

Wer zahlt die AHV-Sanierung?

Analyse und Lösungsansätze



Inhalt

- 3 Editorial
- 4 AHV-Generationenbilanz:
Gewaltige Finanzierungslücke
- 7 Aktuelle Reformen der AHV:
Gut und doch einseitig
- 10 Längere Erwerbsphase:
Die Zeit drängt
- 14 Schweizer Staatsrechnung:
Wichtige Schulden werden nicht ausgewiesen
- 17 Finanzierung der staatlichen Sozialsysteme:
Nur nachhaltig ist richtig
- 19 Ordentliche Bilanzführung des Staates:
Chancen für bessere Entscheidungsgrundlagen
- 22 Anhang: Das Portugal-Modell

Studie

Wer zahlt die AHV-Sanierung?
Analyse und Lösungsansätze

Diese Studie entstand aus dem Forschungsprojekt des Forschungszentrums Generationenverträge (FZG) der Universität Freiburg im Breisgau und den Ökonomen des UBS Chief Investment Office GWM zur Altersvorsorge und zur Schweizer Generationenbilanz.

Herausgeber

UBS AG, Postfach, CH-8098 Zürich

Autoren

Gerrit Reeker, Ökonom, FZG
Veronica Weisser, Ökonomin, UBS AG
Jackie Bauer, Ökonomin, UBS AG
Bernd Raffelhüschen, Ökonom, Leiter FZG
Philipp Weckherlin, Betriebswirt,
Unternehmer

Redaktion

Viviane Vajda

Redaktionsschluss

25. Mai 2019

Desktop Publishing

CIO Digital & Print Publishing

Titelbild

Gettyimages

Sprachen

Deutsch und Französisch

Weitere Informationen unter
www.ubs.com/vorsorgeforum

Haftungsausschluss

Diese Broschüre ist eine Marketing-Publikation, welche nicht den gesetzlichen Bestimmungen bezüglich der Unabhängigkeit der Finanzanalyse unterliegt.

www.ubs.com/vorsorgeforum



Editorial

Liebe Leserin
Lieber Leser

Während des überwiegenden Teils der Menschheitsgeschichte glich der Ruhestand einer kurzen winterlichen Abenddämmerung. Zudem war Altersarmut weit verbreitet. Hingegen haben Schweizerinnen und Schweizer, die heute das Rentenalter erreichen, durchschnittlich noch über ein Viertel ihres Lebens vor sich – bei guter Altersabsicherung. So weisen die Rentner unter allen Altersgruppen die tiefsten Quoten der materiellen Entbehrung und die grössten Vermögen auf. Fraglich ist allerdings, wie lange die AHV-Renten nach heutigen Regeln noch ausbezahlt werden können.

Neben der verhältnismässig langen Rentenbezugszeit strapaziert auch die seit den 1970er-Jahren tiefe Geburtenrate arg die im Umlageverfahren konzipierte 1. Säule. Die jungen und zukünftigen Generationen haben noch unsichere Perspektiven. Nicht nur müssen sie zur Finanzierung der AHV eine steigende Abgabenglast und höhere Mehrwertsteuer schultern, auch in der 2. Säule wird ihr Pensionskassenkapital kaum noch verzinst und die Umwandlungssätze werden weiter sinken. Von einer vergleichbaren Umverteilung in der Altersvorsorge, wie sie heute und in den kommenden Jahrzehnten

tragen müssen, werden sie selbst im Rentenalter nicht profitieren.

Wir haben die demografisch bedingte Finanzierungslücke in der AHV und anderen Schweizer Sozialsystemen auf der Datenbasis des Jahres 2016 neu berechnet. Das Resultat überrascht keineswegs. Der lange Hochsommerabend als Ruhestand reisst gewaltige Lücken in die Finanzierung. Der Reformbedarf liegt auf der Hand. Doch wie wirksam sind die Massnahmen der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) sowie der Vorlage AHV 21 mit Blick auf die Verbesserung der langfristigen finanziellen Nachhaltigkeit der AHV und der Generationengerechtigkeit?

Beide Reformen tragen zu einer solideren und nachhaltigeren Finanzierung bei. Doch die Zeche zahlen die jungen und zukünftigen Generationen, deren Wohlstand geschmälert wird. Eine generationengerechte Lösung ist nur möglich, wenn die Erwerbsphase verlängert wird – wenn wir uns mit einer frischen Frühlingsdämmerung oder einem sanften Herbstabend als Ruhestand begnügen.



Bernd Raffelhüschen



Veronica Weisser

A stylized, handwritten signature in black ink.

Prof. Bernd Raffelhüschen
Forschungszentrum
Generationenverträge

A handwritten signature in black ink that reads 'V. Weisser'.

Dr. Veronica Weisser
UBS Chief Investment Office GWM



Gettyimages

AHV-Generationenbilanz: Gewaltige Finanzierungslücke

Durch die rasante Alterung der Gesellschaft gerät das Umlageverfahren der AHV in Schiefelage. Die AHV-Rentenversprechen übersteigen die künftigen Einnahmen der AHV um 169,2 Prozent des Schweizer Bruttoinlandprodukts. Offen ist, wer in die Bresche springen wird.

Die Anzahl Personen ab 65 in der Schweiz wird bis 2040 um etwa 57 Prozent ansteigen, da die geburtenstarken Nachkriegsjahrgänge im Verlauf der kommenden Jahre das Rentenalter erreichen. Doch die Anzahl der Personen im Erwerbsalter wird gemäss dem mittleren Szenario der Bevölkerungsprognose des Bundesamts für Statistik im gleichen Zeitraum praktisch stagnieren (Abbildung 1), unter der Annahme anhaltender Immigration. Entfallen derzeit knapp 3,4 Personen im Erwerbsalter auf eine Person im Rentenalter, so werden es im Jahr 2040 lediglich noch 2,2 sein.

Was heisst ...?

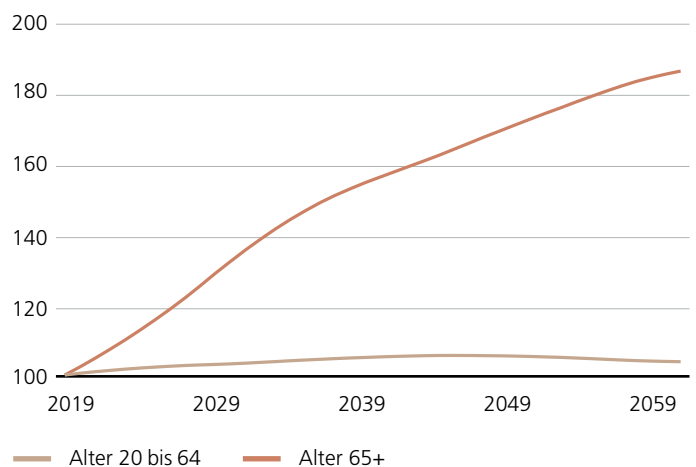
AHV-Umlageverfahren

Im AHV-Umlageverfahren werden die von den Erwerbstätigen einbezahlten AHV-Beiträge unmittelbar für die Zahlung der AHV-Renten an die ältere Generation genutzt.

Abbildung 1

Gruppe der Personen ab 65 wächst stark

Anstieg der Altersgruppen im Referenzszenario der Bevölkerungsentwicklung (indexiert 2019 = 100)



Quellen: BFS; UBS, FZG, eigene Berechnungen, 2019

Babyboomer wechseln bald die Seite

Die Analyse der Einnahmen und Ausgaben der AHV pro Kopf nach Alter (Abbildung 2) gibt Aufschluss über die finanziellen Herausforderungen der AHV. Zwar tragen auch die Rentner mit ihren Steuerzahlungen über den Beitrag des Bundes indirekt zur Finanzierung der AHV bei. Im Wesentlichen finanziert sich die AHV jedoch durch die Beitrags- und Steuerzahlungen der Erwerbsbevölkerung im Alter zwischen 17 und 64 Jahren (Abbildung 2, dunkelbraune Linie). Beim Berufseinstieg im Alter zwischen 17 und 25 Jahren liegen die durchschnittlichen Pro-Kopf-Einzahlungen in die AHV bei etwa CHF 5000 pro Jahr. Mit steigendem Erwerbseinkommen nehmen die durchschnittlichen Einzahlungen in die AHV zu und erreichen ihren jährlichen Höchstwert von etwa CHF 9000 für die Altersgruppe zwischen 45 und 60 Jahren. Zu dieser zählt auch ein Grossteil der Babyboomer-Generation, die aufgrund ihrer Zahlenstärke heute eine grosse Einnahmequelle für die AHV darstellt. Doch im Laufe der kommenden Jahre wechselt diese Generation auf die Empfängerseite. Die grosse Einnahmequelle wird zur Ausgabenpflicht.

Die Ausgaben der AHV entfallen, ihrem Zweck entsprechend, nahezu ausschliesslich auf Personen ab 64 Jahren (Abbildung 2, hellbraune Linie). Beginnend ab dem gesetzlichen Rentenalter der Männer steigen die Ausgaben je Einwohner sprunghaft an. Sie belaufen sich für eine 65-jährige Person auf durchschnittlich CHF 25 000 pro Jahr. Für ältere Rentner liegen die Ausgaben höher, da zum einen nach dem Tod eines Ehepartners der hinterbliebene Ehepartner in der Regel mehr als die Hälfte der Ehepaarrente erhält. Zum anderen steigen auch die Ausgaben für Hilfslosenentschädigungen der AHV mit zunehmendem Alter der Versicherten stark an.

Was heisst ...?

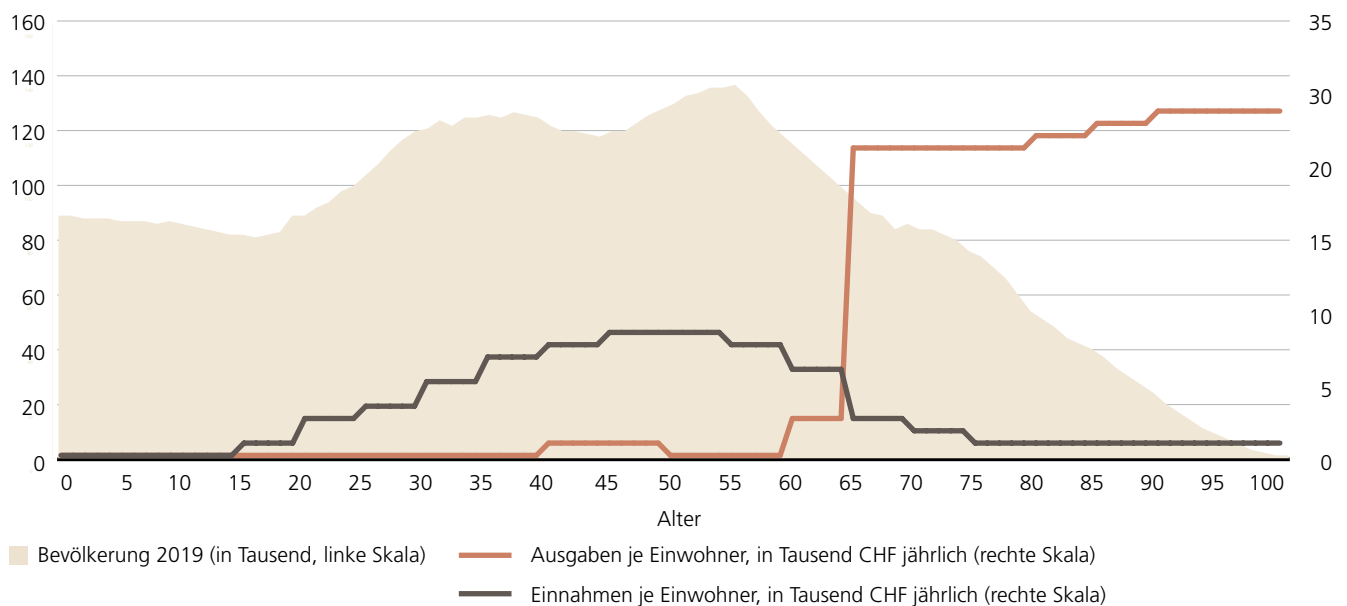
AHV-Finanzierungslücke

Die AHV-Finanzierungslücke beschreibt das Missverhältnis von Einnahmen und Ausgaben der AHV in Prozent des Schweizer Bruttoinlandprodukts. Dabei werden neben den heutigen Vermögen und Schulden auch die Barwerte der künftigen Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt, die unter anderem durch die bereits heute bestehenden Rentenverpflichtungen und durch zukünftige Beitragseinnahmen bestimmt sind.

Abbildung 2

Vor allem die 35- bis 60-Jährigen finanzieren heute die AHV

Altersstruktur der Bevölkerung; Einnahmen und Ausgaben der AHV nach Alter der Bevölkerung im Jahr 2019, in 1000 CHF pro Jahr



Quellen: BFS, Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt, SESAM; BSV; EFD; UBS, FZG, eigene Berechnungen, 2019

Was heisst ...?

AHV-Generationenbilanz

Die Generationenbilanz der AHV gibt an, wie viel jede heute lebende Generation im Durchschnitt pro Kopf im übrigen Lebensverlauf noch in die AHV einzahlen wird, abzüglich der Leistungen, die sie in Zukunft von der AHV erwarten kann. Die Differenz zwischen den zukünftigen Einzahlungen und den zukünftigen Auszahlungen entspricht der Nettozahlung zum Gegenwartswert des jeweiligen Altersjahrgangs gegenüber der AHV. Eine positive Nettozahlung

bedeutet, dass ein Altersjahrgang über seine verbleibende Lebensdauer mehr in die AHV einzahlen wird, als er im Gegenzug an Leistungen empfangen wird. Umgekehrt entspricht eine negative Nettozahlung einer Situation, in der ein Altersjahrgang mehr Leistungen aus der AHV in Anspruch nehmen wird, als er in seiner verbleibenden Lebensdauer noch an Beiträgen einzahlen wird.

Zahlmeister gesucht

Der heutige Barwert der gesamten AHV-Rentenversprechen übersteigt den Barwert der zukünftigen Einnahmen der AHV um 169,2 Prozent des Schweizer Bruttoinlandprodukts (BIP). Tatsächlich verspricht die derzeitige Gesetzgebung in der Schweiz jedem heute lebenden Altersjahrgang im übrigen Lebensverlauf mehr Leistungen aus der AHV, als sie ihm im Gegenzug an Zahlungsverpflichtungen auferlegt (Abbildung 3). Seit 2014 übersteigen die laufenden Ausgaben der AHV bereits die laufenden Einnahmen. Dieses Umlagedefizit wird von Jahr zu Jahr wachsen, weil die Zahl der Rentner deutlich ansteigt, während die Anzahl Erwerbstätiger stagniert. Unklar ist, wer die AHV-Finanzierungslücke, also das Missverhältnis zwischen künftigen Rentenansprüchen und Zahlungsverpflichtungen, finanzieren wird.

Lasten in die Zukunft verschieben

Eine Sanierung der AHV, bei der alle Generationen die Lasten in ähnlicher Masse mittragen, brächte nicht nur Einbussen für die Jungen mit

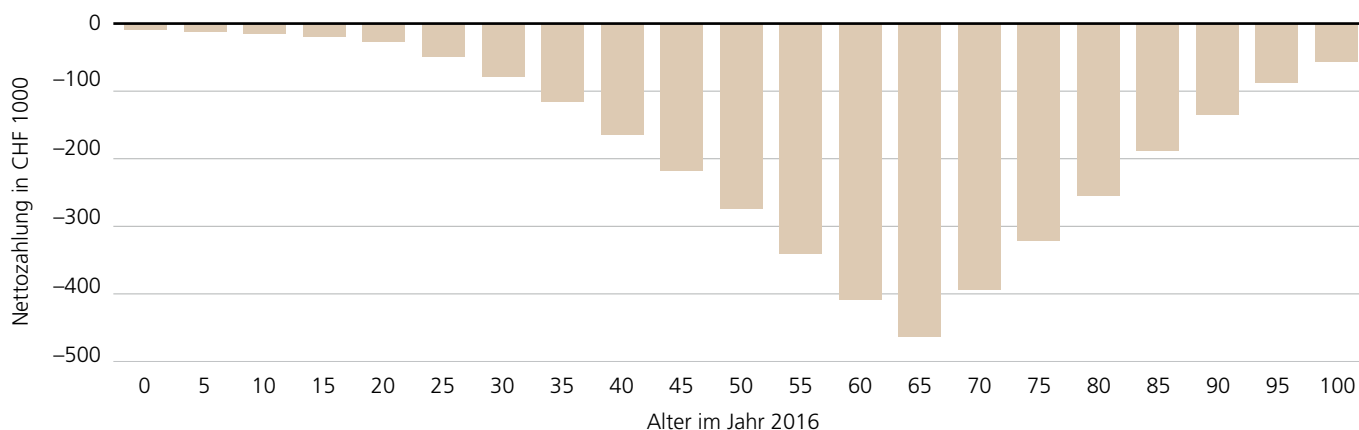
sich, sondern auch für Rentner und rentennahe Jahrgänge in der Grössenordnung von etwa 20 bis 25 Prozent ihrer AHV-Renten. Politisch dürfte dies bei den wählerstarken Jahrgängen über 50 keine Chance haben. Die zentrale politische Herausforderung besteht also darin, eine mehrheitsfähige Reform der AHV zu formulieren, an der sich möglichst viele Generationen beteiligen. Allerdings wird sich eine Mehrbelastung der Jungen aufgrund der direkten Demokratie und der Wählermacht der über 50-Jährigen wohl nicht verhindern lassen.

Mögliche Massnahmen, mit denen sich die rentennahen Jahrgänge und die Rentner an der Sanierung beteiligen, umfassen eine Verkürzung der Rentenbezugszeit, eine Reduktion der Renten oder eine temporäre Dämpfung der AHV-Rentansteige (zum Beispiel nur Erhalt der Kaufkraft, keine Anpassung an die Lohnentwicklung). Zu den Massnahmen, die primär die jungen Generationen belasten, zählen die Anhebung der Mehrwertsteuer und der AHV-Beitragsätze sowie die Finanzierung der AHV über den Staatshaushalt.

Abbildung 3

AHV-Generationenbilanz: Leistungen übersteigen Einzahlungen

Negativer Gegenwartswert der Nettoschulden (gegenüber der AHV) einer durchschnittlichen Person jeden Jahrgangs über die verbleibende Lebensdauer; Basisjahr 2016, Produktivitätswachstum = 1%, realer Zinssatz = 2%



Quellen: BFS, Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt, SESAM; BSV; EFD; UBS, FZG, eigene Berechnungen, 2019



Gettyimages

Aktuelle Reformen der AHV: Gut und doch einseitig

Die Reformprojekte STAF und AHV 21 verbessern die Finanzierung der AHV deutlich. Doch sie werden vorwiegend die jungen und zukünftigen Generationen belasten und den finanziellen Handlungsspielraum des Staates einschränken. Einzig die Angleichung des Rentenalters der Frauen ist ein Schritt in Richtung Generationengerechtigkeit.

Am 19. Mai 2019 hat das Schweizer Stimmvolk die Vorlage Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) angenommen. Für die AHV bedeutet dies eine signifikante Zusatzfinanzierung (siehe «Eckwerte STAF»). Zwar wird die STAF die AHV-Finanzierungslücke um etwa einen Fünftel reduzieren (Abbildung 4), doch belastet sie einseitig die jungen und zukünftigen Generationen. Denn es sind primär die jüngeren Generationen, die die höheren AHV-Beitragssätze über viele Jahre entrichten werden.

Was heisst ...?

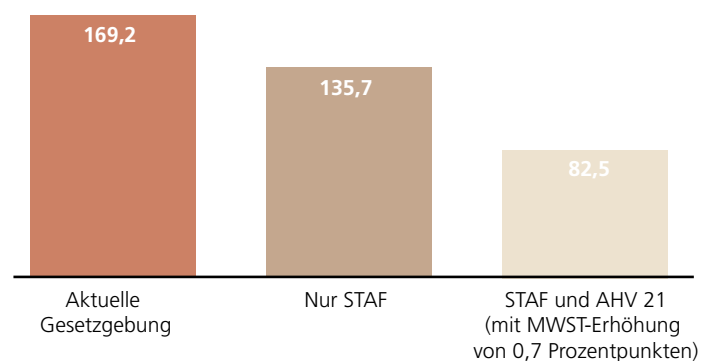
Referenzalter und Rentenalter

Durch die Flexibilisierung des Renteneintritts zwischen 62 und 70 Jahren wird anstatt vom Rentenalter neu vom Referenzalter gesprochen. Das Alter 65 dient lediglich als Referenzwert, wobei sowohl ein Rentenvorbezug als auch ein Rentenaufschub möglich sind.

Abbildung 4

Reformen STAF und AHV 21 senken die AHV-Finanzierungslücke

AHV-Finanzierungslücke in Prozent des BIP, Basisjahr 2016, Produktivitätswachstum = 1%, realer Zinssatz = 2%



Quellen: BFS, Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt, SESAM; BSV; EFD; UBS, FZG, eigene Berechnungen, 2019

Von einer Tasche in die andere

Die Zuweisung des vollständigen Mehrwertsteuer-Demografie-Prozents sowie die Erhöhung des Bundesbeitrags an die AHV (wie mit der Annahme der STAF beschlossen) stellen lediglich eine Verschiebung von Geldern aus dem Staatshaushalt in die AHV dar. Im Umkehrschluss erscheint ein Teil der AHV-Lücke in Zukunft im Staatshaushalt und langfristig in der Staatsverschuldung. Die Staatsverschuldung muss wiederum von künftigen Generationen über höhere Steuern (das heisst einen tieferen Lebensstandard) bedient werden und beeinträchtigt in Zukunft die Erfüllung anderer Bundesaufgaben sowie das Wirtschaftswachstum.

verkleinern. Hingegen haben die Massnahmen zum flexiblen Rentenbezug, zu den Anreizen zum längeren Erwerbsleben und die Ausgleichsmassnahmen für Frauen langfristig nur geringe Finanzierungsauswirkungen. Dennoch sind die Flexibilisierung und Angleichung des Rentenalters ein wichtiges Signal für Unternehmen und Erwerbstätige, in Zukunft auf eine längere Erwerbsphase zu setzen. Als positiver Nebeneffekt würde dadurch der Fachkräftemangel in der Schweiz gemildert.

¹ Als Grundlage dieser Analyse diente die Vernehmlassungsvorlage «Stabilisierung der AHV (AHV 21) – Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens».

Nächster Reformentwurf enthält zwei wirkungsvolle Finanzierungsansätze

Der Reformentwurf AHV 21¹, dessen Vernehmlassung im Frühjahr 2019 abgeschlossen wurde, hätte eine bedeutende Auswirkung auf die Finanzierung der AHV (siehe «Eckwerte AHV 21») und würde zusammen mit der STAF-Vorlage die aktuelle Finanzierungslücke um etwa die Hälfte reduzieren (Abbildung 4). Zwei der vorgeschlagenen Massnahmen sind für die Finanzierung der AHV besonders bedeutend (Abbildung 5). Erstens würde die Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,7 Prozentpunkte langfristig die heutige AHV-Finanzierungslücke von 169,2 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) um 36,9 Prozentpunkte reduzieren. Zweitens würde die Harmonisierung des Referenzalters der Frauen mit dem der Männer die Lücke um 15,7 Prozentpunkte

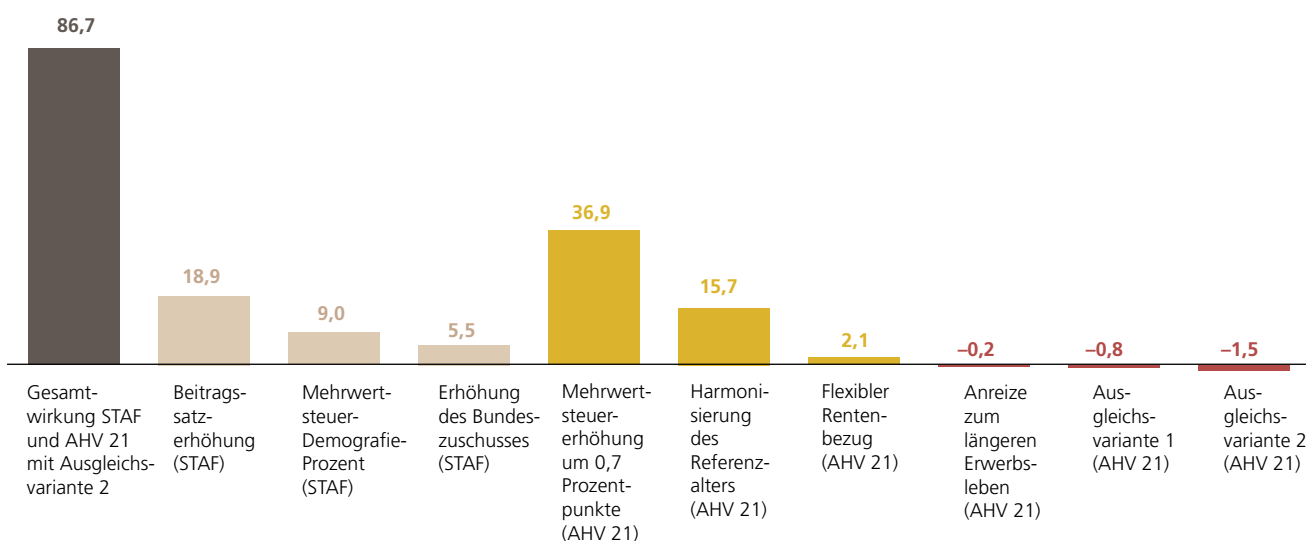
Eckwerte Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF)

- Unternehmenssteuerreform mit der Zielsetzung, die Schweizer Unternehmensbesteuerung den internationalen Standards anzupassen.
- AHV-Finanzierung mit drei Massnahmen:
 - Erhöhung des AHV-Beitragsatzes um 0,3 Prozentpunkte (je 0,15 Prozentpunkte für Arbeitgeber und Arbeitnehmende).
 - Einnahmen des Bundes am Mehrwertsteuer-Demografie-Prozent fliessen in die AHV.
 - Erhöhung des Bundesbeitrags von 19,55 Prozent auf 20,2 Prozent der AHV-Ausgaben.

Abbildung 5

Mehrwertsteuererhöhung verringert AHV-Finanzierungslücke am stärksten

Auswirkungen Einzelmassnahmen AHV 21 und STAF, in Prozentpunkten des BIP, Basisjahr 2016, Produktivitätswachstum = 1%, realer Zinssatz = 2%



Quellen: BFS, Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt, SESAM; BSV; EFD; UBS, FZG, eigene Berechnungen, 2019

Solidere Finanzierung, aber keine Generationengerechtigkeit

Insgesamt verbessern die Massnahmen beider Vorlagen die Finanzierung deutlich. Problematisch sind die Reformen aber in Bezug auf die Generationengerechtigkeit, wie die Sanierungslast pro Kopf zeigt (Abbildung 6). Da der überwiegende Teil der Massnahmen die Einnahmen der AHV erhöht und die Ausgaben nur geringfügig durch die Angleichung des Rentenalters sinken, lastet der Grossteil der Sanierungslast auf den jungen und zukünftigen Generationen.

Verteilungspolitisch problematisch ist insbesondere die vorgesehene Erhöhung der Mehrwertsteuer, die als Anteil am Einkommen vorwiegend arme sowie junge Haushalte trifft. Junge Personen tragen diese Belastung über das gesamte Leben, während ältere Jahrgänge bereits einen Grossteil ihres Lebens ohne diese Zusatzbelastung konsumieren und sparen konnten. Die beschlossene Erhöhung der Beitragssätze hat eine ähnliche Wirkung. Auch die verbleibende AHV-Finanzierungslücke werden mehrheitlich die jungen Generationen schultern müssen, da weitere Reformen unvermeidlich sind.

Eckwerte AHV 21

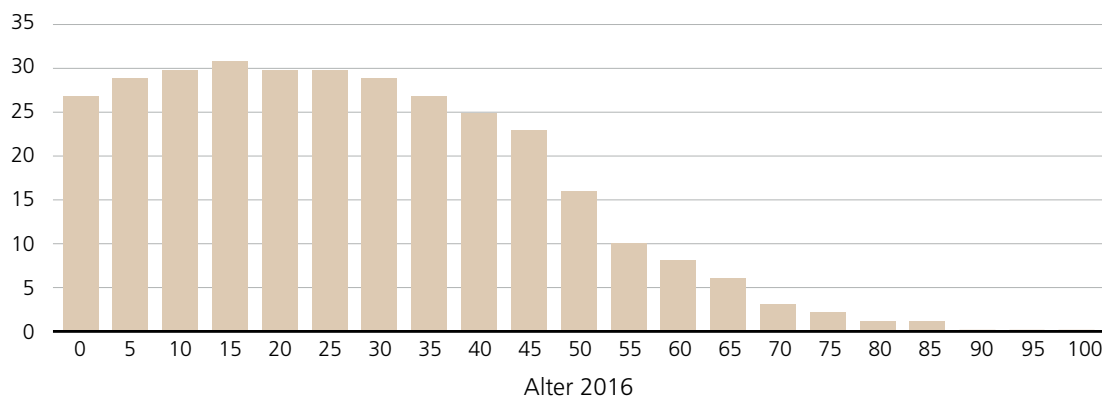
- Referenz- statt Rentenalter und Flexibilisierung des Renteneintritts. Zwischen 62 und 70 Jahren kann die ganze AHV-Rente oder eine Teilrente bezogen werden. Unter dem Referenzalter wird ein Abschlag, über dem Referenzalter ein Aufschlag auf die AHV-Rente angewendet. Die Flexibilisierung gilt auch in der beruflichen Vorsorge.²
- Harmonisierung des Referenzalters von Frauen und Männern auf 65 Jahre.
- Ausgleichsmassnahmen für die Erhöhung des Referenzalters der Frauen:
 - Ausgleichsvariante 1. Altersrenten der Frauen der Jahrgänge 1958 bis 1966 werden bei Bezug vor dem Alter 65 weniger stark bis gar nicht gekürzt.
 - Ausgleichsvariante 2. Umsetzung Ausgleichsvariante 1 und zusätzlich geänderte Rentenformel für Frauen der Jahrgänge
- 1958 bis 1966 mit tiefen bis mittleren Einkommen, die bis Alter 65 erwerbstätig sind und danach die AHV-Rente beziehen, sodass ihre AHV-Rente höher ausfällt.
- Anreize zu längerem Erwerbsleben. AHV-Beiträge, die bei Erwerbstätigkeit nach Erreichen des Referenzalters entrichtet werden, verbessern die spätere AHV-Altersrente und tragen zum Schliessen von Beitragslücken bei. Geringe, ab Erreichen des Referenzalters erzielte Einkommen sind weiterhin nicht beitragspflichtig (monatlicher Freibetrag CHF 1400).
- Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,7 Prozentpunkte (ohne STAF wären 1,5 Prozentpunkte vorgesehen gewesen).

³ Eine umfassende Reform der beruflichen Vorsorge wird gemäss Entscheid des Bundesrats erst nach Abschluss der Reform AHV 21 angegangen.

Abbildung 6

Junge Generationen tragen den Grossteil der AHV-Sanierungslast

Mehrbelastung über die verbleibende Lebensdauer bei Umsetzung von STAF und AHV 21, nach Alter, in 1000 CHF, Basisjahr 2016, Produktivitätswachstum = 1%, realer Zinssatz = 2%



Quellen: BFS, Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt, SESAM; BSV, EFD; UBS, FZG, eigene Berechnungen, 2019

Längere Erwerbsphase: Die Zeit drängt

Die gestiegene Lebensdauer kommt bisher ausschliesslich dem Ruhestand zugute. Eine Flexibilisierung des Rentenalters mit einer längeren Erwerbsphase ist die einzige Möglichkeit, die AHV zu sanieren und den Wohlstand aller Generationen zu erhalten. Zur sozialen Verträglichkeit ist allerdings noch ein Finetuning nötig.

Es wird häufig ins Feld geführt, dass jegliche AHV-Sanierungsmassnahmen entweder eine Reduktion des Wohlstands der jungen und zukünftigen Generationen (wie Mehrwertsteuer- und Beitragssatzerhöhungen) oder eine Reduktion des Wohlstands im Rentenalter (wie Rentenkürzungen, langsamere Erhöhungen der AHV-Renten) implizieren. Doch es gibt eine Massnahme, die den Wohlstand aller Gruppen erhalten kann: die Verlängerung der Erwerbsphase.

Gegen eine Erhöhung des Referenzalters wird häufig die gesellschaftlich brisante Problematik der Arbeitslosigkeit der über 50-Jährigen angeführt. Aus Sicht der Sozialversicherungen gilt jedoch, dass für jeden, der nicht (mehr) am Erwerbsleben teilnimmt, alle anderen umso länger arbeiten müssen, um die fehlenden Sozialbeiträge in den Sozialversicherungen und die Zusatzkosten für die Gesellschaft auszugleichen. Tatsächlich ist die Erwerbsbeteiligung der über 50-Jährigen bei über 76 Prozent noch nie so hoch gewesen wie heute, sodass längst nicht alles so düster ist, wie es manchmal dargestellt wird.

Knapp zwei Erwerbsjahre pro Rentenbezugsjahr reichen nicht

Dass ein längeres Erwerbsleben eigentlich überfällig ist, zeigt der bereits erfolgte massive Rückgang der Anzahl Erwerbsjahre gegenüber den Rentenbezugsjahren. Dauerte die durchschnittliche Rentenbezugszeit bei Einführung der AHV im Jahr 1948 noch 13 Jahre, so ist diese für Personen, die heute das Rentenalter erreichen, auf über 24 Jahre angestiegen.³ Das Verhältnis von ursprünglich 44 Beitragsjahren zu 13 Rentenbezugsjahren oder etwa 3,4 Erwerbsjahren pro Rentenjahr (44:13) ist inzwischen auf 1,8 Erwerbsjahre pro Rentenjahr (44:24) geschrumpft. Anders ausgedrückt: 1948 konnten 65-Jährige erwarten, 17 Prozent ihres gesamten Lebens als Rentner zu verbringen. Ein heutiger Neurentner verbringt voraussichtlich 26 Prozent seines ge-

samten Lebens im Ruhestand, eine Neurentnerin gar 29 Prozent.

Will eine Gesellschaft eine solch massive Reduktion der Erwerbszeit relativ zur Rentenbezugszeit geniessen, muss sie im Gegenzug eine Wohlstandsreduktion hinnehmen – entweder über tiefere Renten oder über einen tieferen Lebensstandard der zahlenden Generationen. Mögliche Lösungsansätze, um eine Wohlstandsreduktion zu vermeiden, sind ein gleichbleibendes Verhältnis der Anzahl Erwerbs- und Ruhestandsjahre, eine Zielgrösse für den Anteil des Ruhestands am gesamten Leben oder ein Modell, in dem jedes zusätzliche Lebensjahr teilweise der Erwerbsphase und teilweise der Rentenzeit zugeordnet wird (zum Beispiel $\frac{2}{3}$ und $\frac{1}{3}$). Im Vergleich können Modelle mit nur einmaligen Erhöhungen des Referenzalters aufgrund der steigenden Lebenserwartung nur einen geringeren Beitrag bei der Wohlstandssicherung erzielen. Bezüglich des Referenzalters sind zwei Punkte besonders bedeutsam.

1. Lebenserwartung verschiedener Berufs- und Einkommensgruppen unterschiedlich

Tendenziell weisen Akademiker und Besserverdienende eine höhere Lebenserwartung auf und treten häufig erst später in den Arbeitsmarkt ein. Hingegen haben Personen, die über einen längeren Zeitraum starken physischen Belastungen ausgesetzt sind und/oder besonders tiefe Löhne aufweisen, eine kürzere Lebenserwartung.⁴

³ Die übrigen Lebenserwartungen ab Alter 64/65 werden hier anhand der Generationensterbetafeln BVG 2015 ermittelt. Diese berücksichtigen die für die Zukunft erwarteten Anstiege der Lebenserwartung.

⁴ Für die Schweiz gibt es bisher keine öffentlichen Statistiken, die die Unterschiede in der Lebenserwartung unterschiedlicher Berufs- oder Einkommensgruppen aufzeigen. Es kann vermutet werden, dass in der Schweiz aufgrund des hohen Lohnniveaus sowie des umfassenden Gesundheits- und Sozialsystems die Unterschiede geringer ausfallen als beispielsweise in den USA oder Grossbritannien.

Rentaltermodelle, die solche Faktoren berücksichtigen, sind gerechtfertigt und weisen eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz auf. So können berufs- oder branchenspezifische Abschläge (zum Beispiel Bauarbeiter) oder Aufschläge (zum Beispiel Akademiker) auf das geltende Referenzalter berücksichtigt werden. Beispielsweise könnte für jeden Anstieg des Referenzalters um drei Monate das Referenzalter für Bauarbeiter lediglich um einen Monat angehoben werden.

Allerdings trägt die Gesellschaft durch die Frühverrentung von Erwerbstätigen gewisser Branchen zusätzliche Kosten, die durch die entsprechende Branche verursacht werden (negative Externalität). So würden privatwirtschaftliche Gewinne durch den erhöhten «Verschleiss» der Mitarbeitenden über die Frühverrentung durch

die Gesellschaft finanziert. Müssten Arbeitgeber die Kosten der Frühpensionierung ihrer Mitarbeitenden über Arbeitgeber-Sparbeiträge im Verlauf des Anstellungsverhältnisses selber vorfinanzieren, so stiege der Anreiz, die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Zudem sind Modelle mit berufs- und branchenspezifischen Abschlägen komplex, da die Verweildauer jedes Versicherten in jeder Branche berücksichtigt werden muss.

Denkbar ist auch, Personen, mit einer besonders hohen Anzahl Beitragsjahren als Erwerbstätige und gleichzeitig einem markant tiefen Lohnniveau über den Lebensverlauf, Abschläge zu gewähren. Dabei könnte für jedes zusätzliche Beitragsjahr als Erwerbstätiger über dem Referenzwert eine Reduktion des Referenzalters (beispielsweise um zwei Monate) angerechnet werden.



Gettyimages

Unsere Modellrechnungen (siehe «Modelle für die Erhöhung des Referenzalters» und Abbildung 7) zeigen die Auswirkungen solcher Modelle auf vereinfachte Weise, indem neben der Gesamtwirkung eines Modells zur Erhöhung des Referenzalters auch die Auswirkungen berechnet werden, wenn nur die Hälfte der Erwerbstätigen das höhere Referenzalter voll mittragen (Modelle mit *). Im Anhang (Seite 22) ist das «Portugal-Modell» beschrieben, das bei steigendem Referenzalter Abschläge für bestimmte Gruppen vorsieht und schon erfolgreich umgesetzt wurde. Es könnte der Schweiz als Vorbild dienen.

2. Schnelle Erhöhung des Referenzalters deutlich wirksamer

Die schon jetzt in den Ruhestand tretenden Babyboomer-Generationen haben durch ihre Grösse ein überproportionales Gewicht. Gehen sie ohne oder mit nur einer geringen Erhöhung des Referenzalters in Rente, muss das Rentenalter für die nachfolgenden kleineren Generationen viel stärker erhöht werden, damit dieselbe Finanzierungswirkung für die AHV erzielt wird. Unsere Modellierung umfasst einen zeitlichen Rahmen, der die Dauer politischer Prozesse berücksichtigt, sowie nur kleinschrittige, «politisch verdauliche» Anstiege des Referenzalters. Eine deutlich grössere finanzielle Wirkung für die AHV wäre erzielbar, wenn der Anstieg des Referenzalters auf 67 Jahre schneller erfolgen würde, zum Beispiel vier Monate pro Jahr für Männer und sechs Monate pro Jahr für Frauen.

Modelle für die Erhöhung des Referenzalters⁵

Modell 1

Ab 2022 wird das AHV-Referenzalter während insgesamt zwölf Jahren um zwei Monate pro Jahr für Männer und drei Monate pro Jahr für Frauen angehoben. 2034 ist das Ziel bei Alter 67 für beide Geschlechter erreicht.

Modell 2

Bis 2034 wie Modell 1. Nach heutigen Erwartungen liegt die Restlebenserwartung der 67-Jährigen im Jahr 2034 bei 21,83 Jahren. Diese Personen können erwarten, etwa drei Viertel ihres Lebens als Kinder/Erwerbstätige und ein Viertel ihres Lebens als Rentner zu verbringen ($67/(67+21,83) \approx 75$). Ab 2034 wird das Referenzalter angepasst, um dieses Verhältnis beizubehalten, was nach heutigen Erwartungen zu einer Anhebung des Referenzalters auf Alter 68/70/72 in den Jahren 2040/2073/2128 führt.

Modell 3

Bis 2034 wie Modell 1. Anschliessend wird das Referenzalter um zwei Monate pro Jahr

angehoben, bis Personen erwarten können, 78 Prozent ihrer Lebenserwartung als Kind/Erwerbstätige zu verbringen und 22 Prozent als Rentner; dieses Verhältnis wird dann beibehalten. Nach heutigen Erwartungen steigt dabei das Referenzalter auf Alter 68/70/72 in den Jahren 2040/2052/2064.

Modell 4

Wie Modell 3, aber mit 20 Prozent des Lebens im Ruhestand. Nach heutigen Erwartungen steigt dabei das Referenzalter auf Alter 68/70/72/74 in den Jahren 2040/2052/2064/2076.

Modelle mit * in Abbildung 7

Die Anstiege des Referenzalters betreffen nur die Hälfte der Bevölkerung (zum Beispiel Personen in Berufen mit höherer Lebenserwartung oder mit höheren Einkommen).

⁵ Die zugrunde gelegten und fortgeschriebenen Lebenserwartungen stammen vom BFS Bevölkerungsszenario A-00-2015.

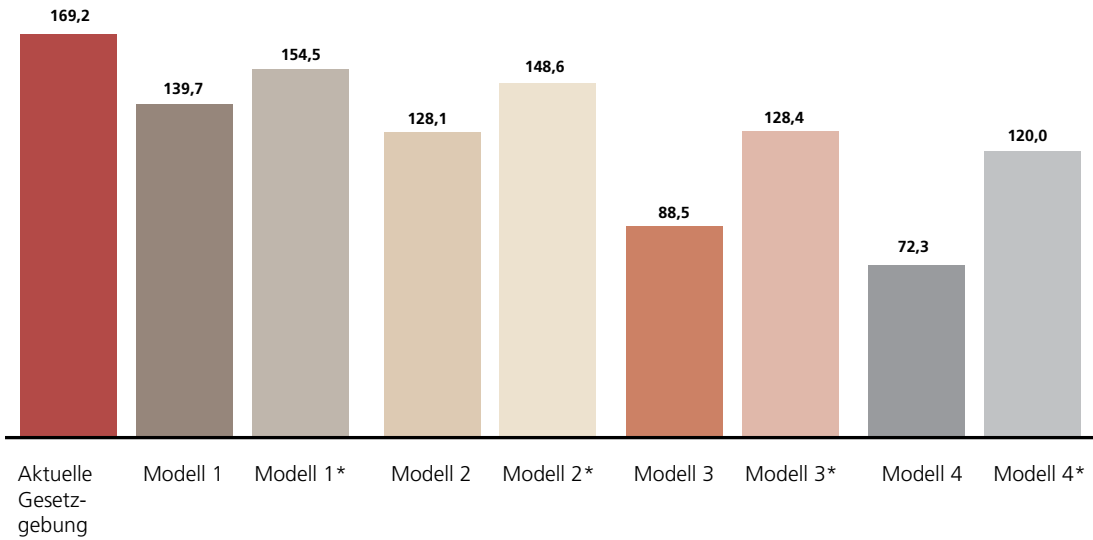
Abbildung 7 zeigt, dass die Verknüpfung des Referenzalters mit der Lebenserwartung die Finanzierung der AHV in bedeutendem Umfang verbessert. Dabei wird, wie in den Modellen 2 bis 4, eine relative Rentenzeit (zum Beispiel 20, 22 oder 25 Prozent der Lebenserwartung) erreicht. So würde ein Anteil von 20 Prozent der

Lebenserwartung im Ruhestand die AHV-Finanzierungslücke mehr als halbieren. Modelle mit berufs- oder branchenspezifischen Abschlägen (mit *) hätten je nach Ausgestaltung eine etwas geringere Wirkung, trügen aber dennoch in bedeutendem Masse zu einer generationengerechten Reduktion der AHV-Finanzierungslücke bei.

Abbildung 7

Referenzalter in Abhängigkeit der Lebenserwartung hat grössten Effekt

AHV-Finanzierungslücke in Prozent des BIP, Basisjahr 2016, Produktivitätswachstum = 1%, realer Zinssatz = 2%



Quellen: BFS, Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt, SESAM; BSV; EFD; UBS, FZG, eigene Berechnungen, 2019



Gettyimages

Schweizer Staatsrechnung: Wichtige Schulden werden nicht ausgewiesen

Mit einer Staatsverschuldung von 29 Prozent des Bruttoinlandprodukts steht die Schweiz im internationalen Vergleich vorbildlich da. Als Folge der demografischen Alterung werden die Ausgaben für Gesundheit, Pflege und Altersvorsorge in den kommenden Jahrzehnten jedoch stark zunehmen. Diese impliziten Lasten stellen die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Frage.

Der Zusammenhang zwischen der Altersvorsorge und dem öffentlichen Haushalt ist naheliegend. AHV-Rentenversprechen, die das Vorsorgesystem nicht selbst finanzieren kann, werden zu einer Verpflichtung des Staates. Diese implizite Staatsverschuldung beziffert sich heute allein in der AHV auf 169,2 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP). Hinzu kommen die demografisch bedingten Finanzierungslücken in folgenden Bereichen:

→ **Gesundheit und Pflege** in Höhe von 249,2 Prozent des BIP. Hiervon entfällt auf Bund, Kantone und Gemeinden 125,1 Prozent des BIP und auf die Krankenkassen 124,1 Prozent des BIP. Es handelt sich dabei allein um die impliziten Verpflichtungen des demografisch bedingten Anstiegs der Gesundheits- und Pflegeausgaben, ohne den zusätzlichen Ausgabendruck infolge des medizinischen Fortschritts (neue Behandlungsmethoden und Medikamente).

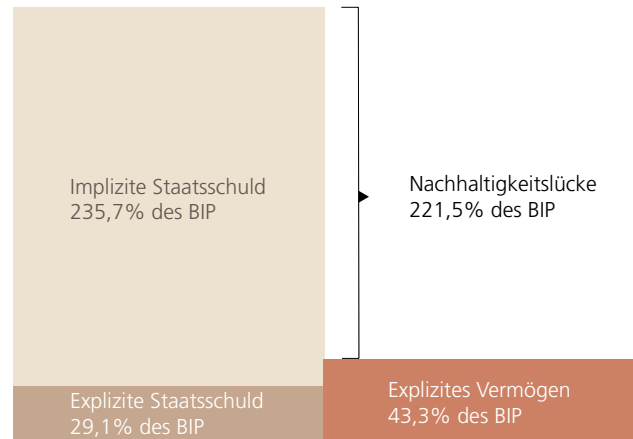
- **Ergänzungsleistungen (EL)** mit 4 Prozent des BIP. Auch die Ausgaben für die Ergänzungsleistungen werden in Zukunft, relativ betrachtet, in ähnlichem Umfang ansteigen wie die Ausgaben der AHV.
- **Invalidenversicherung (IV)** mit einer negativen Finanzierungslücke (Überschuss) in Höhe von -26,6 Prozent des BIP. In der IV ist die demografische Herausforderung nur ein Problem der nahen Zukunft. Mit dem Altern der Babyboomer werden die Ausgaben in den kommenden Jahren zunächst noch steigen. Ab dem Jahr 2030 wird sich die Situation jedoch deutlich entspannen. Langfristig ist die IV solide finanziert, weil der Anteil der Personen im Erwerbsalter mit Anspruch auf IV kaum zunimmt.

In der Gesamtbetrachtung (Abbildung 8) zeigt sich, dass die öffentlichen Haushalte von Bund, Kantonen und Gemeinden bei Fortschreibung ihrer gegenwärtigen Finanzsituation und bei Vernachlässigung des demografischen Ausgabendrucks langfristig einen Finanzierungsüberschuss erzielen würden. Dieser könnte zur Finanzierung der AHV oder der Gesundheits- und Pflegeleistungen beitragen.

Gewaltige Nachhaltigkeitslücke der Schweiz
Rechnet man zu den expliziten Staatsschulden in Höhe von 29,1 Prozent des BIP im Jahr 2016 die implizite Staatsschuld hinzu, so beläuft sich die tatsächliche Staatsverschuldung der Schweiz auf 264,8 Prozent des BIP. Abzüglich der bestehenden expliziten Vermögen in Höhe von 43,3 Prozent des BIP beträgt die Nachhaltigkeitslücke der Schweiz 221,5 Prozent des BIP (Abbildung 9).

Abbildung 9

Öffentlicher Haushalt nicht nachhaltig aufgestellt
Öffentlicher Gesamthaushalt inklusive Krankenkassen, Basisjahr 2016, Produktivitätswachstum = 1%, realer Zinssatz = 2%



Quellen: BAG; BFS, Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt, SESAM; BSV; EFD; OECD; UBS, FZG, eigene Berechnungen, 2019

Was heisst ...?

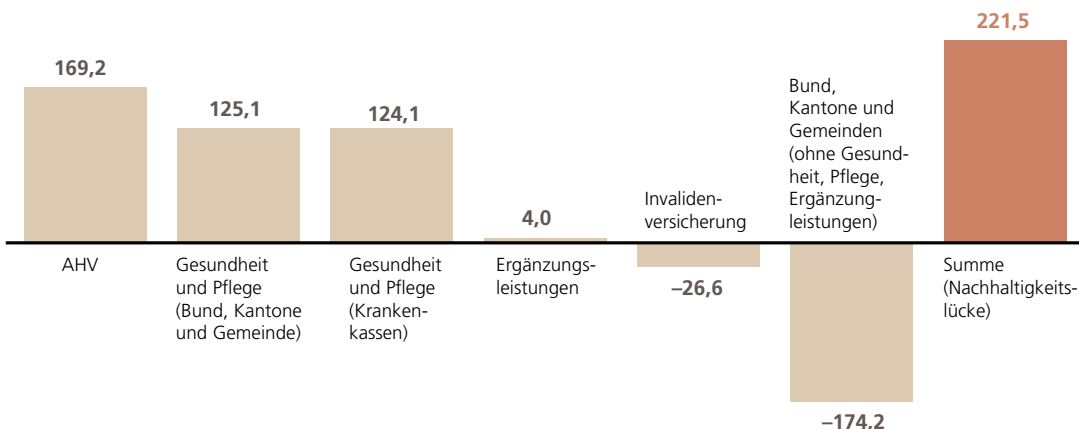
Nachhaltigkeit

Ein System ist nachhaltig, wenn es auf Basis der existierenden Mechanismen und unveränderter Regeln dauerhaft funktionieren und seine Ziele erfüllen kann. Die Schweizer Altersvorsorge ist nicht nachhaltig, weil auf der Basis der heutigen Gesetzgebung und der demografischen Rahmenbedingungen die AHV-Renten nicht langfristig in voller Höhe gesichert sind.

Abbildung 8

Gesundheitskosten und AHV hauptverantwortlich für die Nachhaltigkeitslücke

Finanzierungslücken nach Bereichen, in Prozent des BIP, Basisjahr 2016, Produktivitätswachstum = 1%, realer Zinssatz = 2%



Quellen: BFS, Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt, SESAM; BSV; EFD; OECD; UBS, FZG, eigene Berechnungen, 2019

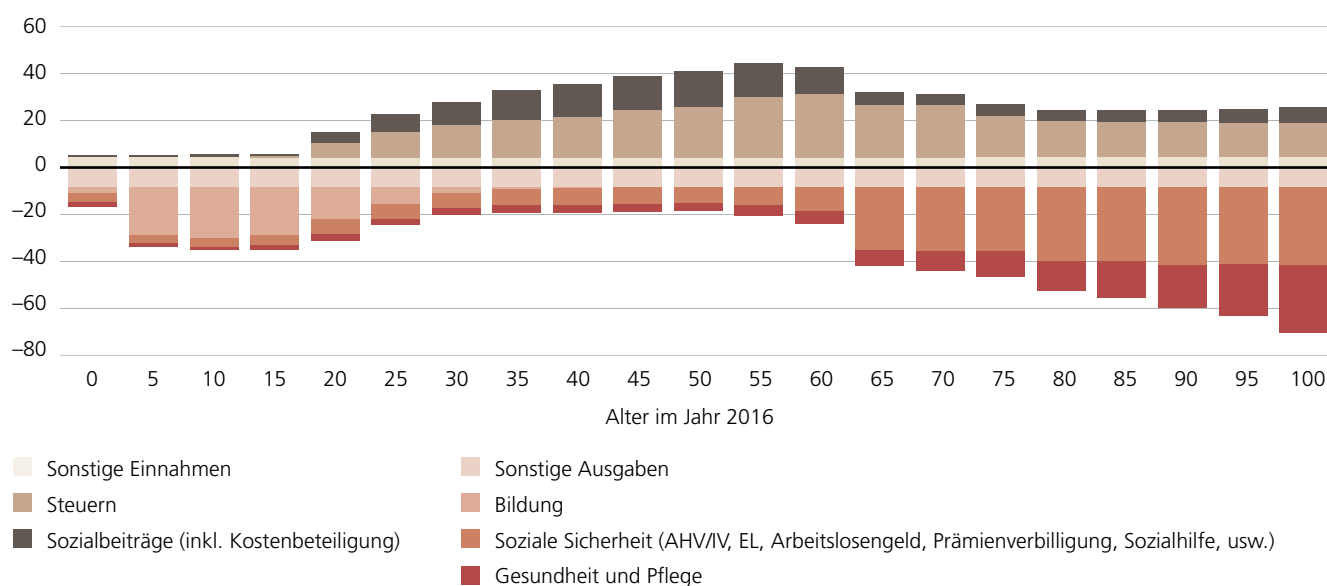
Dabei muss aber der übliche Massstab der Staatsverschuldung als Anteil des BIP infrage gestellt werden. Denn das BIP stellt die Einkommen aller Wirtschaftssubjekte in einer Volkswirtschaft dar, die Schulden sind hingegen die Verpflichtungen des Staates. Somit werden Schulden und Einkommen unterschiedlicher Wirtschaftssubjekte verglichen.

Unabhängig davon, wie man die Schulden misst, werden im Verlauf der kommenden Jahrzehnte implizite Schulden als Defizite in den Sozialversicherungen sichtbar. Sofern diese durch den Staatshaushalt gedeckt werden, steigen die expliziten Staatsschulden. Die wachsende Belastung des Bundeshaushalts durch die Sozialsysteme wird die Umsetzung anderer Bundesaufgaben beeinträchtigen.

Abbildung 10

30- bis 64-Jährige finanzieren Grossteil des Staatshaushalts

Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte je Einwohner, nach Alter, in CHF 1000 pro Jahr



IV = Invalidenversicherung, EL = Ergänzungsleistungen

Quellen: BFS, Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt, SESAM; BSV; EFD; UBS, FZG, eigene Berechnungen, 2019

Finanzierung der staatlichen Sozialsysteme: Nur nachhaltig ist richtig

Wer zweimal leistet, darf zweimal empfangen, so will es der Generationenvertrag. Doch das Umlageverfahren, wie es in den Schweizer Sozialsystemen existiert, foudiert sich um diese ökonomische Realität. Eine nachhaltige Finanzierung der Sozialsysteme im Umlageverfahren ist nur möglich, wenn die Anreizstrukturen und Finanzierungsmechanismen grundlegend angepasst werden.

Der Generationenvertrag ist ein «fiktiver Solidarvertrag zwischen je zwei gesellschaftlichen Generationen», wie es der deutsche Wirtschaftstheoretiker Wilfrid Schreiber (1904–1975) beschrieb. Dabei schliesst jede Generation zwei fiktive Verträge ab, einen mit seiner Eltern- und einen mit seiner Kindergeneration. Vertragsgemäss empfängt und erbringt jede Generation

zwei Mal Leistungen. Im Gegenzug für die erhaltene Erziehung und Ausbildung sowie für die bereitgestellte Infrastruktur finanziert jede Kindergeneration die AHV-Renten ihrer Eltern. Ein zweites Mal leistet diese Generation, wenn sie selber Kinder gebärt, erzieht und ausbildet, wofür sie die eigene AHV-Rente erhält.



Das Umlageverfahren in der aktuellen AHV-Gesetzgebung missachtet den Generationenvertrag, denn das Gesetz gewährt das Anrecht auf eine AHV-Rente aufgrund der Zahlung von Beiträgen. Dies lässt aber ausser Acht, dass damit nur die Pflicht gegenüber der Elterngeneration erfüllt ist. Um gemäss Generationenvertrag ein Anrecht auf eine Rente zu erlangen, bedarf es zusätzlich genügend Nachwuchs. Fehlt dieser, so wurde der zweite Vertragsteil nicht eingehalten, sodass kein Recht auf die Gegenleistung, die AHV-Rente, besteht.

Nachkommen als fester Bestandteil der Staatsfinanzierung

Noch vor hundert Jahren galten Kinder als Garant für die finanzielle Absicherung betagter Eltern. Doch die Einführung der Umlageverfahren in den Sozialwerken machte diesen finanziellen Anreiz, Kinder zu haben, zunichte und trug neben anderen gesellschaftlichen Veränderungen zur demografischen Entwicklung bei. So ist seit 1900 die Geburtenrate in der Schweiz von 3,7 auf heute 1,6 Kinder pro Frau gesunken (Tiefstand 1,4).

Der Grundsatz, dass jeder zunächst für sich und seine Familie verantwortlich ist und Kinder somit «Privatsache» sind, ist in der Schweiz stark verankert. Die nachteiligen Kosten und Belastungen der Kinder tragen heute primär die Eltern, vor allem durch den Erwerbsausfall wegen Kinderbetreuung, den hohen Kosten der Fremdbetreuung, dem Bedarf nach mehr Wohnraum, den Kosten für Ausstattung, Versicherung und Ernährung sowie der für die Erziehung aufgewendeten Zeit und Energie.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden in der Schweiz jedoch Sozialsysteme etabliert, in denen strukturell die Einnahmen primär von den erwerbstätigen Generationen stammen und die Ausgaben zu einem grossen Teil für die Rentnergenerationen anfallen (AHV, Ergänzungsleistungen, Gesundheitsversorgung). Dadurch wurden nur die Vor-, nicht aber die Nachteile der Kinder sozialisiert. Kinder werden dadurch zwar noch nicht zur «Staatssache», aber zumindest zur zwingenden Notwendigkeit der Staatsfinanzierung. Kinderlose sind in diesem System finanziell über das gesamte Leben deutlich besser gestellt und haben bei der sozialen Absicherung keine Nachteile. Kinder zu haben ist demnach unattraktiver geworden. Das Umlageverfahren, das Kinder zu einer zwingenden Notwendigkeit für die Finanzierung der staatlichen Leistungen gemacht hat, hat sich selbst ausgehebelt.

Wie kann ein Staat seine Sozialsysteme finanzieren, um diese nachhaltig zu gestalten?

- **Anreize und Finanzierung innerhalb jeder Generation in Einklang bringen.** Entweder tragen die Kinderlosen die Kosten für die Kinder zum Beispiel über Steuern in viel stärkerer Masse mit. Diese Systematik existiert schon in Frankreich, Neuseeland, Norwegen oder Schweden, wo die Geburtenraten höher sind als in der Schweiz. Oder Kinderlose kommen nur in geringerem Umfang in den Genuss der Leistungen, die von den Kindern finanziert werden, entweder durch tiefere Renten oder ein höheres Rentenalter.
- **Die doppelten Generationenverträge berücksichtigen.** Generationen, die wenig Kinder haben, fordern von diesen nachfolgenden kleinen Generationen weniger Leistungen ein, als von einer grösseren Generation möglich wäre. Als Massnahme zur Sicherung eines gewissen Lebensstandards steigt bei Generationen mit besonders wenig Kindern – und entsprechend höherem Sparpotenzial – der obligatorische Kapital-Sparanteil. Aus den Erträgen und dem Kapitalverzehr werden später Leistungen finanziert, die bei Generationen mit vielen Kindern im Umlageverfahren finanziert werden. Diese Systematik wurde in Deutschland und Schweden teilweise eingeführt, wo die Renten automatisch anhand einer Formel reduziert/ angehoben werden, wenn die Wirtschaftskraft der nachfolgenden Generation tiefer/höher liegt.

- **Der steigenden Lebenserwartung Rechnung tragen.** Je grösser der Anteil des Lebens, der durchschnittlich der Rentenzeit zugeordnet werden soll, desto weniger wohlhabend werden schliesslich alle Generationen sein. Im Umlageverfahren sollte ein Konsens über diese Abwägung gefunden werden, sodass alle Generationen einen ähnlichen Anteil ihres Lebens im Ruhestand verbringen.

Eine nachhaltige Finanzierung der Sozialsysteme im Umlageverfahren kann auch in der Schweiz erreicht werden, falls die Anreizstrukturen und Finanzierungsmechanismen grundlegend angepasst werden. Ansonsten bleiben Fehlanreize und Ungerechtigkeiten sowohl innerhalb als auch zwischen den Generationen bestehen. Langfristig gefährdet dies den sozialen Zusammenhalt und macht die Schweiz ärmer.

Gastbeitrag



Dr. Philipp Weckherlin
Betriebswirt, Unternehmer

Dr. Philipp Weckherlin ist Experte für «Good Public Governance». Seit über einem Jahrzehnt fördert er die transparente und nachhaltige Staatsführung und publiziert zu diesen Themen in renommierten Fachzeitschriften. Er war Mitgründer und Partner der CEAMS CE Asset Management (heute Hérens Quality Asset Management) und in dieser Rolle Pionier für Quality Investments. Zuvor arbeitete er als Unternehmer sowie mehrere Jahre in leitenden Positionen bei Boston Consulting Group und bei Roland Berger & Partner. Er promovierte an der Universität St. Gallen.

Ordentliche Bilanzführung des Staates: Chancen für bessere Entscheidungs- grundlagen

Klafft eine Finanzierungslücke in den staatlichen Sozialsystemen, so ist der Staat nicht nachhaltig geführt. Eine transparente Rechnungslegung sowie eine bewusste Bewirtschaftung der öffentlichen Vermögen und Schulden, wie vom IWF und von der OECD empfohlen, ermöglichen eine generationengerechte Verbesserung der Finanzlage. Kein Staat wird sich diesem Trend entziehen können.

Die Bilanz ist ein wichtiges Instrument der nachhaltigen finanziellen Führung einer jeden Organisation. Sie gibt Auskunft über die Schulden- und Vermögenssituation, die Liquidität sowie das Eigenkapital. Zusammen mit der Erfolgsrechnung, über die die jährlichen Kosten und Erträge abgewickelt werden, und der Mittelflussrechnung, mit der die jährlichen Geldflüsse aus der operativen Tätigkeit, den Investitionen und der Schuldenerhöhung oder -tilgung ermittelt werden, dient sie als Werkzeug für die strategische Planung.

Diese «ordentliche Bilanzierung» schreiben die Staaten den juristischen Personen wie Aktiengesellschaften oder Genossenschaften vor, halten sich selbst aber meist nicht dieselben Grundsätze. Würden sie diese Vorgaben einhalten, so wären Finanzierungslücken sofort ersichtlich. Die Staaten könnten ihnen entgegenwirken und nachhaltig geführt werden. Doch derzeit fehlen hierfür in der staatlichen Bilanzierung schlicht die zentralsten Führungsinformationen.

Schwachstellen des staatlichen Rechnungswesens:

→ Vereinfachte Einnahmen-Ausgaben-Rechnung (kamerale Buchhaltung oder im Volksmund «Milchbüchleinrechnung»)⁶ Es werden meist nur die Geldflüsse, nicht aber deren Zweck oder Ursprung ermittelt, sodass nicht zwischen herkömmlichen Erträgen (zum Beispiel Steuereinnahmen), Abverkäufen von Vermögenswerten, Schuldenerhöhungen, herkömmlichen Kosten oder Investitionen unterschieden wird. Die Einträge werden in der Regel nicht periodengerecht abgegrenzt (Accrual-Accounting-Prinzip). Es fehlen Bilanz, Erfolgsrechnung, Geschäfts- und Rechenschaftsberichte. Das Eigenkapital ist häufig nicht bekannt, sodass es nicht als Steuerungsgrösse dient und nicht für zukünftige Generationen bewirtschaftet und geschützt werden kann.

⁶ Diese wird in der Schweiz Freiberuflern und Einzelunternehmern mit einem Jahresumsatz unter CHF 100 000 empfohlen und ist bis zu einem Jahresumsatz von CHF 500 000 gestattet.

- **Unschlaggerechte Schuldensicht.** Da nur explizite, nicht aber implizite Schulden ausgewiesen werden, ist die Staatsverschuldung unbekannt. Restrukturierte Schulden werden bei Staaten mit Schieflage, sofern es nicht zu einem Forderungsverzicht kommt, beim ursprünglichen Wert vor der Restrukturierung belassen, obschon sich der ökonomische Wert der Schuld seither verändert hat.
- **Nicht nachhaltig finanzierbare Leistungsversprechen.** Da diese buchhalterisch nicht erfasst werden, fallen sie kurz- bis mittelfristig nicht auf.
- **Fehlanreize.** Die kamerale Buchhaltung führt bei steigenden gebundenen Ausgaben und einem Budgetengpass leicht dazu, dass bei langfristigen Investitionen und strategischen Verteidigungsausgaben gespart wird. Das mag in den unmittelbar folgenden Perioden nicht auffallen, kann sich aber längerfristig als ineffizient erweisen und zu strategischen Fehlentscheiden führen.
- **Keine seriöse Kostenrechnung.** Eine Vollkostenbetrachtung wie im Unternehmen ist unmöglich, da man die Kosten der Kapitalbindung, weil unbekannt, nicht auf die staatlichen Leistungen umlegen kann. So erscheint die öffentliche Hand im Vergleich zu privaten Anbietern meist als wettbewerbsfähig, weil sie ihre Teilkosten mit den Vollkosten von Privaten vergleicht. In der Folge können sich die Aufgaben der öffentlichen Hand sukzessive, aber auf für die Gesellschaft ineffiziente Weise, ausdehnen.
- **Finanzausgleichssysteme, die sich nur an der Einkommens-, nicht aber an der Vermögenssituation von Finanzausgleichsnehmern orientieren.** Vermögensstarke Empfänger (zum Beispiel Städte mit grossem Grundbesitz) können in den Genuss von Ausgleichsmitteln oder staatlichen Leistungen kommen, ohne tatsächlich bedürftig zu sein.
- **Weder werterhaltende noch wertmehrende Bewirtschaftung des Vermögens.** Kapital wird häufig unsystematisch alloziert ohne Berücksichtigung der erzielbaren Gewinne unterschiedlicher Investitionen. Staatsvermögen wird gelegentlich veräussert, ohne dass eine sachgerechte Abwägung zwischen Bewirtschaftung und Verkauf dieser Vermögenswerte erfolgt. Die resultierenden Einnahmen werden manchmal zur Finanzierung von Staatskonsum genutzt anstatt zur Erhaltung des Vermögensstocks.

→ **Schulden zu Konsum-, nicht aber zu Investitionszwecken.** Schuldtitle werden primär zur Deckung der laufenden Staatsausgaben emittiert; nachhaltig ist eine Schuldfinanzierung aber nur, wenn die Erträge aus Investitionen die Schuldzinsen und -tilgung decken.

→ **Eigenkapital des Staats.** Kann unbemerkt aufgebraucht werden.

Unzeitgemässe und unvollständige Führungsinformationen verbunden mit Fehlanreizen können markante Probleme in der Governance der Staaten verursachen. So führt kaum ein Staat dieser Welt seinen «Betrieb» für seine Eigentümer – das Volk – finanziell nachhaltig und effizient. Vielmehr dominiert der an sich feudale Grundgedanke, die Eigentümer können immer mit einer Nachschusspflicht für eine Sanierung des Staatshaushalts belangt werden.

Good Public Governance gewinnt an Bedeutung

Es wächst die Erkenntnis, dass betriebswirtschaftliche Entscheide des Staates sowie dessen Governance eine substantielle volkswirtschaftliche Bedeutung haben, insbesondere auf das Wachstum, und nicht wie bisher ignoriert werden können. Ein Staat darf bei dieser Diskussion aber niemals mit einer Aktiengesellschaft gleichgestellt werden, die für ihre Aktionäre nachhaltig den Gewinn optimieren muss. Stattdessen ist die öffentliche Hand mit einer ewigen gemeinnützigen Genossenschaft, die allen Bürgern zu gleichen Teilen gehört, zu vergleichen. Gerade in unserem Landesnamen «Eidgenossenschaft» ist der Genossenschaftscharakter markant vertreten. Doch auch eine Genossenschaft ist gegenüber ihren Eigentümern zu Nachhaltigkeit und zeitgemässer Governance verpflichtet.

Standards bei staatlicher Bilanzierung und Staatsführung kaum eingehalten

Die staatlich festgelegten Rechnungslegungsstandards für Unternehmen können den Staaten selbst als Richtschnur dienen. Mit IPSAS, den International Public Sector Accounting Standards, besteht ein Buchhaltungsstandard für Staaten, der mit den privaten Buchführungsstandards US-GAAP oder IFRS vergleichbar ist. Diese definieren detailliert, wie ein Staat seine Bilanz, Erfolgs- und Mittelflussrechnung zu führen hat. Die meisten OECD-Staaten unterstützen dieses Regelwerk. Einige wenige, zum Beispiel die Schweiz, haben Teile davon in ihrem Reporting übernommen. Bislang hält aber einzig Neuseeland die Regeln nicht nur im Reporting, sondern auch in der Führung ein.

Der Internationale Währungsfond (IWF) fordert im Fiscal Report 2018, dass Staaten nicht nur auf die Schulden, sondern vermehrt auch auf die Aktivseite der Bilanz schauen. Die Vermögen sollen zur Beurteilung der Schuldensituation herangezogen und zudem vermehrt bewirtschaftet und als Ertragsquelle eingesetzt werden. Der IWF geht sogar so weit, obwohl das zugrundeliegende Zahlenwerk noch ungenau ist, die Vermögen der Staaten zu bewerten und mit sowohl den expliziten als auch den impliziten Schulden in Bezug zu setzen. Erstaunlich bei dieser Modellrechnung ist, dass viele Staaten dabei ein komfortables Eigenkapital aufweisen.

Der im Jahre 2015 erschiene Empfehlungskatalog der OECD zum Thema «Good Governance von staatseigenen Betrieben» stützt sich auf die sehr guten Erfahrungen in Neuseeland und fordert, dass staatseigene Unternehmen wie börsennotierte Unternehmen den höchsten Governance-Ansprüchen genügen. Die OECD gibt dabei keine Empfehlung ab, ob staatseigene Betriebe privatisiert werden sollen oder nicht. Sie verlangt aber, dass diese Unternehmen so zu führen sind, dass sie für den Shareholder (den Bürger), zu jedem Zeitpunkt bei einem Verkauf den maximalen Wert erzielen.

Neuseeland und Norwegen auf den ersten Rängen

Gewisse Staaten, zum Beispiel Norwegen, wenden gesamthaft oder teilweise «Best Practice Public Governance» mit Erfolg an. So sind Norwegens Unternehmen mit staatlicher Beteiligung bezüglich Governance wie auch operativer Performance mindestens gleichauf mit ihren internationalen börsennotierten Konkurrenten. Zudem hat Norwegen mit seinem Staatsfonds Pionierarbeit geleistet. Erträge aus dem Ölverkauf werden in Wertpapiere gewandelt, womit der ursprüngliche Vermögenswert erhalten bleibt; lediglich die Kapitalerträge der Wertpapiere fliessen in die Staatskasse. Das Vermögen bleibt, anders wie bei anderen Staaten, unangetastet und wird wertvermehrend investiert.

Der unbestrittene Best-Practice-Vorreiter für staatliche Nachhaltigkeit und Public Governance ist gesamthaft betrachtet Neuseeland. Seit rund 30 Jahren wendet Neuseeland IPSAS

konsequent an, sowohl in der Berichterstattung als auch in der Führung. Dank dem höheren Eigentümerfokus ist die Principal-Agent-Thematik in den Fokus gerückt und hat die Zusammenarbeit zwischen Volk, Parlament, Regierung und Verwaltung wesentlich geformt. Politische Leistungsbereiche sind wie Gesellschaften konzipiert und werden von einem CEO und einer Konzernleitung geführt. Sie werden strategisch transparent und mit Leistungszielen gesteuert und von den zuständigen Ministern und dem Parlament beaufsichtigt. Zudem ist das gesamte Staatswesen mit aussagekräftigen Erfolgs-, Mittelflussrechnungen und Bilanzen unterlegt. Auch wird das Eigenkapital bewirtschaftet und monatlich ausgewiesen. Das Resultat lässt aufhorchen. Neuseelands Wirtschaft hat seit vielen Jahren gute Wachstumszahlen, eine sehr tiefe Staatsverschuldung, eine solide Eigenfinanzierung und ein dickes Eigenkapitalpolster als Sicherheit für wirtschaftliche Krisen.

Das Portugal-Modell

Die allermeisten OECD-Länder haben bereits eine Erhöhung des Rentenalters über 65 Jahre beschlossen, obwohl sie eine tiefere Lebenserwartung aufweisen als die Schweiz. In Portugal wurde ein sozial verträgliches Modell zur Flexibilisierung und Anhebung des Rentenalters erfolgreich eingeführt. Dadurch wurden eine nachhaltige und sichere Finanzierung der Renten erreicht und die impliziten Schulden des Staats abgebaut.

Ähnlich wie die Schweiz sieht sich Portugal mit einer rasanten Alterung der Bevölkerung konfrontiert. Getrieben ist diese primär durch die rückläufige Geburtenrate und die in den vergangenen Jahrzehnten stetig ansteigende Lebenserwartung in Kombination mit einer raschen Zunahme der Anzahl Rentner. Portugal ist eines der OECD-Länder, das in den vergangenen Jahrzehnten am aktivsten wirkungsvolle Reformen zum Versorgungssystem umgesetzt hat. Mitverantwortlich für die Reformen war der Druck seitens der EU, nach der Eurokrise den staatlichen Schuldenberg zu begrenzen und die Sozialsysteme nachhaltiger aufzustellen. Das Modell für das Rentenalter könnte der Schweiz als Vorbild dienen. Denn heute steht Portugal im Nachhaltigkeitsranking der EU-Länder schon an sechster Stelle, weit vor Ländern wie Deutschland, Frankreich, Österreich, Grossbritannien oder Luxemburg.

Das Portugal-Modell enthält Elemente, die die finanzielle Nachhaltigkeit des Systems verbessern und gleichzeitig sozial verträglich sind.

→ **Referenzalter steigt mit Lebenserwartung.** Das Referenzalter für die Berechnung der im Umlageverfahren finanzierten staatlichen Rente wurde für die Geschlechter vereinheitlicht (1999), auf 66 angehoben (2014) und steigt mit der zunehmenden Lebenserwartung an (seit 2016). Für jedes Jahr, um das eine Generation im Alter von 65 Jahren eine höhere Lebenserwartung aufweist, wird das Referenzalter um acht Monate angehoben. Alle Altersgrenzen und Referenzwerte (zum Beispiel für die Frühpensionierung) werden im Gleichschritt angepasst.

→ **Umsetzung.** Derzeit beträgt das Referenzalter 66 Jahre und zwei Monate und wird im Jahr 2070 voraussichtlich 70 Jahre erreichen. Mit einem Online-Tool können Versicherte ihr erwartetes Rentenalter ermitteln.⁷

→ **Abschläge beim Referenzalter.** Weist ein Erwerbstätiger mehr als das geltende Standardmass an Beitragsjahren auf (auch diese Zahl steigt mit der steigenden Lebenserwartung an), so wird pro zusätzlichem Beitragsjahr ein Abschlag beim Referenzalter von vier Monaten gewährt. Hiervon profitieren insbesondere Personen mit tieferem Bildungsstand und entsprechend niedrigerem Einkommen, da sie in der Regel früher ins Erwerbsleben eintreten.

→ **Aufschläge bei der Rente.** Bei Erwerbstätigkeit über das Referenzalter hinaus werden Rentenaufschläge für die zusätzlichen Erwerbsjahre gewährt. Bei Frühpensionierung, die nicht aufgrund erhöhter Beitragsjahre als Erwerbstätiger begründet ist, erfolgt ein Rentenabschlag in Abhängigkeit der Lebenserwartung.

→ **Notmassnahmen zur Stabilisierung des Staatshaushalts umfassen auch Rentner.** Zur Überwindung der Finanzkrise wurden die staatlichen Renten zeitweise eingefroren (keine Anpassung an die Lohn- und Preisentwicklung) und zusätzliche Steuern in Höhe von 10 bis 40 Prozent auf Renten ab einer gewisse Einkommenschwelle erhoben. Diese Steuern wurden 2016 wieder abgeschafft.

→ **Breit abgestützt.** Das Modell wird als wichtiger Lösungsbestandteil für die demografischen Herausforderungen angesehen. Ausschlaggebend für den Erfolg ist die Unterstützung durch alle bedeutenden politischen Parteien.

⁷ In den Niederlanden, wo das Rentenalter ebenfalls an die Lebenserwartung angepasst wird, wird fünf Jahre vor dem Renteneintritt das Referenzalter für die jeweilige Generation festgelegt und es werden keine Änderungen bei der Lebenserwartung mehr berücksichtigt, damit die Planungssicherheit gewährleistet ist.

Diese Broschüre ist eine Marketing-Publikation, welche nicht den gesetzlichen Bestimmungen bezüglich der Unabhängigkeit der Finanzanalyse unterliegt. Sie dient ausschliesslich zu Ihrer Information und stellt keine Empfehlung, kein Angebot, keine Offerte oder Aufforderung zur Offertstellung dar. Bevor Sie eine Entscheidung treffen, sollten Sie eine entsprechende professionelle Beratung in Anspruch nehmen.

Die in dieser Publikation enthaltenen Fakten sind sorgfältig recherchiert. Für ihre Richtigkeit kann aber keine Gewähr geboten werden. Die präsentierten Beurteilungen und Meinungen können von der offiziellen Auffassung der UBS AG abweichen.

Bitte beachten Sie, dass UBS sich das Recht vorbehält, die Dienstleistungen, Produkte sowie Preise jederzeit ohne Vorankündigung zu ändern.

Einzelne Dienstleistungen und Produkte sind rechtlichen Restriktionen unterworfen und können deshalb nicht uneingeschränkt weltweit angeboten werden.

Die vollständige oder teilweise Reproduktion ohne Erlaubnis von UBS ist untersagt.

© UBS 2019. Das Schlüsselsymbol und UBS gehören zu den eingetragenen bzw. nicht eingetragenen Markenzeichen von UBS. Alle Rechte vorbehalten.