufzustellen und deren Einhaltung zu überwachen.

Hierfür reformiert der Bund seine Aufsicht und erhöht deren Kompetenz für ein zukunftsgerichtetes Qualitätsmanagement des Systems.

6. **Wirtschaftswachstum – Förderung der nachhaltigen Altersvorsorge**

Ein im Vergleich zu den letzten 15 Jahren höheres Wirtschaftswachstum würde sowohl das Funktionieren des Umlageverfahrens erleichtern als auch eine höhere Kapitalrendite im Kapitaldeckungsverfahren zugunsten der Versicherten ermöglichen. Flexiblere Arbeitsmärkte müssen das Verhältnis von Erwerbstätigen zu Nichterwerbstätigen in eine bessere Balance bringen. Diesbezüglich wichtig sind:

- Die Steigerung der Arbeitsproduktivität durch wirtschafts-, wettbewerbs-, forschungs- und bildungspolitische Massnahmen, einschliesslich Fort- und Weiterbildung auch von älteren Arbeitskräften.

- Die schrittweise Verlängerung der durchschnittlichen Lebensarbeitszeit um mehrere Jahre, insbesondere durch einen früheren Beginn der Erwerbstätigkeit, ein flexibleres und in der Folge höheres Pensionierungsalter, AHV- und BVG-Regelungen mit stärkeren Arbeitsanreizen sowie attraktivere Lohn-, Arbeits- und Altersteilzeitmodelle.
- Bessere Rahmenbedingungen für die Weiterarbeit oder Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit für Mütter und Väter.
- Die Förderung der Wiedereingliederung von (Teil-)Invaliden.
- Die Erleichterung der Immigration von jungen, qualifizierten und motivierten Erwerbstätigen.
- Wachstums- und innovationsfördernde Anlagen der Ersparnisse der 2. und 3. Säule, auch in den «Emerging Markets».

Altersvorsorge ist mehr als Sozialpolitik: Sie steht in enger Wechselwirkung zur Finanz-, Wirtschafts- und insbesondere Arbeitsmarktpolitik.

7. Umbau in Etappen

NAVOS ist kein radikaler Neubau, aber mehr als eine blosse Fassadenrenovation. Klar ist, dass die vorgeschlagenen Reformen weiterführende Diskussionen und Verhandlungen zwischen allen Anspruchsgruppen brauchen. Zahlreiche Fragen müssen noch vertieft analysiert werden. Insbesondere sind Finanzierungsvarianten zu berechnen – ein komplexes und aufwändiges Unterfangen.

Die Neugestaltung des schweizerischen Altersvorsorgesystems ist kein Spaziergang. Der Weg dorthin ist lang und steinig. Zur Erreichung des Gipfels müssen wir früh aufstehen – jetzt. Jedes weitere Abwarten geht zulasten künftiger Generationen und – falls diese nicht mehr bereit sind, das bestehende System mitzutragen – letztlich auch zulasten der gesamten Gesellschaft. Hektik ist jedoch nicht angezeigt. Die Umsetzung der einzelnen Massnahmen kann gezielt in Etappen erfolgen. Voraussetzung hierfür ist, dass sich die Politik mit der Altersvorsorge als Gesamtsystem mit einer ausgesprochen langfristigen Dimension auseinandersetzt und daraus ein mutiges Reformpaket schnürt.