

Alterung, Sozialwerke und Finanzierung: Eine Evaluation der ökonomischen Folgen

Die demografische Alterung wird in der langen Frist erhebliche Anpassungen in der Finanzierung der Altersvorsorge erfordern.

Die Art und Weise, wie die Finanzierungslücke geschlossen wird, hat beträchtliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Für die zukünftige Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens ist es entscheidend, dass die Finanzpolitik in einer Weise reagiert, welche die Anreize für Erwerbsbeteiligung und Leistungsbereitschaft an allen Fronten stärkt.



Prognosen gehen für die Schweiz von einer Verdoppelung der Alterslastquote auf 0,5 bei gleichzeitiger Zunahme der Bevölkerung von 7,2 auf 8,1 Mio. bis zum Jahr 2050 aus. Die Studie zeigt, wie mit einem umfassenden Reformpaket die ökonomischen Folgen der Alterung entschärft werden können.

Bild: Keystone

Nach den vorliegenden demografischen Prognosen für die Schweiz wird im Laufe der nächsten Jahrzehnte die Alterslastquote von 0,26 im Jahr 2007 auf 0,5 im Jahr 2050 anwachsen. Die Alterslastquote misst das Verhältnis der über 65-Jährigen zu den 20- bis 64-Jährigen. Grundsätzlich sind drei Stossrichtungen möglich, um angesichts der Alterung die Sozialwerke nachhaltig zu finanzieren: auf der Ausgaben- und Leistungsseite zu kürzen, die Beiträge und Steuern zu erhöhen und das Ruhestandsalter anzuheben. Angesichts der Grösse der erforderlichen Anpassungen ist es unvermeidlich, dass von den wirtschaftspolitischen Massnahmen erhebliche Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft entstehen.



Prof. Dr. Christian Keuschnigg
Direktor IFF-HSG,
Universität St.Gallen

Dieser Beitrag, der einige Ergebnisse einer Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) zusammenfasst,¹ beschäftigt sich mit folgenden Fragestellungen: Wie gross ist der Anpassungsbedarf in den Sozialwerken und im Staatshaushalt? Was sind die vermutlichen Folgen für Arbeitsmarkt und Wachstum? Welche Reformen sind möglich, um die ökonomischen Folgen der Alterung zu lindern?

Analytik der Alterung

Die demografischen Prognosen enthalten zwei zentrale Annahmen: die Entwicklung von Sterblichkeit bzw. Lebenserwartung und diejenige der Fertilität bzw. des Nettowanderungssaldos. Für die Schweiz ist eine Zunahme der Lebenserwartung der Männer um 6,4 Jahre von 78,6 im Jahr 2005 auf 85 im Jahr 2050 prognostiziert. Die Lebenserwartung der Frauen soll um 5,8 Jahre von 83,7 auf 89,5 steigen. Bei gegebenem Bestand der jüngeren Bevölkerung wird ein grösserer Anteil bis in das hohe Alter überleben, sodass die Bevölkerung «am alten Ende» wächst. Dieser Prozess hat zur Folge, dass erstens die Alterslastquote – und damit das Verhältnis der

¹ Vgl. Jaag, Keuschnigg und Keuschnigg (2008).

² Wichtige Übersichtsartikel zur Alterssicherung sind z.B. Diamond und Orszag, 2005, Feldstein und Liebman, 2002, und Lindbeck und Persson, 2003.

Leistungsempfänger zu den Steuer- resp. Beitragszahlenden – stark zunimmt und dass zweitens die Gesamtbevölkerung wächst. Tatsächlich ist für die Schweiz nicht nur eine Verdoppelung der Alterslastquote, sondern gleichzeitig auch eine Zunahme der Bevölkerung von 7,2 auf 8,1 Millionen prognostiziert. Entscheidend ist, dass diese Zunahme überwiegend auf die grössere Zahl von ökonomisch nicht mehr aktiven Bürgern zurückzuführen ist, was das künftig zu erwartende Pro-Kopf-Einkommen deutlich schmälern wird.

Ökonomisch relevant ist allerdings nicht die demografische Alterslastquote, sondern das Verhältnis des ökonomisch aktiven zum passiven Teil der Bevölkerung («ökonomische Alterslastquote»). Dieses Verhältnis hängt vom durchschnittlichen Ruhestandsalter ab. Man kann überschlagmässig berechnen, dass die Haushalte jedes Jahr, um das sich die Lebenszeit verlängert, zu $\frac{4}{5}$ auf die Erwerbsphase und zu $\frac{1}{5}$ auf die passive Ruhestandsphase aufteilen müssten, damit die ökonomische Alterslastquote konstant bleibt. Wenn die Lebenserwartung um ein Jahr zunimmt, müssten die Haushalte den Ruhestand um 9,2 Monate aufschieben und dürften davon nur 2,8 Monate länger im Ruhestand verbringen. Alles andere erhöht die ökonomische Alterslastquote, macht eine Sanierung der Sozialwerke notwendig und mindert das Pro-Kopf-Einkommen. Allein aufgrund dieser Analytik kommt die Studie zum Ergebnis, dass ohne Anhebung des Ruhestandsalters das Pro-Kopf-Einkommen um 10% hinter dem Trendwachstum zurückbleiben müsste und dass bei konstanten Ersatzquoten für die Renten die Lohnsteuer- und Beitragsbelastung um etwa 8 Prozentpunkte steigen müsste, um die öffentlichen Haushalte und Sozialwerke zu stabilisieren. Diese Anpassungen können entschärft werden, wenn es gelingt, das effektive Arbeitsangebot der Erwerbstätigen zu stimulieren.

Anreizwirkungen der Altersvorsorge

Wenn es um Alterung und die Finanzierung von Sozialwerken geht, ist das Arbeitsmarktverhalten der Haushalte zentral. Sozialbeiträge für Vorsorgeeinrichtungen haben sowohl den Charakter einer Ersparnis als auch einer Steuer. Die Beiträge, welche eine unmittelbare Gegenleistung in Form einer Alterspension begründen, wirken wie Ersparnisse und beeinträchtigen die Leistungsbereitschaft nicht, während solche ohne Gegenleistung Steuercharakter haben und damit leistungsmindernd wirken. Dabei sind die Beiträge zur zweiten Säule grundsätzlich anders zu beurteilen als die Beiträge zur

AHV. In der kapitalgedeckten zweiten Säule ist der Steuercharakter nahe null. Der Barwert der Beitragsleistung entspricht dem Barwert der Pension. Ein sehr kleiner Steueranteil ist dann enthalten, wenn die Pensionsfonds – beispielsweise wegen hoher Administrationskosten – eine geringere Rendite erwirtschaften, als auf dem Kapitalmarkt erzielbar wäre.²

In der umlagefinanzierten AHV entspricht die Beitragsrendite der Wachstumsrate der Lohnsumme und liegt somit unter der Kapitalmarktrendite. Dieser Renditeverzicht macht den Steueranteil der AHV-Beiträge aus. Je länger der Anlagezeitraum ist, desto mehr reduziert der Renditeverzicht das erzielbare Vermögen. Daher ist der Steueranteil der AHV-Beiträge tendenziell für jüngere Arbeitnehmende höher als für ältere.

Der Steueranteil der Sozialbeiträge ist ganz zentral von den Vorschriften zur Rentenermittlung abhängig, d.h., wie stark die erzielbare Rente von der eigenen Beitragsleistung abhängt. Im versicherten Einkommensbereich zwischen 13 260 Fr. und 79 560 Fr. pro Jahr ist die erzielbare AHV-Rente an das vergangene Einkommen gekoppelt. Ein Mehrverdienst führt zu einer höheren Rente. Die Beiträge haben nur teilweisen Steuercharakter. Für kleinere Einkommen wird die Rente auf die Minimalrente aufgestockt und hängt nicht mehr vom tatsächlichen Verdienst ab. Der Beitrag ist zu 100% eine Steuer. Dasselbe gilt für Einkommen oberhalb des maximal versicherten Lohns, die voll beitragspflichtig sind, aber keine Rentenansprüche mehr begründen. Es entfallen etwa 38% des Rentenvolumens auf Maximalrenten im höheren Einkommensbereich. Die Beitragsleistungs-Koppelung in der AHV ist also nur unvollständig. Die Beiträge enthalten einen bedeutsamen Steueranteil und mindern wie andere Steuern auch die Arbeitsmarktanreize.

Wirkungszusammenhänge in der Beschäftigung

Die effektive Beschäftigung kann in fünf Komponenten zerlegt werden, welche unterschiedlich von der Besteuerung und dem Sozialsystem angesprochen werden.

Arbeitsstunden: Die klassische Arbeitsmarktanalyse betrachtet das intensive Arbeitsangebot: die Variation der geleisteten Arbeitsstunden, des Beschäftigungsumfangs oder auch der Anstrengung am Arbeitsplatz. Hohe Lohnsteuern und der Steueranteil in den Sozialbeiträgen, aber auch die Verringerung des Reallohns durch Konsumsteuern mindern die Leistungsbereitschaft und das intensive Arbeitsangebot der Beschäftigten.



Bild: Keystone

Allein mit einer Anhebung des gesetzlichen Rücktrittsalters auf 68 Jahre ohne Kompensation mit höheren Pensionen könnte der zu erwartende Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens von 20% auf etwa 10% reduziert werden.

Erwerbsbeteiligung: Die durchschnittliche Erwerbsbeteiligung in der Schweiz schwankt um 74%. Ein Teil davon ist das Resultat einer Arbeitsangebotsentscheidung, die von der Einkommensdifferenz zwischen Beschäftigung und Nichterwerbstätigkeit abhängt. Hohe Lohnsteuern und Sozialbeiträge, sofern sie Steuercharakter haben, mindern das erwartete verfügbare Arbeitseinkommen und schwächen den Anreiz zur Erwerbsbeteiligung. Ein hohes Ersatzeinkommen – wie Sozialhilfe und andere Unterstützungsleistungen, die nicht an die Erwerbstätigkeit gekoppelt sind – mindert den Anreiz. Die Mehrwertsteuer und andere Verbrauchssteuern erfassen das ausgegebene Einkommen in beiden Zuständen, sodass sie weniger schädlich für die Erwerbsbeteiligung sind als die Lohnsteuer.

Arbeitslosigkeit: Eine intensivere Jobsuche reduziert die Arbeitslosenrate. Der Anreiz dazu hängt vom erzielbaren Einkommenszuwachs ab, aber auch von Massnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Eine hohe Lohnsteuer- und Beitragsbelastung reduziert das verfügbare Einkommen, eine grosszügige Arbeitslosenunterstützung mindert den Einkommensabstand ebenfalls. Beide Aspekte addieren sich zu einem hohen «Teilnahmesteuersatz», der die Anreize zur Jobsuche mindert. Ein wenig beachteter Aspekt der Alterssicherung ist die Tatsache, dass in der Schweiz – wie in vielen anderen Ländern – das Ersatzeinkommen bei Arbeitslosigkeit ebenfalls Pensionsansprüche in der AHV begründet. Dies mindert den Anreiz zur Jobsuche, weil die Konsequenzen der Arbeitslosigkeit entschärft werden. Diese Regel steht der Idee von Sparkonten für die Arbeitslosenversicherung bzw. von Beschäfti-

gungskonten diametral entgegen.³ Deren Idee ist gerade umgekehrt – nämlich die Pension zu kürzen, wenn die Arbeitslosenversicherung in Anspruch genommen wird. Zur Vermeidung bzw. Linderung der Altersarmut steht die Mindestpension zur Verfügung.

Zeitpunkt der Pensionierung: Der Anreiz für eine längere Erwerbsbeteiligung durch Aufschub des Pensionsantritts – und damit die Erwerbsquote unter den älteren Arbeitnehmenden – hängt vom Einkommensabstand zwischen Beschäftigung und Ruhestand ab. Eine hohe Steuer und Beitragsbelastung einerseits und eine hohe Pension als Ersatzeinkommen andererseits fördern den Anreiz zum vorzeitigen Altersrücktritt. Eine der zentralen Massnahmen dagegen sind Pensionszuschläge bei aufgeschobenem und Rentenkürzungen bei vorgezogenem Pensionsantritt. In der Schweiz beträgt dieser Zuschlag bzw. Abschlag 6,8% pro Jahr im relevanten Altersbereich und kann die negativen Anreize des Pensionssystems weitgehend beseitigen.

Weiterbildung: Der Ertrag der Weiterbildung steigt, wenn die erworbenen Kenntnisse über ein längeres Erwerbsleben genutzt werden können. Ein Pensionssystem, welches einen späteren Altersrücktritt belohnt, fördert daher Training und Weiterbildung und trägt somit zu höherer Arbeitsproduktivität bei. Umgekehrt sorgt Weiterbildung für die nötige Qualifikation, um länger erfolgreich im Erwerbsleben zu bleiben.

Quantitative Ergebnisse

Die erste, überschlagmässige Abschätzung der Folgen der Alterung berücksichtigt nicht, dass die höhere Lohnsteuer- und Beitragsbelastung das Wachstum hemmt und die Lohnsumme schmälert. Ausserdem sind zur Finanzierung der allgemeinen Staatstätigkeit schon jetzt die Steuern sehr hoch, sodass eine weitere Anhebung sehr schädlich wirkt. Berechnungen mit einem detaillierten dynamischen Gleichgewichtsmodell für die Schweiz ergeben, dass ohne Verlängerung der Lebensarbeitszeit und ohne Anpassung der Pensionen die Lohnsteuer- und Beitragsbelastung langfristig um etwa 22 Prozentpunkte höher ausfallen müsste. Das Pro-Kopf-Einkommen würde um mehr als 20% hinter den Status-quo Trend zurückfallen. Die Studie zeigt, wie mit einem umfassenden Reformpaket die ökonomischen Folgen der Alterung entschärft werden können. Dabei soll die Nettoersatzquote der Pensionen konstant gehalten werden, um die Lasten gleichmässig auf die Erwerbsbevölkerung und die Ruheständler zu verteilen. Die Finanzierung wird mit 4 Prozentpunkten Mehrwertsteuer und

3 Vgl. Feldstein und Altman (2007) für die USA und Boss, Brown und Snower (2008) für Deutschland.

4 Vgl. Queisser und Vittas (2000).

mit einer residualen Anhebung der Lohnsteuer- und AHV-Beiträge sichergestellt.

- Die zentrale Massnahme ist eine *Anhebung des gesetzlichen Rücktrittsalters auf 68 Jahre* ohne Kompensation mit höheren Pensionen. Die Zu- und Abschläge von 6,8% bleiben bestehen. Damit könnte die Erwerbsquote unter den 60–70 Jährigen auf etwa 80 Prozent steigen. Der Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens kann auf etwa 10% reduziert werden.
- Um die Beitrags-Leistungskoppelung in der AHV zu stärken und damit die effektiven Steuersätze abzubauen, wird die *Einkommensobergrenze, ab der die Beiträge nicht mehr rentenbildend sind, abgeschafft*. Diese Massnahme schwächt den Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens um einen weiteren Prozentpunkt auf etwa 9% ab.
- Die *Berücksichtigung des Arbeitslosengeldes in der Pensionsbemessung wird gestrichen*. Die Abschaffung dieser Regel senkt die Arbeitslosenrate und schwächt den Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens auf 8,2% ab.
- In einer Weltbankstudie wurden die hohen Administrationskosten und damit die geringe Rendite in der zweiten Säule kritisiert.⁴ Das vierte Politikelement geht davon aus, dass es mit *mehr Wettbewerb und grösserer Transparenz in der zweiten Säule* gelingt, Administrationskosten einzusparen und die Rendite um einen halben Prozentpunkt zu steigern. Damit können aus denselben Beiträgen höhere BVG-Pensionen finanziert werden. Dies wird genutzt, um die AHV-Pensionen und damit die Beitragsbelastung zu reduzieren, sodass die gesamte Ersatzquote konstant bleibt. Der Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens reduziert sich weiter auf 7,5%.
- Durch *Massnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik* – wie verstärkte Kontrollen oder Sanktionen bei nachgewiesener Inaktivität in der Jobsuche – könnte die Arbeitslosenrate reduziert und die Lohnsumme zur Finanzierung der Sozialwerke weiter gestärkt werden. Dies begrenzt den Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens auf 7,1%.
- Die letzte Massnahme besteht aus *höheren Aufwendungen für Training und Weiterbildung* während der gesamten Erwerbslaufbahn. Dies führt zu einer höheren Arbeitsproduktivität und könnte den Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens auf 5,7% begrenzen.

Im Vergleich zu einer unveränderten Fortschreibung des Trendwachstums dürfte trotz aller Reformen das Pro-Kopf-Einkommen

um knapp 6% zurückfallen. Dies wird sich nicht in einem absoluten Einkommensrückgang äussern, sondern in einer vorübergehenden Verlangsamung des Wachstums. Bei einer Trendwachstumsrate von 1,75% pro Jahr genügen drei Jahre Nullwachstum, damit im Vergleich zu einer unveränderten Trendfortschreibung das Einkommen um 5% niedriger liegt.

Fazit

Naturgemäss sind solche Berechnungen durchaus sensitiv; die Studie enthält dazu entsprechende Sensitivitätsanalysen. Grundsätzlich kann jedoch festgehalten werden, dass die demografischen Prognosen für die Schweiz mit einer Verdoppelung der Alterslastquote und einer Zunahme der Bevölkerung auf 8,1 Mio. einen kräftigen Anstieg der Steuer- und Beitragsbelastung und einen Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens bedeuten. Ein grosser Teil davon kann durch eine Anhebung des Ruhestandsalters und durch effizienzsteigernde Reformen wieder wettgemacht werden. ■

Kasten 1

Literatur

- Boss A., A.J.G. Brown und D.J. Snower (2008), Beschäftigungskonten für Deutschland, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 9, S. 139–155.
- Diamond P. und P. R. Orszag (2005), Saving Social Security, Journal of Economic Perspectives 19, S. 11–32.
- Feldstein M. und J.B. Liebman (2002), Social Security, in: Handbook of Public Economics Vol. 4, Amsterdam: Elsevier, S. 2245–2324.
- Feldstein M. und D. Altman (2007), Unemployment Insurance Savings Accounts, in: Tax Policy and the Economy 21, MIT Press, S. 35–63.
- Jaag C., C. Keuschnigg und M. Keuschnigg (2008), Alterung, Sozialwerke und Institutionen, Studie im Auftrag des SECO, Universität St.Gallen.
- Lindbeck A. und M. Persson (2003), The Gains from Pension Reform, Journal of Economic Literature 41, S. 74–112.
- Queisser M. und D. Vittas (2000), The Swiss Multi-Pillar Pension System: Triumph of Common Sense?, Policy Research Working Paper 2416, The World Bank.