

# Ausbau der Selbstvorsorge – Lösungsansatz oder Irrweg?

Die private Vorsorge soll ausgebaut werden, und die berufliche Vorsorge wird zunehmend individualisiert. Aus ökonomischer Sicht sind diese Tendenzen nicht sinnvoll. Doch sie sind Ausdruck des Reformstaus in der Altersvorsorge. *Roland Hofmann, Markus Moor*

**Abstract** Neue Daten der Eidgenössischen Steuerverwaltung zeigen gemäss einer Auswertung der Hochschule ZHAW, dass es bei den Einzahlungen in die gebundene Altersvorsorge grosse kantonale Unterschiede gibt. Die Steuerpflichtigen des Kantons Appenzell Innerrhoden zahlen im Durchschnitt mehr als doppelt so viel in die Säule 3a ein wie diejenigen aus dem Kanton Genf. Eine vom Parlament angenommene Motion will neue Möglichkeiten schaffen und die Eigenverantwortung stärken, indem nachträglich ein Einkauf in die Säule 3a möglich sein soll. Aus empirischer Sicht ist die Umstellung des Altersvorsorgesystems von einem Umlage- auf ein Kapitaldeckungsverfahren nicht wohlfahrtsfördernd. Die zunehmende Individualisierung über die Stärkung der privaten Altersvorsorge führt insgesamt zu tieferen Renditen im Vorsorgesystem. Auch ist die Förderung der Selbstvorsorge durch steuerliche Anreize umstritten.

Rund 20 Prozent aller Staatsausgaben in der Schweiz werden für das Aufgabenfeld Alter aufgewendet.<sup>1</sup> Daran zeigt sich, wie wichtig ein ausgebautes Altersvorsorgesystem ist. Doch die demografischen und ökonomischen Entwicklungen setzen der Altersvorsorge zu: Einerseits verschlechtert sich in der ersten Säule wegen der steigenden Lebenserwartung das Verhältnis der Arbeits- zur Rentenzeit; andererseits fallen in der zweiten Säule wegen der tiefen Zinsen wesentliche Beiträge aus, und der Umwandlungssatz ist zu hoch.

Während andere Länder mit ähnlichen Problemen ihre Vorsorgesysteme bereits reformiert haben, gelingt es der Schweiz nicht, die notwendigen politischen Reformen durchzuführen und die Sozialwerke nachhaltig zu sanieren.<sup>2</sup> Zudem ist das Vertrauen der Bevölkerung in die staatliche Altersvorsorge gering, wie das Vorsorgebarometer 2020 der Raiffeisenbank zeigt.<sup>3</sup> Gemäss diesem schätzt die Bevölkerung die Selbstvorsorge in der dritten Säule als bedeutender ein. In den Vorschlägen zur Reform des Schweizer Vorsorgesystems wurde die private Vorsorge bislang jedoch kaum berücksichtigt.

Die Einstellung der Bevölkerung widerspiegelt sich in zwei grossen Trends, welche

die Schweizer Altersvorsorge erfasst haben: Einerseits wird sie zunehmend individualisierter. Andererseits nimmt die Bedeutung der Kapitaldeckung, wie sie die private und die berufliche Vorsorge kennen, gegenüber der Umlagefinanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) zu. Für die beiden Trends stehen einerseits die 1e-Pläne (individualisierte Anlagestrategien) in der beruflichen Vorsorge. Und andererseits der Ausbau der Säule 3a in der privaten Vorsorge, wie ihn aktuell eine Motion des Obwaldner CVP-Ständerats Erich Ettlin fordert (siehe *Kasten* auf S. 42). Doch ist ein Ausbau der individualisierten kapitalgedeckten Selbstvorsorge ökonomisch sinnvoll?

Dass die Altersvorsorge mit 53 Prozent aller Sozialleistungen zu einem grossen Teil gesetzlich vorgeschrieben und nicht privat organisiert ist, hat politische Gründe. Denn nur mit einem obligatorischen Umlageverfahren gelingt es, relativ schnell eine Altersrente einzuführen, die auch Personen zugutekommt, welche kaum Beiträge einbezahlt haben und trotzdem von der Rente profitieren, wie dies bei der ersten AHV-Generation 1948 der Fall war.<sup>4</sup>

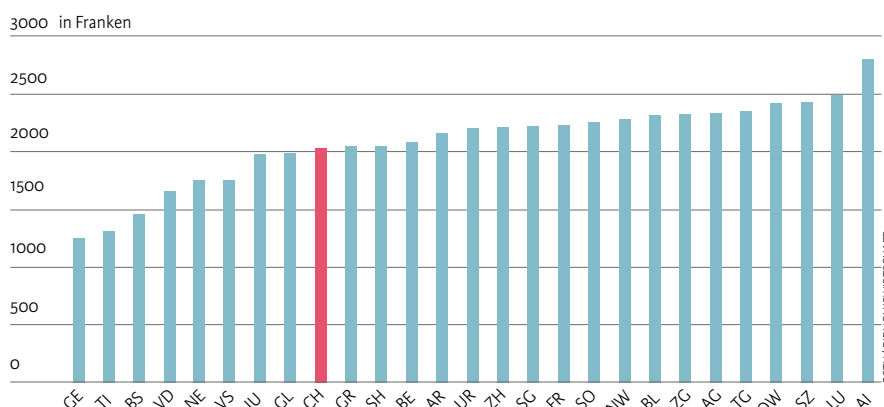
Doch wäre es aus ökonomischer Sicht wohlfahrtssteigerend gewesen, wenn man 1948 anstatt eines Umlageverfahrens ein Kapitaldeckungsverfahren eingeführt hätte? Und heute: Würde eine Umstellung des Vorsorgesystems, bei dem die private Selbstvorsorge zulasten der AHV gestärkt würde, die Wohlfahrt verbessern?

## Umstellung lohnt sich nicht

Die erste Frage lässt sich schnell beantworten: Hätte man 1948 ein Vorsorgesystem im Kapitaldeckungssystem konzipiert, wäre es dem Umlageverfahren ökonomisch überlegen gewesen. Denn jedes Vorsorgesystem, das einen Kapitalstock äufnet, erhöht

<sup>4</sup> Blankart (2017), S. 288.

**Abb. 1: Durchschnittlicher Beitrag pro Steuerpflichtigen in die Säule 3a nach Kanton (2016)**



<sup>1</sup> Vgl. BFS, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Staatsausgaben nach Aufgabenbereichen 2018.

<sup>2</sup> Vgl. Melbourne Mercer Global Pension Index.

<sup>3</sup> Vgl. Raiffeisen (2020).

grundsätzlich das Rentenpotenzial. Dass beinahe alle Staaten zu Beginn trotzdem auf ein Umlagesystem für die Altersvorsorge gesetzt haben, hatte wie erwähnt politische und nicht ökonomische Gründe.

Heute ist die Situation anders: Man kann nicht von Grund auf ein neues System aufbauen, sondern müsste ein bereits gegebenes Umlageverfahren umstellen. Aber die wissenschaftliche Literatur kommt zum Ergebnis, dass eine heutige Umstellung nicht wohlfahrtsfördernd ist.<sup>5</sup> Dies wäre nur dann der Fall, wenn die im Umlagesystem bereits laufenden Leistungen der Rentenbeziehenden gekürzt und die eingesparten Mittel für den Aufbau der Kapitaldeckung der aktiven Generation verwendet würden. Doch bereits laufende Renten werden kaum je gekürzt. Auch in den aktuellen politischen Plänen zur Stärkung der privaten und der beruflichen Vorsorge ist dies nicht vorgesehen. Ausser den Beiträgen an das bisherige Umlagesystem müsste die aktive Generation zusätzliche Beiträge für die eigene Kapitaldeckung aufbringen. In der Konsequenz bedeutet das: Hat man sich einmal für ein Umlagesystem entschieden (und dies gilt auch für jeden Aus-

<sup>5</sup> Blankart (2017), S. 288.

Die Appenzell Innerrhoder zahlen durchschnittlich am meisten in die Säule 3a ein. Der Seealpsee im Alpsteingebirge.

bau), bleibt man darin «gefangen», sofern man keine laufenden Renten kürzen will. Deshalb sollte man jeden Ausbau der AHV sehr sorgfältig prüfen.

## Tiefere Renditen

So viel zur Umstellung auf Kapitaldeckung. Doch was bedeutet der Individualisierungstrend in der Vorsorge aus ökonomischer Sicht? Es gibt einige Evidenz dafür, dass die Individualisierung insgesamt zu tieferen Renditen im Vorsorgesystem führt als mit kollektiven kapitalgedeckten Vorsorgeformen wie etwa den Pensionskassen. Denn Pensionskassen können substantielle Kapitalmarktrisiken eingehen, ohne dass die Versicherten diese Risiken individuell tragen müssen. Allfällige Renditeschwankungen können über den Deckungsgrad kompensiert werden. Und weil solche kollektiven kapitalgedeckten Systeme risikoreicher investieren als individuelle kapitalgedeckte Systeme, sind längerfristig höhere Renditen zu erwarten.

Weitere wichtige Treiber dafür, dass die Rendite mit der Individualisierung schrumpft, sind Anlagefehler wie mangelhafte Diversifikation, zu vorsichtiges Anlegen oder hohe Kosten aufgrund der schwachen Verhandlungsposition gegenüber Finanzdienstleistern, welche die Vorsorgevermögen verwalten. So ist etwa die Performance des staatli-

## Einkauf in die Säule 3a

Die Motion des Obwaldner CVP-Ständerats Erich Ettlin fordert die Möglichkeit eines Einkaufs in die Säule 3a. National- und Ständerat haben sie im Juni 2020 angenommen. Mit der Annahme der Motion wird der Bundesrat beauftragt, einen nachträglichen Einkauf in die Säule 3a zu ermöglichen. Wer zum Beispiel wegen Teilzeitpensum, Selbstständigkeit oder Babypause keine oder nur Teilbeträge einbezahlen konnte, soll in späteren Jahren diese verpassten Einzahlungen nachholen können, wobei die Einkäufe zeitlich und finanziell beschränkt werden sollen. Ein Einkauf darf nur alle fünf Jahre erfolgen, höchstens 34'128 Franken betragen, und vom maximalen Einkaufsbetrag werden Vorbezüge für Wohneigentum abgezogen.

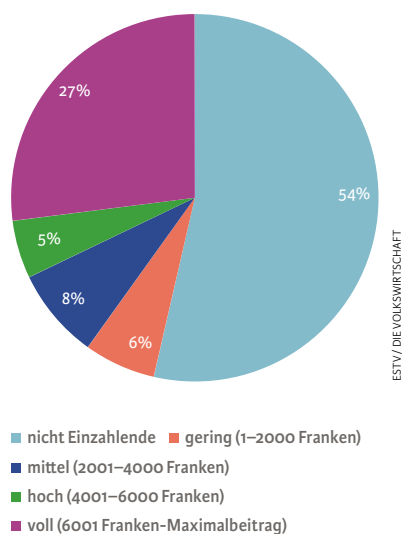
Die Motion hat zum Ziel, die private Vorsorge für den Mittelstand zu stärken. Angesichts des steigenden Drucks auf die 1. und die 2. Säule des Schweizer Altersvorsorgesystems werde die Eigenverantwortung wichtiger. Der Bundesrat ist nun beauftragt, die gesetzlichen Änderungen im Detail auszuarbeiten. Die neuen Bestimmungen werden voraussichtlich frühestens 2023 in Kraft treten.

chen schwedischen Vorsorgefonds höher als die individuellen Portfolios der rund 800 privaten Angebote. Denn die Kosten des Fonds sind aufgrund des grossen Anlagevolumens sehr tief, und es wird ein klares Anlagekonzept verfolgt. Somit gilt: Eine Individualisierung der kapitalgedeckten Altersvorsorge anhand von 1e-Plänen vermeidet einerseits



KEystone

**Abb. 2: Anteil der in die Säule 3a Einzahlenden nach Beitragshöhe (2016)**



Die Grafik bildet nur unselbstständig Erwerbende ab.

zwar systemfremde Umverteilungselemente, denn die Anlageerträge der Pensionskassen werden aktuell überwiegend für die zu hohen Altersrenten verwendet und nicht den Aktiven im Sparprozess gutgeschrieben. Andererseits vermindert man mit einer Individualisierung aber auch das Renditepotenzial im Vorsorgesystem.

Ist eine Umstellung zu einem individualisierten Kapitaldeckungsverfahren heute ökonomisch sinnvoll? Nein, weder die Umstellung vom Umlage- zum Kapitaldeckungssystem noch die Individualisierung fördern die Wohlfahrt. Die Entwicklungen sind lediglich ein Indiz für den Reformstau in der Altersvorsorge, nicht aber die Lösung. Wichtiger wäre es, die Reformen in der Altersvorsorge – beispielsweise den viel zu hohen Umwandlungssatz im BVG<sup>6</sup> – anzugehen.

Die individuelle kapitalgedeckte Selbstvorsorge im Rahmen der Säule 3a ist ein zentraler Bestandteil der Vorsorge. Sie dient allerdings vielmehr der Ergänzung und nicht als Ersatz für die beiden anderen Säulen.

Sie ist ausserdem freiwillig, auch wenn sie durch Steuervorteile gefördert wird. In der Forschungsliteratur ist die Wirkung dieser Steueranreize jedoch umstritten. Es ist unklar, ob sie zu zusätzlichen Ersparnissen oder lediglich zu einer Reallokation von ohnehin Erspartem in die Säule 3a führen. Zudem ist ungewiss, ob die steuerlichen Anreize zielgruppengerecht wirken und tatsächlich diejenigen einzahlen, die auch sparen sollten. Dies sind beispielsweise Teilzeiterwerbende, häufig Frauen, oder einkommensschwache Personen, welche aus den ersten beiden Säulen eine tiefere Rente erhalten. Eventuell würden andere Anreize und Vorgehensweisen zu effizienteren Ergebnissen führen. Diskutiert werden beispielsweise sogenannte Matching Grants, bei denen anstelle eines Steuerabzuges für jeden einbezahlten Franken durch den Staat ein weiterer Franken einbezahlt würde.

### Säule 3a: Nur ein Drittel zahlt ein

Wie nimmt die Bevölkerung in der Schweiz ihre Selbstvorsorge wahr? Per Ende 2018 waren schweizweit 123 Milliarden Franken in der Säule 3a angespart.<sup>7</sup> Davon lagen 59,0 Milliarden Franken auf Vorsorgekonten und 18,5 Milliarden in Anlagefonds von Banken. 45,7 Milliarden Franken waren in Lebensversicherungen investiert.

Grundsätzlich kann jede Person die freiwillige Säule 3a nutzen, die in der Schweiz ein AHV-pflichtiges Erwerbseinkommen erzielt. Betrachtet man das Segment der Unselbstständigerwerbenden detaillierter, dann zeigt sich, dass nicht alle jährlich den maximalen Betrag von zurzeit 6826 Franken einzahlen. Nur knapp jeder dritte Steuerpflichtige nahm 2016 eine Einzahlung vor. Entscheidend dafür, ob vorgesorgt wird, ist die finanzielle Lage: Wer es sich leisten kann, spart für das Alter. Mit zunehmender Steuerbelastung und mit steigendem Einkommen wird mehr vorgesorgt. Auch ein höheres Alter und ein höheres Ausbildungsniveau fördern die private Altersvorsorge. Unterschiede gibt es auch zwischen den Kantonen (siehe *Abbildung 1* auf S. 41). Die tiefsten Beiträge pro Steuer-

pflichtigen weist der Kanton Genf aus. In ländlichen Kantonen – beispielsweise in der Innerschweiz – liegen die geleisteten Beiträge deutlich höher. Durchschnittlich am meisten zahlen die Appenzell Innerrhoder ein.

Insgesamt zeigen sich auch grosse Unterschiede beim Anteil der Einzahlenden wie auch bei der Höhe der Beiträge. Am höchsten ist der Anteil derjenigen, die keine Einzahlungen vornehmen, im Kanton Basel-Stadt. Schweizweit hat nur etwas mehr als ein Viertel den annähernd vollen Beitrag einbezahlt. Neue Daten der Eidgenössischen Steuerverwaltung zeigen zudem, dass über die Hälfte der Unselbstständigerwerbenden keine Beiträge in die Säule 3a leistet (siehe *Abbildung 2*).

Ob der in der Motion Ettlín vorgeschlagene Ausbau der Säule 3a mit Einkaufsmöglichkeiten und die 1e-Pläne im BVG – beides individualisierte kapitalgedeckte Strategien – die Probleme in der Altersvorsorge wirklich lösen können, bleibt offen. Diese können die 1. und die 2. Säule ergänzen, die notwendigen AHV- und BVG-Reformen müssen aber trotzdem umgesetzt werden.



**Roland Hofmann**

Dr. des., Dozent am Institut für Wealth and Asset Management, ZHAW School of Management and Law, Winterthur



**Markus Moor**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Risk and Insurance, ZHAW School of Management and Law, Winterthur

<sup>6</sup> Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge.

<sup>7</sup> vgl. Schüpbach und Müller (2019).

### Literatur

Blankart, Charles B. (2017). Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. 9. Auflage. München: Vahlen. (Kap. 18).  
Greber, Daniel und Moor, Markus (2017). Das Risiko tragen die Versicherten. Die Volkswirtschaft 2017/7: 62–63.

Hofmann, Roland (2018). Fiskalische Anreize für das Vorsorgesparen: Evidenz in der Schweiz. ZBB Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft, 4/2018: 221–245.  
Hofmann, Roland (2018). Die gebundene Vorsorge «Säule 3a» in der Schweiz: finanzwissenschaftliche Aspekte der Sparförderung. IFF Forum für Steuerrecht, 2/2018: 122–140.

Raiffeisen (2020). Raiffeisen Vorsorgebarometer 2020: 10.  
Schüpbach, Salome und Müller, Stefan (2019). Wie viel Kapital steckt in der Säule 3a? Soziale Sicherheit CHSS, 2019/4: 57–59.

Sigg, Anita; Grimm, Selina und Hofmann, Roland (2019). Digitales Nudging. Mit Digitalisierung das Sparen in der 3. Säule fördern. SPV Schweizer Personalvorsorge, 2019/5: 10–11.