

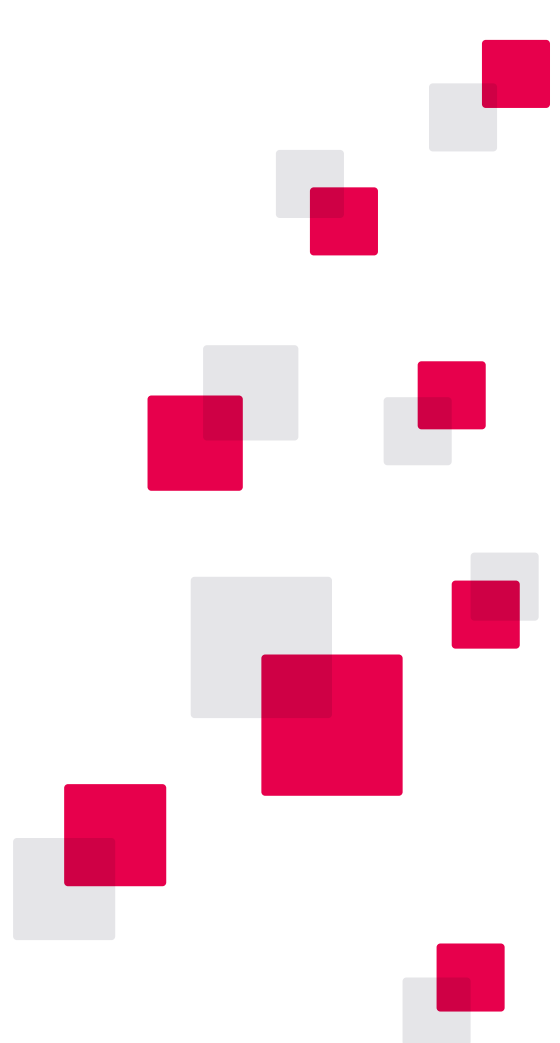
SOZIALE SICHERHEIT

CHSS-Sonderausgabe

50 Jahre Dreisäulenkonzept

Welche Herausforderungen
stellen sich heute?

Bundesrat Alain Berset im Interview



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Ein Blick hinter die Säulen



Stéphane Rossini

Direktor, Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)

Im Dezember 1972 stimmten Volk und Kantone der verfassungsrechtlichen Verankerung des Dreisäulenkonzepts zu. Ebenso deutlich verwarfen sie die Initiative der Partei der Arbeit für eine «wirkliche Volkspension». In der gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzung um existenzsichernde Altersrenten war diese Abstimmung weichenstellend. Denn damit gelang es den Befürwortern des Dreisäulenkonzepts, ihr Modell als Grundprinzip der sozialen Sicherung zu etablieren und ein Konzept mit einer einzigen Altersversicherung, die zum Leben reicht, bis heute zu verhindern.

Weshalb vermochte sich das Dreisäulenkonzept durchzusetzen und bislang zu halten? Und hätte die Geschichte auch anders ausgehen können? Welche Herausforderungen stellen sich heute? Aus Anlass des 50-Jahr-Jubiläums beleuchtet das Fachmagazin «Soziale Sicherheit» (CHSS) diese Fragen im vorliegenden Sonderdruck. Alle Beiträge sind im Verlaufe des Jahres 2022 online unter www.soziale-sicherheit-chss.ch erschienen. Dort finden sich auch alle Quellen- und Literaturangaben der einzelnen Beiträge.

Mit diesem Sonderdruck wollen wir die CHSS wieder einmal physisch in Büros, Bibliotheken und Briefkästen bringen. Wir würden uns freuen, wenn Sie uns zur Druckausgabe eine Rückmeldung geben könnten (siehe QR-Code unten).

Ich wünsche Ihnen eine gute Lektüre und freue mich, dass Sie die CHSS auch weiterhin im kostenlosen Online-Abo lesen.

Ihre Meinung interessiert uns



03 Editorial

CHSS-Sonderausgabe 50 Jahre Dreisäulenkonzept

- 6 «Die Situation der Frauen in der zweiten Säule muss dringend verbessert werden»** Teilzeitarbeit und neue Arbeitsformen seien derzeit in der beruflichen Vorsorge zu wenig berücksichtigt, sagt Bundesrat **Alain Berset** im Interview.
- 8 «Die AHV-Rente und mit ihr die IV-Rente müssen Basisleistungen bleiben ...»** Im Dezember 1972 stimmten Volk und Stände der verfassungsrechtlichen Verankerung des Dreisäulenkonzepts für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge zu. Ebenso deutlich verwarfen sie die PdA-Initiative für eine Volkspension, die mehr als eine staatlich verantwortete Basissicherung wollte: Demnach sollte die Altersrente 60 Prozent der durchschnittlich besten fünf Jahreseinkommen einer Erwerbskarriere betragen. **Suzanne Schär, ehemalige Chefredaktorin «Soziale Sicherheit»**
- 12 Das Dreisäulensystem der Schweiz im internationalen Vergleich** Um die Einführung des schweizerischen Dreisäulensystems der Altersvorsorge zu verstehen, muss man auf die grundlegende Herausforderung der damaligen Zeit zurückblicken: In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ging es in den Industrieländern darum, die Ausweitung der Grundrenten zu finanzieren und zu organisieren. Aus den verschiedenen möglichen Varianten entschied sich die Schweiz für die Anschlusspflicht an die «zweite Säule» im Rahmen des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) von 1982. **Matthieu Leimgruber, Universität Zürich**
- 16 Die «drei Säulen» als internationales Reformmodell** Das Dreisäulenkonzept ist das Markenzeichen der schweizerischen Altersvorsorge. Doch die Metapher ist nicht wertfrei: Das Konzept hat sich über die Landesgrenzen hinaus als Symbol für Gruppierungen und Lobbys etabliert, die eine Ausweitung von Pensionsfonds und Rentensparplänen befürworten. **Matthieu Leimgruber, Universität Zürich**
- 20 AHV ausbauen oder Rentenalter erhöhen?** Zankapfel im Gespräch über die Altersvorsorge ist die Finanzierung der ersten Säule: Während Pierre-Yves Maillard, Präsident des Gewerkschaftsbundes, die AHV ausbauen will, fordert Valentin Vogt, Präsident des Arbeitgeberverbands, «unkonventionelle» Lösungen wie eine Koppelung des Rentenalters an die Lebenserwartung. **Valentin Vogt und Pierre-Yves Maillard im Streitgespräch**
- 26 Die drei Säulen unter der Lupe** Wer erhält eine Altersrente? Wer zahlt ein? Während in der AHV praktisch die gesamte Bevölkerung ab 20 Jahren versichert ist, zählen die zweite und dritte Säule deutlich weniger Versicherte. **Ann Barbara Bauer, BSV**
- 30 Das Vorsorgesystem aus ökonomischer Sicht** Das Schweizer Modell der Altersvorsorge hat sich bewährt. Neue Lebensformen und der demografische Wandel machen jedoch Anpassungen nötig. Eine ökonomische Auslegeordnung anhand von fünf Thesen. **Brigitta Lengwiler und Bruno Parnisari, BSV**



50

**DAS DREISÄULENKONZEPT
IM ERKLÄRVIDEO UNTER:**



«Die Situation der Frauen in der zweiten Säule muss dringend verbessert werden»

Interview: Stefan Sonderegger

Teilzeitarbeit und neue Arbeitsformen seien derzeit in der beruflichen Vorsorge zu wenig berücksichtigt, sagt Bundesrat Alain Berset.

CHSS: Herr Bundesrat, vor 50 Jahren wurde das Dreisäulenprinzip in der Verfassung verankert. Heute verfügt aber nur eine Minderheit der Bevölkerung über alle drei Säulen der Altersvorsorge. Ist das Dreisäulensystem ein Privileg für Reiche?

Alain Berset: Tatsächlich ist die Säulenmetapher etwas irreführend. Sie suggeriert Stabilität und Gleichwertigkeit. Wir wissen, dass dies längst nicht für alle Menschen Realität ist. Mehr als 600 000 Rentenbeziehende haben keine zweite Säule, immerhin ein Viertel der Pensionierten.

Welches Bild wäre denn besser?

Es sind eher Blöcke, die aufeinandergelegt werden: Das Fundament bildet die AHV für alle; Arbeitnehmende verfügen darüber hinaus über die berufliche Vorsorge. Und wer kann, zahlt in die freiwillige dritte Säule ein.

Wie beurteilen Sie nach 50 Jahren dieses System?

Grundsätzlich funktioniert das Dreisäulensystem nicht schlecht, weil es auf die Bedürfnisse der verschiedenen Bevölkerungsgruppen ausgerichtet ist. Es erlaubt auch eine gute Verteilung der Finanzierungsrisiken. Aber es funktioniert eben längst nicht für alle gleich gut. Ausserdem ist wegen des demografischen Wandels und der tiefen Zinsen ein wichtiges Ziel in Gefahr, nämlich mit der ersten und zweiten Säule den gewohnten Lebensstandard aufrechterhalten zu können.

Mit der Reform AHV 21 ist seit über 20 Jahren wieder eine Reform gelungen. Zufrieden?

Mit der Reform AHV 21 und der Steuer-AHV-Reform STAF vor drei Jahren haben wir die Finanzierung der AHV für die nächsten zehn Jahre gesichert. Das war das Ziel des Bundes-

«Die AHV ist die wichtigste Sozialversicherung unseres Landes»

rats, denn die AHV ist die wichtigste Sozialversicherung unseres Landes. Sie ist das Symbol der Solidarität zwischen Arm und Reich und zwischen Jung und Alt.

Das Resultat war allerdings knapp.

In der Tat. Und daraus müssen wir zwei Lehren ziehen: Erstens, wir müssen bescheiden bleiben. Für jede neue Reform braucht es einen mehrheitsfähigen Kompromiss. Zweitens müssen wir stets die Gesamtheit der Renten im Blick haben. Denn Ende Monat zählt, was als gesamte Rente ausbezahlt wird.

Ist mit dem Ja zu AHV 21 der Druck gesunken, die berufliche Vorsorge zu reformieren?

Nein – ganz im Gegenteil: Im Abstimmungskampf haben beide Seiten betont, dass die Situation der Frauen in der zweiten Säule dringend verbessert werden muss. Teilzeitarbeit und neue Arbeitsformen sind derzeit in der beruflichen Vorsorge zu wenig berücksichtigt.

Die Frauen haben viel kleinere Pensionskassenrenten. Wie wollen Sie diesen Gender-Pension-Gap schliessen?

Die Reform der beruflichen Vorsorge muss die Eintrittsschwelle und den Koordinationsabzug senken – hier ist das Parlament am Zug. Es steht in der Verantwortung, rasch einen mehrheitsfähigen Kompromiss zu finden. Gleichzeitig müssen wir die Erwerbsquote der Frauen erhöhen. Dazu muss die familienergänzende Kinderbetreuung ausgebaut werden. Auch das wurde im Abstimmungskampf von vielen Seiten betont.

Im Vordergrund der Diskussionen stand in den letzten Jahren die Finanzierung der Altersvorsorge. Inhaltliche Weiterentwicklungen gab es hingegen kaum.

Die AHV-21-Reform hat ebenfalls gewisse inhaltliche Verbesserungen gebracht, das ging im Abstimmungskampf etwas unter. Beispielsweise kann man den Zeitpunkt des Rentenanstritts flexibler wählen. Ausserdem erlaubt die Reform, Rentenlücken zu schliessen. In anderen Bereichen der Sozialpolitik läuft allerdings inhaltlich tatsächlich mehr. In der IV ist Bundesrat und Parlament eine echte Weiterentwicklung für Kinder und Jugendliche sowie Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen gelungen, etwa mit der intensiveren Begleitung der Betroffenen. Auch die Erwerbsersatzordnung haben wir mit dem Vaterschafts-, Adoptions- und Betreuungsurlaub weiterentwickelt. ■



Foto: Gaëtan Bally

Bundesrat Alain Berset ist Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI).

«Die AHV-Rente und mit ihr die IV-Rente müssen Basisleistungen bleiben ...»

Suzanne Schär, Chefredaktorin «Soziale Sicherheit» bis März 2022

Im Dezember 1972 stimmten Volk und Stände der verfassungsrechtlichen Verankerung des Dreisäulenkonzepts für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge zu. Ebenso deutlich verwarfen sie die PdA-Initiative für eine Volkspension, die mehr als eine staatlich verantwortete Basissicherung wollte: Demnach sollte die Altersrente 60 Prozent der durchschnittlich besten fünf Jahreseinkommen einer Erwerbskarriere betragen.

Die verfassungsrechtliche Verankerung des Dreisäulenkonzepts am 3. Dezember 1972 war ein Höhepunkt in der gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzung um existenzsichernde Altersrenten, die sich für viele Versicherte unter dem Existenzminimum bewegten. Das politische Seilziehen hatte in den 1950er-Jahren kurz nach Einführung der AHV begonnen und sich im nachfolgenden Jahrzehnt zugespitzt (Leimgruber 2008, 245; BSV 2022).

Am 14. Januar 1970 bestätigte die Bundeskanzlei das Zustandekommen der eidgenössischen Volksinitiative «für eine wirkliche Volkspension» (BBl 1970 I 50). Die Partei der Arbeit (PdA) hatte diese im März 1969 im Nachgang der sieb-

ten AHV-Revision lanciert. Die Unzufriedenheit mit der siebten AHV-Revision war allerdings nicht nur in linken Kreisen ein Thema. Neben der PdA hatte zuvor auch die SP eine Initiative für eine Volkspension angekündigt, diese aber später auf den Weg gebracht. Im Kern forderten beide Initiativen Altersrenten, die 60 Prozent des früheren Einkommens entsprechen würden. Zusammen mit der Zeitschrift «Beobachter» lancierten zudem ein überparteiliches bürgerliches Komitee sowie Versicherungs- und Pensionskassenvertreter die Initiative «für eine zeitgemässe AHV». Gleichzeitig mehrten sich Stimmen, die eine achte AHV-Revision verlangten (Leimgruber 2008, 187; APS 1969).

POLITISCHES RINGEN Erstmals wurde die Dreisäulenidee ab den beginnenden 1960er-Jahren in Wirtschaftskreisen diskutiert. Die Vertreter der Pensionskassen, vor allem der Lebensversicherer, trugen sie in die politische Debatte. Sie erkannten in ihr ein wichtiges Instrument, um die bisherige Aufgabenteilung zwischen der AHV sowie den Pensionskassen und Lebensversicherern, die sie durch die Volkspension gefährdet sahen, zu erhalten (Leimgruber 2008, 1987).

In einem offiziellen Behördenpapier tauchte der Entwurf einer auf drei Träger verteilten sozialen Sicherung erstmals in der bundesrätlichen Botschaft zur sechsten AHV-Revision vom 16. September 1963 (BBl 1963 II 517) auf. Zwar war noch nicht von den drei Säulen die Rede. Gleichwohl sprach der Bundesrat von einer «spezifisch schweizerische[n]» Form der sozialen Sicherung mit der Selbstvorsorge ergänzt durch eine berufliche Versicherung sowie einer staatlich garantierten Basissicherung (*siehe Kasten 1*).

Kasten 1: Botschaft zur 6. AHV-Revision vom 16.9.1963

«Die Sicherung unserer Bevölkerung gegen die wirtschaftlichen Folgen des Alters, des Todes und der Invalidität erfolgt, wenn man von den sittlichen und familienrechtlichen Verpflichtungen absieht, im wesentlichen auf drei Arten, nämlich durch die Selbstvorsorge (Sparen, Einzelversicherung), durch die berufliche (Kollektivversicherung, Pensions-, Gruppen- und Verbandsversicherung) und durch die Sozialversicherung sowie die sie ergänzende Fürsorge. Diese spezifisch schweizerische Struktur der Vorsorgebestrebungen darf durch die sechste AHV-Revision nicht verändert werden. Der Ausbau der Sozialversicherung soll vielmehr in der Weise erfolgen, dass ihre Leistungen auch in Zukunft Grundlage und Anreiz für die beiden übrigen Sicherungsbestrebungen sind. Die AHV-Rente und mit ihr die IV-Rente müssen also weiterhin sogenannte Basisleistungen bleiben, die für sich allein die Bedürfnisse der Versicherten in den genannten Wechselfällen des Lebens nicht zu decken vermögen.» (BBl 1963 II 520)

In den nachfolgenden Jahren wurde die Idee in der politischen Auseinandersetzung rund um die Aufgabenteilung zwischen AHV und den Pensionskassen zum eigentlichen Konzept geschärft. Die Dreisäulenidee wurde vor allem von Privatversicherungskreisen und Lebensversicherern sowie von Bürgerlichen, aber auch zahlreichen Gewerkschaften gestützt. Ihre Verfechter sahen die durch eine starke private Vorsorge ergänzte staatliche Basissicherung als Gegenentwurf zur ausgebauten staatlichen Alterssicherung, die unter dem Schlagwort der sogenannten Volkspension, vor allem

von der extremen Linken und dem linken Flügel der SP portiert wurde (APS 1969; BSV 2022).

VON DER IDEE ZUR HANDLUNGSMAXIME In der Botschaft zur siebten AHV-Revision vom März 1968, welche die Bundesversammlung als indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative des christlich-nationalen Gewerkschaftsbunds (CNG) «für den weiteren Ausbau der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung» (BBl 1966 II 318) verabschiedete, erhob der Bundesrat die Dreisäulenidee zum Gesamtkonzept (*siehe Kasten 2*).

Kasten 2: Botschaft zur siebten AHV-Revision vom 7.3.1968

«Anlässlich der 6. AHV-Revision haben wir eine Gesamtkonzeption der Vorsorgepolitik aufgestellt und festgehalten, dass die Sicherung unserer Bevölkerung im Falle des Alters, der Invalidität und des Todes des Ernährers auf drei Arten erfolge, nämlich durch die soziale Rentenversicherung (AHV, IV, Ergänzungsleistungen), die berufliche Kollektivversicherung (Pensions-, Gruppen- und Verbandsversicherung) und die Selbstvorsorge (Sparen, Einzelversicherung). Mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission sind wir der Auffassung, dass dieses sogenannte Dreisäulenprinzip weiterhin als Richtlinie für den Ausbau der Sozialen Sicherheit gelten soll. [...] soll am Charakter der AHV und IV als Basisversicherung festgehalten werden, was bedeutet, dass eine weitere Verbesserung dieser Versicherungen nicht zum Abbau der gut ausgebauten betrieblichen Vorsorgeeinrichtungen führen darf. Ebenso muss den Alten, Hinterlassenen und Invaliden, die über keine oder ungenügende Einkünfte verfügen, ein Existenzminimum gesichert bleiben.» (BBl 1968 I 616)

Den wissenschaftlichen Ritterschlag erhielt das Konzept im Bundesratsbericht vom 2. September 1970, in welchem der Bundesrat ein Postulat der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) vom 23. September 1968 (AB NR 1968 III 480) beantwortete:

«Die Sicherung unserer Bevölkerung gegen diese Wechselfälle des Lebens soll nämlich auf drei Arten erfolgen: durch die Sozialversicherung (*erste Säule*), durch die berufliche Kollektivversicherung (*zweite Säule*) und durch die individuelle Selbstvorsorge (*dritte Säule*)» (BBl 1970 II 560)

Der im Bericht integrierte Expertenbericht, der unter der Leitung des BSV-Mathematikers Ernst Kaiser erstellt worden war, diente den Räten als Grundlage, den Bundesrat damit zu beauftragen, das Dreisäulenprinzip in der Verfassung zu verankern.

GEGENENTWURF ZUR VOLKSPENSION In einer Sondersession im Januar 1971 überwiesen beide Kammern gleichlautende Motionen, die den Bundesrat dazu aufforderten, das Dreisäulenprinzip in Art. 34^{quater} BV aufzunehmen und eine entsprechende Ausführungsgesetzgebung auszuarbeiten. Der geforderte Verfassungsartikel wurde durch die eidg. AHV-/IV-Kommission entworfen. Er sah eine nach dem Umlageverfahren organisierte erste Säule zur Deckung des Existenzbedarfs vor. Die zweite Säule war dem Kapitaldeckungsverfahren zu unterstellen und sollte die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung erlauben. Die dritte beruhte auf Selbstvorsorge, wobei unter anderem an die Förderung des Bausparens gedacht wurde (APS 1971).

Praktisch unverändert gelangte der Vorschlag der AHV-/IV-Kommission in die Botschaft vom 10. November (BBl 1971 II 1615 ff.). Gleichzeitig schlug der Bundesrat dem Parlament die Verfassungsänderung als direkten Gegenvorschlag zur PdA-Initiative vor. Diese forderte im Kern Maximal- und Minimalrenten, die im Schnitt 60 Prozent der fünf besten Jahreseinkommen betragen sollten, die jemand während seines Erwerbslebens erzielt hatte (BBl 1970 I 50).

Der bundesrätliche Vorschlag für den revidierten Verfassungsartikel, der vom Parlament weitgehend unverändert übernommen wurde, fixierte neben dem Grundprinzip weitere Grundsätze, die seither unbestrittene Elemente des Dreisäulenkonzepts sind: So führte er für die erste Säule ein bestimmtes Verhältnis zwischen Höchst- und Mindestrente, die Anpassung an die Preisentwicklung oder den Grundsatz der Existenzsicherung ein (wobei es bereits seit 1966 der Ergänzungsleistungen bedurfte, um diesem Versprechen nachzukommen). Für die zweite Säule bestimmte er das Obligatorium und die paritätische Finanzierung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, wobei letztere mindestens die Hälfte zu tragen hatten (AB NR 1972 I 324 ff., 336 ff., 260 ff., 288 ff.; AB SR 1972 III 286 ff.; APS 1972).

KLARES JA VON VOLK UND STÄNDEN Am 3. Dezember 1972 erteilten Volk und Stände der Volksinitiative «für eine wirkliche Volkspension» eine deutliche Abfuhr. Kein einziger Stand und lediglich 15,6 Prozent der Stimmenden vermochte sich für das Anliegen zu erwärmen, das neben der PdA nur die Unterstützung einiger Kantonalparteien aus der SP und dem unabhängigen Lager erhalten hatte. Die Stimm-

beteiligung war überdurchschnittlich hoch und betrug knapp 53 Prozent (BBl 1973 I 75; APS 1972).

Ebenso deutlich votierten Volk und Stände für den direkten Gegenentwurf der Bundesversammlung (AS 1973 429), der das Dreisäulenkonzept verfassungsrechtlich verankerte (Art. 34^{quater} BV 1874): In Absatz 1 hielt Artikel 34^{quater} neu fest «Der Bund trifft Massnahmen für eine ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Diese beruht auf einer eidgenössischen Versicherung, der beruflichen Vorsorge und der Selbstvorsorge.» In den nachfolgenden Absätzen wurden die Aufgaben von Bund, Kantonen, Arbeitgebern und Arbeitnehmenden diesem Prinzip folgend gefasst und gegeneinander abgegrenzt.

SCHLEPPENDE UMSETZUNG Obschon mit Annahme von Art. 34^{quater} BV 1874 das Dreisäulenkonzept samt obligatorischer zweiter Säule 1972 verfassungsrechtlich verankert war und der Bundesrat drei Jahre später, am 19. Dezember 1975, den Entwurf für das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vorlegte (APS 1976; BBl 1976 I 149 ff.), sollte es fast weitere zehn Jahre dauern, bis das BVG im Jahr 1985 in Kraft trat (BBl 1982 II 385). Die Wirtschaftskrise von 1974 bis 1977 und das Lobbying der Privatvorsorge, die alles daransetzte, die staatliche Regulierung der beruflichen Vorsorge auf ein Minimum zu beschränken, verzögerten die Verabschiedung der Vorlage. Überdies wichen die Gestaltungsideen der politischen Akteure so erheblich voneinander ab, dass der Bundesrat die Vorlage zweimal in die Vernehmlassung schickte (APS 1974).

Im Parlament schliesslich waren die meisten Punkte vom Deckungsverfahren, über die Berechnungsgrundlagen der Leistungen (Stichwort Leistungs- vs. Beitragsprimat) bis hin zur Sicherheit der angelegten Gelder so umstritten, dass die Parteien auch nicht davor zurückschreckten, mit Gutachten externer Experten auf die Ratsdebatten Einfluss zu nehmen (APS 1979). 1982 resultierte ein minimales Rahmengesetz (BSV 2022). Dabei wurde mit Art. 82 BVG 1874 (Art. 78 E-BVG 1874) auch die dritte Säule gesetzlich festgehalten und in der Verordnung über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen (BVV 3) präzisiert. Das Resultat hatte selbst in der Wahrnehmung seiner Befürworter nicht mehr viel mit den Versprechungen gemein, die anlässlich der Volksabstimmung vom 3. Dezem-

ber 1972 zum politischen Potenzial des Dreisäulenkonzepts abgegeben worden waren:

«Les syndicats, comme les partis progressistes, se sont montrés déçus par les choix du Conseil national. Ils ont relevé l'étiollement de la solidarité dans le nouveau système et se sont offusqués devant le peu de considération relative aux promesses faites lors de l'acceptation de l'article constitutionnel. Sur ce point toutes les parties sont tombées d'accord. Certaines voix patronales ont en effet reconnu que la formulation de l'article 34^{quater} avait éveillé des espoirs excessifs.»
(APS 1981)

Seit seiner verfassungsrechtlichen Verankerung am 3. Dezember 1972 zeichnet sich das Dreisäulenkonzept als Grundprinzip der schweizerischen Altersvorsorge durch eine erstaunliche Beständigkeit aus. Zwar haben die verschiedenen Pfeiler verschiedene Revisionen erfahren, wobei die erste Säule etwas häufiger unter die Lupe genommen wurde als die zweite und die Erfolgsaussichten der Revisionen in den letzten Jahren mit erhöhter Dringlichkeit merklich abgenommen haben. Aber den Befürwortern des Dreisäulenkonzepts war es gelungen, ihr Modell als Grundprinzip der sozialen Sicherung zu etablieren und die Verwirklichung des Konzepts einer einzigen Altersversicherung, die zum Leben reicht, bis heute zu verhindern (Leimgruber 2008, 50). ■

Artikel online lesen
(inklusive Quellenangaben)



Suzanne Schär

Lic. phil. hist., Chefredaktorin «Soziale Sicherheit»
bis März 2022

Das Dreisäulensystem der Schweiz im internationalen Vergleich

Matthieu Leimgruber, Professor für Allgemeine Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Universität Zürich

Um die Einführung des schweizerischen Dreisäulensystems der Altersvorsorge zu verstehen, muss man auf die grundlegende Herausforderung der damaligen Zeit zurückblicken:

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ging es in den Industrieländern darum, die Ausweitung der Grundrenten zu finanzieren und zu organisieren. Aus den verschiedenen möglichen Varianten entschied sich die Schweiz für die Anschlusspflicht an die «zweite Säule» im Rahmen des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) von 1982.

Nach dem Zweiten Weltkrieg verfügten die meisten westlichen Länder über eine Altersvorsorge mit Mindestleistungen – in der Höhe von rund 10 bis 15 Prozent eines Durchschnittslohns. Vom allgemeinen System der *Sécurité Sociale française* zur 1935 während des New Deal gegründeten OASDI (Old Age, Survivors and Disability Insurance) in den USA wurden diese Leistungen durch Beiträge finanziert, die auf den Löhnen erhoben und durch öffentliche Beiträge ergänzt wurden. 1947 übernahm auch die schwei-

zerische Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) dieses Standardmodell der Finanzierung durch Lastenausgleich, das sogenannte Umlageverfahren. Dieses Finanzierungssystem, das in mehreren Ländern parallel entwickelt und ab der Zwischenkriegszeit durch die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) standardisiert wurde, ermöglichte insbesondere die sofortige Auszahlung von Leistungen an die erste Versichertengeneration. Doch kaum eingeführt, wurde diese nach jahrelangen politischen Debatten

und Kontroversen erkämpfte Mindestleistung bereits wieder revidiert.

VON GRUNDRENTE ZU ALTERSRENTE Spätestens Mitte der 1950er-Jahre zeichnete sich ein der Einführungsphase der Renten in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts diametral entgegengesetzter sozioökonomischer Kontext ab. Nach Jahrzehnten, die von wiederholten Wirtschaftskrisen und zwei Weltkriegen geprägt waren, eröffnete die Rückkehr zu einem anhaltenden und nachhaltigen Wirtschaftswachstum neue Perspektiven für die Entwicklung der Altersvorsorge. In der Schweiz wie auch in anderen Industrieländern stellte sich nun die Frage, wie die Grundversicherung in eine Altersrente ausgeweitet und umgewandelt werden konnte. Es ging also darum, von einer minimalen Unterstützung zu Leistungen überzugehen, die es Rentnerinnen und Rentnern

ermöglichen sollten, ihren früheren Lebensstandard weiterzuführen. Zudem sollte nicht nur der Bruttobetrag der Renten erhöht, sondern die Renten durch eine regelmäßige Indexierung auch an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten angepasst werden.

Diese Ausweitung des Sockels der Altersleistungen erfolgte durch die Einführung einer zweiten Stufe der Altersversicherung. Die verschiedenen Ausprägungen dieser zweiten Stufe auf internationaler Ebene unterschieden sich grundlegend sowohl in Bezug auf die Finanzierungsmethoden als auch die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den von Arbeitgebern oder Lebensversicherern entwickelten Vorsorgeeinrichtungen. Die Varianten entstanden insbesondere durch die unterschiedliche Beantwortung der folgenden Fragen: Reicht es für die Finanzierung, das Umlageverfahren zu erweitern, oder braucht es ein Kapital-



Foto: Keystone-France/Gamma-Keystone via Getty Images

Demonstration für höhere Renten, London 1957.

deckungsverfahren, d. h. eine Finanzierung aus den Anlageerträgen von Finanzreserven? Wie sieht es auf institutioneller Ebene mit der Koordination oder Autonomie zwischen der ersten Säule der Altersversicherung und den Vorsorgeeinrichtungen der Arbeitgeber aus?

DAS ERWEITERTE UMLAGEVERFAHREN Zur Finanzierung der zweiten Rentenstufe besteht eine erste Möglichkeit in der Weiterentwicklung des Umlageverfahrens. In Frankreich, dem Paradebeispiel für diese Variante, werden die 1945 eingeführten Renten des «allgemeinen Systems» der Sécurité Sociale durch die «Sondersysteme» für Beamte und Angestellte des öffentlichen Sektors sowie durch die Rentenkassen für Führungskräfte und Angestellte des Privatsektors ergänzt. Zwischen 1947 und 1961 wurden diese Kassen nach und nach im System AGIRC-ARRCO (Association générale des institutions de retraite des cadres-Association des régimes de retraite complémentaire des salariés / Verband der Zusatzrentensysteme für Angestellte) zusammengefasst. Das System wird im Umlageverfahren finanziert. Spätestens Anfang der 1970er-Jahre waren alle Arbeitnehmenden darin integriert. Die Finanzierung der beiden Stufen des Altersvorsorgesystems über das Umlageverfahren – ein Ansatz, der auch in Italien, Deutschland und Österreich verfolgt wird – ist typisch für Länder, in denen die Vorsorgeeinrichtungen der Arbeitgeber historisch gesehen eine untergeordnete Rolle spielen oder durch Kriege und Krisen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts geschwächt wurden.

Dieser Entwicklungsweg steht im Gegensatz zum schweizerischen System, das noch heute dadurch gekennzeichnet ist, dass es neben der AHV sehr viele Vorsorgeeinrichtungen gibt, die von den Arbeitgebern oder von Lebensversicherungsgesellschaften geführt werden. Die durch Kapitaldeckung finanzierten Pensionskassen bilden das Herzstück der «zweiten Säule», die durch das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) von 1982 konsolidiert wurde. Um die Besonderheit dieses Systems zu verstehen, müssen wir Vorsorgesysteme betrachten, die nicht von den unmittelbaren Nachbarn der Schweiz entwickelt wurden.

ANGELSÄCHSISCHES VORBILD? Bis in die 1960er-Jahre entsprach die Ausgestaltung des Schweizer Altersvorsor-

gesystems der Situation in Grossbritannien oder in den Vereinigten Staaten. In diesen beiden Ländern geht das Umlageverfahren nicht (oder kaum) über einen Sockel von Mindestleistungen hinaus, die von der staatlichen Rentenversicherung gezahlt werden. Und im Gegensatz zum vorgängig dargestellten Fall Frankreichs behalten die kapitalgedeckten Vorsorgeeinrichtungen ihre Autonomie gegenüber dem staatlich versicherten Grundsystem. Da diese Vorsorgeeinrichtungen auf Freiwilligkeit beruhen, decken sie jedoch nur eine Minderheit der Arbeitnehmenden ab, in erster Linie in grossen Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen.

Die Dezentralisierung der Vorsorgeeinrichtungen der Arbeitgeber, ihre Freiwilligkeit und die Finanzierung durch Kapitaldeckung sind zwar Gemeinsamkeiten zwischen dem schweizerischen System und dessen britischen und US-amerikanischen Pendant, ab 1970 haben sie sich jedoch unterschiedlich entwickelt. Ein Blick auf diese unterschiedlichen Entwicklungen ermöglicht es, die in der Schweiz wirkenden Dynamiken besser zu verstehen.

In Grossbritannien wurde 1971 von der damaligen Labour-Regierung eine zweite Stufe der umlagefinanzierten Renten – bekannt unter der Abkürzung SERPS (State Earnings-Related Pension Scheme) – eingeführt, nachdem mehr als ein Jahrzehnt lang heftig über die Zukunft des Rentensystems debattiert worden war. Allerdings wurde diese Reform, die die unzureichende Ausweitung der Pensionskassen beheben sollte, umgehend bekämpft. Nach ihrer Rückkehr an die Macht leitete die Konservative Partei mehrere Reformen ein, die mit dem SERPS-Programm konkurrierten und die die Kapitaldeckung ausweiten sollten, insbesondere durch individuelle Rentensparkonten. Dieses Übermass an gegensätzlichen Reformen führte letztlich zur Zersplitterung und Schwächung der britischen Altersvorsorge.

Die Schweiz schlug einen anderen Weg ein. 1972, kurz nach der Einführung des SERPS-Systems in Grossbritannien, verzeichnete die «Drei-Säulen-Doktrin» – ein seit Langem von der politischen Rechten und der Lobby der privaten Vorsorge ausgearbeitetes Projekt – einen Erfolg an der Urne und stärkte damit die Rolle der Kapitaldeckung und der privaten Vorsorgeeinrichtungen klar. Der Erfolg der «Drei-Säulen-Doktrin», der 1982 durch die Annahme des BVG bekräftigt wurde, blockierte zudem die Idee einer erweiter-

ten Umlagefinanzierung, das zentrale Anliegen des Alternativprojekts der «Volksrenten», das damals von einem Teil der Linken vorgeschlagen wurde. Dass die Aufgaben von AHV und Pensionskassen klar definiert und sowohl in der Verfassung als auch in einem Gesetz verankert sind, ist eine der im internationalen Vergleich wichtigsten Besonderheiten des Konzepts der Schweiz.

In den Vereinigten Staaten ist die Mitgliedschaft bei den Pensionskassen der Arbeitgeber zudem bis heute freiwillig – ein weiterer Unterschied zum im BVG verankerten schweizerischen Dreisäulensystem. Da die Pensionskassen in den Vereinigten Staaten nie direkt vor die Alternative eines Umlageverfahrens gestellt wurden, blieb die Idee einer Anschlusspflicht an Vorsorgeeinrichtungen unausgereift. Die Debatten über die Zukunft der Renten führten daher nur dazu, dass 1974 uneinheitliche Massnahmen zur Verbesserung der Aufsicht über die Pensionskassen und der Verwendung ihrer Reserven (ERISA, Employment Retirement Income Security Act) verabschiedet wurden. In den folgenden Jahrzehnten waren in den Vereinigten Staaten jeweils höchstens rund 50 Prozent der Arbeitnehmenden einer Pensionskasse angeschlossen. Und wie in Grossbritannien hat sich schliesslich die Lösung individueller Rentensparkonten durchgesetzt, die die Leistungen der OASDI ergänzen.

KAPITALDECKUNG SETZT SICH DURCH Die verschiedenen in diesem Artikel vorgestellten Beispiele zeigen, dass der Weg, der zum Dreisäulensystem führte, kein Sonderfall oder exemplarisch ist. Vielmehr gingen diesem komplexen Verbundsystem, wie in vielen anderen Ländern auch, in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts heftige Kontroversen über die Modelle der Rentenfinanzierung und ihre institutionelle Architektur voraus. Die «Schweizer Lösung» hat die Kapitaldeckung der Ausweitung des Umlageverfahrens vorgezogen und, der Marktlogik folgend, die Rolle privater Institutionen im Zentrum der Sozialpolitik gefestigt. ■

Artikel online lesen
(inklusive Quellenangaben)



Matthieu Leimgruber

Professor für Allgemeine Geschichte
des 19. und 20. Jahrhunderts, Universität Zürich

Die «drei Säulen» als internationales Reformmodell

Matthieu Leimgruber, Professor für Allgemeine Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Universität Zürich

Das Dreisäulenkonzept ist das Markenzeichen der schweizerischen Altersvorsorge. Doch die Metapher ist nicht wertfrei: Das Konzept hat sich über die Landesgrenzen hinaus als Symbol für Gruppierungen und Lobbys etabliert, die eine Ausweitung von Pensionsfonds und Rentensparplänen befürworten.

Nach dem Zweiten Weltkrieg stellte die Dreisäulendoktrin der Altersvorsorge die schweizerische Antwort auf die international geführte Diskussion zur Entwicklung der Renten dar (vgl. Das Dreisäulensystem der Schweiz im internationalen Vergleich, S. 12). Die Schweizer Variante zeichnete sich etwa durch die Ausweitung der kapitalgedeckten Altersvorsorge aus. Dies ermöglichte es den Pensionskassen, sich in einem Schlüsselbereich der sozialen Sicherheit zu etablieren. Im Folgenden wird die internationale Verbreitung der Dreisäulendoktrin thematisiert und aufgezeigt, wie diese in den 1960er- und 1970er-Jahren entwickelte Schweizer «Marke» gegen Ende des 20. Jahrhunderts zu einem international weit verbreiteten Symbol wurde (Leimgruber 2012).

VON DER TRITTELEITER ZU DEN SÄULEN Nicht nur die Schweiz setzt beim Altersvorsorgesystem mit den Säulen auf eine Metapher. Bereits in den 1950er-Jahren verwendeten US-amerikanische Lebensversicherer das Bild eines dreibeinigen Hockers («three-legged stool»), um das Zusammenspiel von Grundversicherung (Social Security), betrieblichen Pensionskassen und individuellem Alterssparen zu illustrieren.

In der Schweiz symbolisierte im Jahr 1965 eine Trittleiter (Abb. 1) erstmals die sogenannte Schweizer Lösung. Wie seine US-amerikanischen Kollegen wollte der Waadtländer Versicherungsmathematiker Marc Haldy mit diesem Bild darauf hinweisen, dass die Alters- und Hinterlassenen-

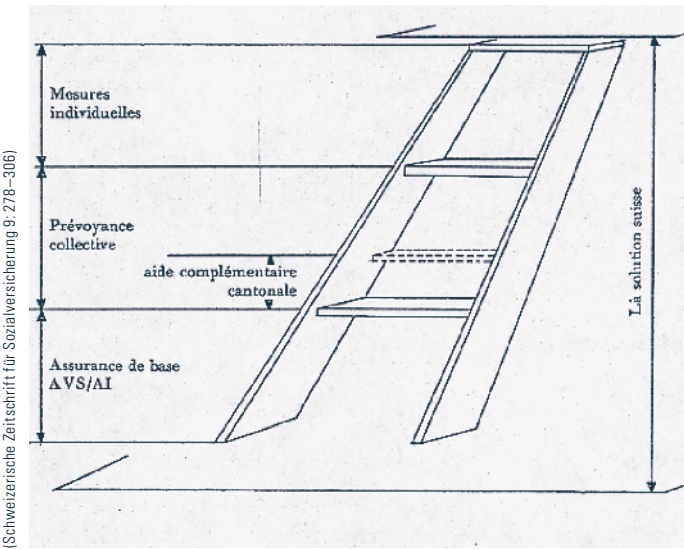


Abb. 1: Schweizer Lösung für die Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenvorsorge (Marc Haldy, 1965)

versicherung (AHV) sowie allfällige zusätzliche Leistungen einzig Trittstufen für die von Arbeitgebern, Lebensversicherern und anderen Finanzinstituten entwickelten Zusatzrenten darstellen. Das Leiterbild dient also nicht nur zur Illustration, es greift auch die von den Befürwortern der

Dreisäulendoktrin angestrebte normative Ausrichtung auf. Es geht also darum, die politische Botschaft zu vermitteln, dass ein Vorsorgemarkt aufgebaut werden müsse, um eine zu starke Expansion der AHV zu vermeiden.

Die Drei-Säulen-Metapher, die sich in der Volksabstimmung von 1972 gegen den linken Alternativentwurf für eine «Volkspension» durchsetzte, verstärkte diese Doktrin, indem sie eine symbolische Gleichheit zwischen den drei Altersvorsorgekomponenten inszenierte (Abb. 2). Nachdem die Metapher zum politischen Erfolg gegen die Ausweitung der umlagefinanzierten Altersvorsorge beigetragen hatte, setzten Lebensversicherer und Banken die Drei-Säulen-Metapher ab 1980 standardmässig für Werbezwecke ein, um ihre Produkte zu verkaufen (Abb. 3 und 4). Damit bereiteten sie die Arbeitgeber in der Schweiz sukzessive auf die obligatorische Einführung der zweiten Säule im Jahr 1985 vor (Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, BVG) vor.

Noch einen Schritt weiter in der Symbolik ging die Grossbank Credit Suisse nach der Jahrtausendwende, indem sie das Vorsorgesystem als dreisäuligen «Vorsorgetempel» präsentierte (Abb. 5). Durch die von privaten Interessen gesteuerte und zu didaktischen, politischen und Werbezwecken ein-



Abb. 2: Ja-Kampagne der Altersvorsorge-Abstimmung 1972



Abb. 3 und 4: La Sécurité sociale en question: retour aux sources – la solidarité helvétique – entre le bien et le mieux: des idées réalistes – nouvelle croissance des comportements sociaux (XXI^e Assemblée générale de l’AISS; Genève, 3–13 octobre)

gesetzte Metapher wurde das Dreisäulenmodell so zu einem beinahe heiligen Symbol der Altersvorsorge.

Die normative Dimension dieses Vorsorgetempels zeigt sich dabei meist nicht auf den ersten Blick. Deutlicher wird eine Illustration eines Beitrags des «Economist», der sich 2003 mit dem Zerfall der Altersvorsorge befasste (Abb. 6): Die liberale Londoner Wochenzeitschrift begrüßte damals die Veröffentlichung einer Richtlinie der Europäischen Kommission, die die Säulensymbolik in die Regulierung von Pensionskassen integrierte. Gleichzeitig forderte der Artikel die Regierungen auf, staatliche Rentenversprechen zu dämpfen – da die Systeme angeblich kurz vor dem Kollaps standen. Stattdessen sollten die Regierungen, wenn nötig, die individuelle Vorsorge durch verpflichtende Massnahmen fördern. Ansatz und Ausrichtung von Reformen sind dabei unverkennbar: Retter in der Not ist das Kapitaldeckungsprinzip, das von privaten Akteuren sichergestellt wird.

Woher kommt diese reformistische Doktrin, die nicht nur in Medien und Politik, sondern auch auf Ebene der vergleichenden Sozialpolitikforschung zu finden ist?

SCHWEIZER LÖSUNG SETZT SICH LANGSAM DURCH

Massgeblich zur internationalen Verbreitung der Dreisäulendoktrin trugen Versicherungsmathematiker und Lebensversicherer bei. Während die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) zur Beschreibung von Rentensystemen noch in den 1970er-Jahren eine Vielzahl von Begriffen wie «Stufen», «Sektoren» oder auch «Ebenen einer Pyramide» verwendete, nutzten europäische Versicherer die Säulen-Metapher, um Massnahmen zu propagieren, die auf den Aufbau des Kapitaldeckungsverfahrens abzielten. Zunächst verbreitete sich das Dreisäulenkonzept über Fachpublikationen, über direkte Kontakte zwischen Schweizer und europäischen Versicherungsexperten sowie via internationale Arbeitgeberverbände im Versicherungssektor. In diesem relativ kleinen Expertenkreis war die normative Dimension der Doktrin, die sich insbesondere gegen eine Umverteilung und für eine Kapitaldeckung richtete, jedoch noch kein kontroverses Thema.

Erst in den 1980er- bis 1990er-Jahren, als die liberale und konservative Kritik zur «Krise des Sozialstaats» an Kraft gewann, wandelte sich die Säulen-Metapher zu einer internationalen Doktrin – und wurde so zu einer allgemeinen, vom

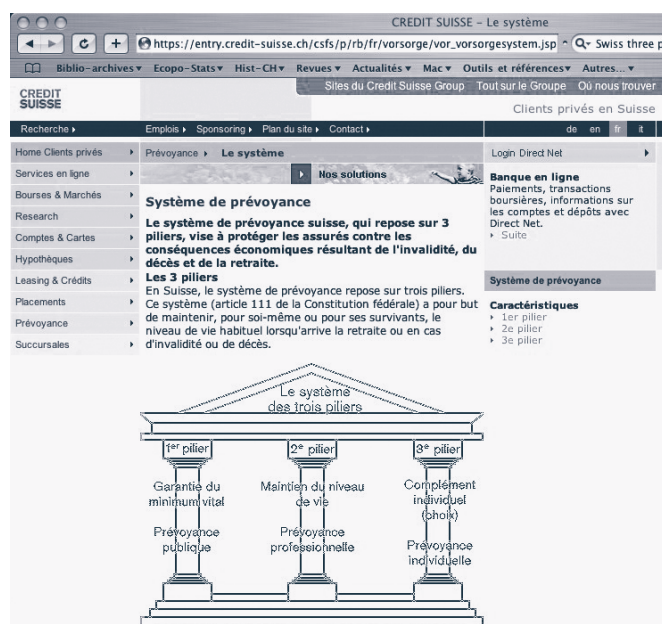


Abb. 5: Website der Credit Suisse im Jahr 2004.

(Credit Suisse, Dezember 2004)

schweizerischen Kontext losgelösten Bezeichnung: Obwohl die Vorsorgeakteure – auch in der Schweiz – dieses Vorsorgesystem vielfach als «Modell» bezeichnen, steht meist weniger der Inhalt der Reformen (obligatorische zweite Säule und Förderung des individuellen Alterssparens), sondern vielmehr der Grundgedanke dieser Reformen (d. h. die Förderung der Kapitaldeckung in all ihren Formen) im Mittelpunkt.

DIE DREI SÄULEN DER WEISHEIT? Die Verbreitung und die Verankerung der Dreisäulendoktrin gehen stark auf die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds (IWF) zurück. Seit den 1980er-Jahren richtete sich die Kritik dieser internationalen Organisationen nämlich frontal gegen diese «Last» der Sozialausgaben in öffentlichen Haushalten und die hohen Lohnbeiträge. Mit dem Ziel, die Kosten der sozialen Sicherheit zu bremsen oder sogar zu senken, ist diese «ökonomistische» Kritik Teil einer breiteren Bewegung, die die Rolle des Staates über Sparmassnahmen, Privatisierung und Deregulierung in Frage stellt. Im Bereich der Altersvorsorge wurde so ein Kontrast zwischen Umlagefinanzierung und systematischer Fokussie-

(The Economist, 27. September 2003.)



Abb. 6: «State pensions in Europe. The crumbling pillars of old age.»

rung auf Kapitaldeckungslösungen geschaffen, wobei das Kapitaldeckungsprinzip als effizienter (da der Marktlogik unterworfen), investitionsförderlicher (Pensionsfonds investieren an Finanzmärkten) und weniger demografiefanfällig (Bevölkerungsalterung) angesehen wird.

In dieser länderübergreifenden Kampagne für die Privatisierung und Kommerzialisierung der Altersvorsorge wird das Schweizer Dreisäulenmodell regelmässig als Vorbild genannt. So unterstrich die OECD bereits 1988, dass die in der Schweiz beschlossene «bewusste» Reform, das heisst das Obligatorium der zweiten Säule, ein starkes Signal für eine kapitalgedeckte Altersvorsorge darstelle. Und eine Studie der Weltbank mit dem Titel «Swiss Chilanpore» (1993) – einem Wortspiel aus Schweiz, Chile und Singapur – lobte das Schweizer System ausdrücklich: Die Ökonomen der Weltbank waren voller Anerkennung für das schweizerische Kapitaldeckungsverfahren und insbesondere für dessen demokratisch legitimierte Einführung. Demgegenüber bezeichneten sie das chilenische Modell der sozialen Sicherheit, das auf private Akteure setzt, zwar als «ideal». Die Tatsache, dass es von einem Militärregime durchgesetzt wurde, mache es international jedoch kaum salonfähig. Auch die von der Regierung Singapur für obligatorisch erklärte Altersvorsorge wird grundsätzlich begrüsst, das Modell lasse jedoch wenig Raum für private Akteure.

Die Drei-Säulen-Metapher nimmt in der Folge einen zentralen Platz in den Empfehlungen des 1994 von der Weltbank

veröffentlichten Berichts «Averting the old age crisis» (Die Krise der Alterung abwenden) ein. In diesem einflussreichen Bericht, der in vielen Studien als Meilenstein in der Kampagne zur Förderung «finanzialisierter» (im Gegensatz zu versicherungsbasierten) Altersvorsorgeprodukte gilt, wird das Schweizer Modell zwar nicht explizit genannt, aber die Dreisäulendoktrin wird zweifelsfrei als erstrebenswertes Reformziel angesehen. Ab diesem Zeitpunkt sind die drei Vorsorgesäulen international definitiv etabliert und die damit einhergehende Metapher mit starker normativer Komponente ist nunmehr in breiteren Kreisen angekommen – insbesondere in den Medien und in wissenschaftlichen Studien. Ironischerweise schreiben viele die Urheberschaft dieses Reformansinnens der Weltbank zu, obwohl die internationale Organisation lediglich eine Doktrin zusammenfasst und aufbereitet, deren Ursprung klar in der Schweiz liegt.

Vor diesem Hintergrund ist die erwähnte Metapher des «Vorsorgetempels» (Abb. 5) als Quintessenz der in diesem Beitrag analysierten Dynamiken zu verstehen. Die Sprache der Säulen dient dazu, die Altersvorsorge in ihren einzelnen Komponenten zu illustrieren, aber auch, um die Richtung vorzugeben, nämlich die Individualisierung und Kapitalisierung von Altersguthaben. Diese Metapher greift die normative Komponente der Drei-Säulen-Metapher auf und stellt sie gleichzeitig als eine natürliche, gewissermassen unausweichliche Entwicklung dar. Das in den 1960er-Jahren aus intensiven Debatten zur Zukunft der Altersvorsorge hervorgegangene «Markenzeichen» der Schweizer Lösung dient auch ein halbes Jahrhundert später auf internationaler Ebene durchaus noch als allgemeingültiges Symbol und «Generikum». ■

Artikel online lesen
(inklusive Quellenangaben)



Matthieu Leimgruber

Professor für Allgemeine Geschichte
des 19. und 20. Jahrhunderts, Universität Zürich

AHV ausbauen oder Rentenalter erhöhen?

Valentin Vogt und Pierre-Yves Maillard im Streitgespräch

Zankapfel im Gespräch über die Altersvorsorge ist die Finanzierung der ersten Säule: Während Pierre-Yves Maillard, Präsident des Gewerkschaftsbundes, die AHV ausbauen will, fordert Valentin Vogt, Präsident des Arbeitgeberverbands, «unkonventionelle» Lösungen wie eine Kopplung des Rentenalters an die Lebenserwartung.

CHSS: Vor 50 Jahren hat die Schweiz das Dreisäulensystem eingeführt: War das ein guter Entscheid?

Valentin Vogt: Ja, das Stimmvolk hat damals einen historischen Entscheid gefällt. Der grösste Vorteil des Systems ist die Risikoverteilung auf drei Säulen: Die erste Säule reagiert stark auf demografische Veränderungen, die zweite auf die Entwicklung der Finanzerträge, und die dritte Säule lässt individuellen Spielraum.

Pierre-Yves Maillard: Die erste Säule war in den vergangenen 70 Jahren – entgegen der Prognosen des Bundesamts für Sozialversicherungen – sehr stabil. Unsere Mitglieder schätzen aber auch die zweite Säule, die ermöglicht, das Kapital zu beziehen. Über eine dritte Säule verfügt hingegen nur eine Minderheit. In den vergangenen zehn Jahren ist das System

allerdings ins Wanken geraten: Tieferer Umwandlungssätze in der beruflichen Vorsorge senken das Rentenniveau.

Vogt: Die dritte Säule geht für mich über die Säule 3a hinaus. Ich zähle hier alle privaten Ersparnisse dazu. Das Dreisäulensystem kann man auch physikalisch gut erklären: Ein Stuhl kippt um, wenn er nicht mindestens drei Beine hat. Wer über eine erste und zweite Säule verfügt, weist zudem ein geringeres Armutsrisiko auf als jemand, der auf die AHV angewiesen ist.

CHSS: Trotzdem hat sich der Rentendruck erhöht, wie Pierre-Yves Maillard sagt: Die AHV deckt immer weniger des letzten Lohns ab, und in der beruflichen Vorsorge sinken die Umwandlungssätze.

Vogt: Natürlich sind die Leistungen unter Druck – denn die Bevölkerung wird immer älter. Wir finanzieren den Renten-

beziehenden, etwas plakativ ausgedrückt, alle zehn Jahre ein zusätzliches Jahr Freizeit. Weitere Reformen sind deshalb unausweichlich. Grundsätzlich haben wir aus sozialpolitischer Sicht drei Stellschrauben: Man kann die Renten kürzen, das Rentenalter erhöhen oder mehr Beiträge verlangen. Eine Rentenkürzung kommt für mich nicht in Frage. Es verbleiben also noch die Erhöhung des Rentenalters und zusätzliche Beiträge. Eine Kombination der beiden Massnahmen scheint mir am sinnvollsten.

Maillard: Die Erhöhung des Rentenalters ist keine Option. Für die Arbeitnehmenden sind Lohnbeiträge am wenigsten schmerzhaft: Im Mai 2019 haben zwei Drittel der Stimmbürger Ja gesagt zu einer Erhöhung der AHV-Lohnprozente um 0,3 Punkte (Vorlage Steuerreform und AHV-Finanzierung STAF, Anm. d. Red.). Dies zeigt die breite Akzeptanz dieser Massnahme. Während Jahrzehnten haben die Sozialpartner die AHV-Lohnprozente schrittweise angehoben, um die AHV ausreichend zu finanzieren. Warum will der Arbeitgeberverband diese Erfolgsgeschichte plötzlich beenden?

«Wir haben ein System gebaut, das Vorsorgeexperten zu viel Macht gibt»

Pierre-Yves Maillard

Der 54-jährige Pierre-Yves Maillard ist Präsident des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und Nationalrat (SP/VD). Vor seiner Wahl in den Nationalrat im Jahr 2019 war der ausgebildete Sekundarlehrer 15 Jahre lang Staatsrat des Kantons Waadt.



Foto: Marcel Giebisch/BSV

«Viele ältere Erwerbstätige sind mit 65 Jahren noch fit und möchten – mit einem kleineren Pensum – weiterarbeiten»

Valentin Vogt

Der 62-jährige Valentin Vogt präsidiert seit 2011 den Schweizerischen Arbeitgeberverband. Der Ökonom war Geschäftsführer und Präsident des Verwaltungsrates des Maschinenbauers Burckhardt Compression in Winterthur. Vogt wohnt im Zürcher Oberland.

Vogt: Ich finde es bemerkenswert, dass die Gewerkschaften in der Schweiz den Faktor Arbeit verteuern wollen. Im internationalen Vergleich stehen wir mit unseren hohen Löhnen bereits jetzt schon enorm unter Druck.

Maillard: Die Erhöhung um 0,3 Lohnprozente hatte keinen Effekt auf den Arbeitsmarkt: Die Arbeitslosenquote in der Schweiz ist auf einem historischen Tief. Aber wir können auch über Vermögenssteuern diskutieren, wenn Ihnen das lieber ist.

Vogt: Die tiefe Arbeitslosigkeit hat andere Gründe. Verantwortlich sind Nachholeffekte wegen der Covid-19-Pandemie. Zudem herrscht Fachkräftemangel: Immer mehr Menschen arbeiten Teilzeit, während die Babyboomer in den Ruhestand gehen. Wenn es so weiter geht, werden wir Probleme haben, unseren Wohlstand zu halten. Viele Schweizer Firmen bauen zwischenzeitlich vermehrt Arbeitsplätze im Ausland auf – das sollte zu denken geben. Wir wehren uns deshalb gegen reine Finanzierungsvorlagen.

Maillard: Wenn die Lohnprozente so schmerzhaft sind, dann scheint mir am ehesten Sparpotenzial bei der zweiten Säule



Foto: Marcel Giebisch/BSV

vorhanden zu sein: Jedes Jahr zahlen wir mit unseren Löhnen 25 Milliarden Franken mehr in die berufliche Vorsorge ein, als wir in Form von Renten und Kapitalbezügen erhalten. Nach fast 40 Jahren zweite Säule ist der Zeitpunkt gekommen, diesen Mechanismus kritisch zu hinterfragen. Logisch, man kann das Kapitaldeckungsprinzip in der beruflichen Vorsorge nicht eins zu eins mit dem Umlageverfahren der AHV vergleichen. Trotzdem scheint mir, dass die zweite Säule überfinanziert ist.

Vogt: Das Dreisäulensystem funktioniert grundsätzlich gut. Anpassungen sind aber notwendig: Wer Teilzeit arbeitet, ist heute benachteiligt – darunter befinden sich viele Frauen. Die Kritik an der zweiten Säule kann ich nicht ganz nachvollziehen: Die Gewerkschaften sind paritätisch in Stiftungsräten von Pensionskassen vertreten und tragen die Anlageentscheide mit.

Maillard: Das war kein Vorwurf an die Pensionskassen. Sondern ich frage mich einfach: Fliesst zu viel Geld in die zweite Säule? Die Pensionskassen verwalten Vermögen von 1 Billion Franken. Dabei müssen sie die Gelder nach strengen Vorgaben anlegen, das den Handlungsspielraum der Sozialpartner schwächt. Wir haben ein System gebaut, das Vorsorgeexperten zu viel Macht gibt. Das Verhältnis zwischen den Lohnbeiträgen und den Leistungen scheint nicht mehr zu stimmen. Es bräuchte eine grundsätzliche Analyse, die auslotet, ob mehr Risiken möglich wären.

Vogt: Da habe ich nichts dagegen. Allerdings: Dank der strengen Regeln gab es seit 1984 keine grösseren Konkurse von Pensionskassen.

CHSS: Die Jungfreisinnigen wollen mit einer Volksinitiative das Rentenalter erhöhen. Ist das in Ihrem Sinn, Herr Vogt?

Vogt: Die Initiative ist eine gute Gelegenheit, eine Erhöhung des Rentenalters sachlich und ergebnisoffen zu diskutieren. Denn die Alterung der Bevölkerung ist eine Tatsache.

Maillard: Der Druck auf die Arbeitnehmenden hat zugenommen: Immer weniger Menschen möchten freiwillig länger arbeiten. Das zeigt sich etwa im Bausektor, wo viele erfahrene Arbeitnehmende gekündigt haben, weil sie müde und ausgelaugt sind. Trotz des guten Gesamtarbeitsvertrags für Bauarbeitende – inklusive eines garantierten Rentenalters von 60 Jahren – steigt der Druck am Arbeitsplatz.

Vogt: Ich nehme das anders wahr: Viele ältere Erwerbstätige sind mit 65 Jahren noch fit und möchten – mit einem kleineren Pensum – weiterarbeiten. Wir Arbeitgeber sind deshalb gefragt, flexible Arbeitsmodelle anzubieten, damit man zum Beispiel ab 58 Jahren stufenweise sein Pensum reduzieren kann und dafür über das Referenzrentenalter hinaus arbeitet. Bei Burckhardt Compression, wo ich Präsident des Verwaltungsrates war, hatten wir einen 84-jährigen Softwareingenieur, der jede Woche für ein paar Stunden ins Büro kam. Wir müssen uns lösen von der Idee, dass mit 65 Jahren Schluss mit Arbeiten ist.

Maillard: Dazu müssen wir das Rentenalter nicht erhöhen – länger arbeiten kann man heute schon. Wer länger arbeiten möchte, soll dies tun. Wir dürfen aber nicht diejenigen bestrafen, die zum ordentlichen Zeitpunkt in Pension gehen wollen. Seien wir doch ehrlich: Den Takt auf dem Arbeitsmarkt geben die Firmen vor. Gerade über 60-Jährige sind oft am kürzeren Hebel.

Vogt: Ich sehe das anders: Die Unternehmen, bei denen ich im Verwaltungsrat bin, versuchen, die Wünsche der Mitarbeitenden zu berücksichtigen. Vergessen wir nicht: Es herrscht Fachkräftemangel. Arbeitgeber, die ihre Mitarbeitenden nicht korrekt behandeln, werden früher oder später vom Markt verschwinden. Und das ist gut so.

Maillard: Die Schikanen kommen nicht von den Verwaltungsräten, sondern es sind kleine Chefs, die ihren Angestellten beispielsweise verbieten, Teilzeit zu arbeiten. Wenn sie nicht krank oder ausgelaugt sind, arbeiten die Menschen nämlich gerne – auch im Alter. Deshalb müssen wir die Arbeitsbedingungen verbessern.

Vogt: Manche Rentnerinnen und Rentner sagen doch einfach: Jetzt habe ich genug gearbeitet und möchte mehr Zeit mit meinen Grosskindern verbringen oder mich anderweitig engagieren.

Maillard: Menschen mit hohen Löhnen denken so. Nur Gutverdienende können sich eine Frühpensionierung leisten. Die andere Hälfte hingegen hat keine Wahl und muss bis 65 arbeiten, weil sie auf die AHV angewiesen ist. Darunter finden sich viele Frauen. Eine Erhöhung des Rentenalters kommt daher für uns nicht in Frage und wird es an der Urne schwer haben.

«Die Erhöhung des Rentenalters ist keine Option»

Pierre-Yves Maillard

Vogt: Da bin ich mir nicht so sicher. Aber vielleicht finden wir ja gemeinsam eine Lösung. Es bringt nichts, hier auf Totalopposition zu gehen.

CHSS: Was wäre Ihr Vorschlag?

Vogt: Man könnte zum Beispiel das Rentenalter an die Anzahl Jahre koppeln, die jemand gearbeitet hat. Oder man könnte das Rentenalter an die Lebenserwartung knüpfen. Das jetzige System ist viel zu starr. Wir müssen über unkonventionelle Lösungen nachdenken.

Maillard: Wenn unsere Vorgänger in den 1970er-Jahren solche Mechanismen eingeführt hätten, läge das Rentenalter heute bei 71 Jahren. Das wäre doch völlig sinnlos. Die AHV ist eine Erfolgsgeschichte: Die nach dem Zweiten Weltkrieg eingeführte Sozialversicherung hat die Kaufkraft gestärkt und der Wirtschaft Schwung verliehen. Profitiert davon haben etwa die Gastronomie und der Tourismus. Derzeit nagen jedoch die hohe Teuerung und die steigenden Krankenkassenprämien an der Kaufkraft.

Vogt: Die wachsenden Gesundheitskosten sind tatsächlich ein grosses Problem. Der Hauptgrund für den Kostenanstieg ist, dass Versicherte immer mehr Leistungen nachfragen. Wir müssen das ganze Krankenversicherungsgesetz reformieren und bei den Ursachen ansetzen. Wir sollten keine Pflasterli-Politik betreiben. Das Gesundheitssystem ist so nicht mehr finanzierbar.

Maillard: Einverstanden. Die Anbieter machen im Prinzip, was sie wollen: Es dominiert eine Marktlogik, bei der man die Kosten einfach auf die Versicherten überwälzt. Darum müssen wir nicht das Rentenalter erhöhen, sondern das Rentenniveau verbessern. Gerade bei Frauen, die Kinder betreut

haben, sind die Gesamrenten zu tief. Mit unserer Initiative für eine 13. AHV-Rente stärken wir die Kaufkraft wieder.

Vogt: Erst im September haben wir die AHV mit viel Mühe erfolgreich saniert – und schon verlangen Sie zusätzliche Leistungen. Das ist doch wie bei einem Unternehmen, wo man Lohnerhöhungen auch nur bezahlen kann, wenn das Geld vorhanden ist.

Maillard: So schlecht steht es doch gar nicht um die AHV-Financen, wie uns vom BSV weisgemacht wird. Das Umlageergebnis der AHV war in den letzten zwei Jahren positiv. Auch in den nächsten Jahren wird es zu Überschüssen kommen. Kommt hinzu: Die Lebenserwartung wird nicht immer steigen, und die Zahl der Einwanderer ist hoch.

CHSS: Eine 13. AHV-Rente bedeutet acht Prozent mehr Ausgaben in der ersten Säule. Mittelfristig braucht es mehr Geld.

Maillard: Wenn nötig, könnten Arbeitnehmende und Arbeitgebende die 13. AHV-Rente mit einem Lohnbeitrag von je 0,4 Prozent finanzieren.

Vogt: Das können wir uns nicht leisten.

CHSS: Sprechen wir zum Schluss über die Reform der zweiten Säule: Stehen Sie weiterhin zum Kompromiss der Sozialpartner von 2019?

Vogt: Im Moment ist das Geschäft im Parlament und wir Arbeitgeber stehen an der Seitenlinie des Spielfelds. Sobald das Resultat des Ständerates vorliegt, werden wir dazu Stellung beziehen.

Maillard: Wenn das Parlament auf unseren Kompromiss zurückkommt, stehen wir weiterhin dazu.

«Jetzt gilt es abzuwarten, bis sich die Finanzmärkte beruhigt haben»

Valentin Vogt

CHSS: Ein Knackpunkt ist die Senkung des Umwandlungssatzes von heute 6,8 Prozent.

Maillard: Mit den steigenden Zinsen entschärft sich diese Problematik. Und: Auf dem Überobligatorium haben die Kassen die Umwandlungssätze schon längst gesenkt. Wenn man den Umwandlungssatz belässt, könnte man vielleicht eine kleinere Reform machen, die die Renten rasch verbessert.

Vogt: Das ist für uns kein Thema. Mit dem jetzigen Umwandlungssatz lässt sich nicht profitabel wirtschaften.

CHSS: Auch mit steigenden Zinsen?

Vogt: In der Finanzbranche gilt der Grundsatz: Greife nie in fallende Messer. Jetzt gilt es abzuwarten, bis sich die Finanzmärkte beruhigt haben. Klar scheint: Wegen des Börseneinbruchs wird dieses Jahr für Pensionskassen und die AHV katastrophal ausfallen.

CHSS: Ein neuer Kompromiss wird also schwierig?

Vogt: Im schlimmsten Fall müssen wir halt wieder zurück auf Feld eins. Das ist in der Politik so. 

Artikel online lesen



Rolf Camenzind

Leiter Kommunikation, Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)



Stefan Sonderegger

Chefredaktor, Soziale Sicherheit (CHSS)

Die drei Säulen unter der Lupe

Ann Barbara Bauer, Dr. rer. pol., stellvertretende Bereichsleiterin, Datengrundlagen und Analysen, Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)

Wer erhält eine Altersrente? Wer zahlt ein? Während in der AHV praktisch die gesamte Bevölkerung ab 20 Jahren versichert ist, zählen die zweite und dritte Säule deutlich weniger Versicherte.

Im Jahr 1972 hat die Schweiz das sogenannte Dreisäulensystem eingeführt. Damit sollen soziale Not verhindert und das im Alter wegfallende Erwerbseinkommen kompensiert werden. Die drei Säulen erfüllen dabei unterschiedliche Aufgaben. Die erste Säule – die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) – sichert den Grundbedarf für die ganze Bevölkerung. Die zweite Säule – die berufliche Vorsorge – soll Erwerbstätigen die Weiterführung des gewohnten Lebensstandards ermöglichen. Mit der dritten Säule – der privaten Vorsorge – können Erwerbstätige freiwillig für das Alter sparen.

Wie verteilt sich die Bevölkerung auf die drei Säulen? Je nach Säule und Jahr ist die statistische Datengrundlage unterschiedlich verfügbar. Für die AHV gibt es seit ihrer Inkraftsetzung im Jahr 1948 aggregierte Daten zu den

Finanzen und zu Rentenbeziehenden. Seit den 1980er-Jahren stehen die individuellen Konten mit Informationen zu AHV-pflichtigen Löhnen und seit den 1990er-Jahren das Rentenregister mit Daten auf Personenebene zur Verfügung.

In der zweiten Säule liefert die Pensionskassenstatistik aggregierte Daten nach Pensionskassen. Seit 2015 stehen mit der Neurentenstatistik auch individuelle Daten zum Renten- und Kapitalbezug von Neubeziehenden zur Verfügung. Im Gegensatz zur ersten Säule existiert kein Rentenregister der zweiten Säule, und auch die Einzahlungen werden nicht auf Individualebene erfasst.

Am problematischsten ist die Datenlage in der dritten Säule. Bei den Einzahlungen ist man auf Steuerdaten angewiesen: Aufschluss über die Anzahl der Einzahlungen in die Säule 3a geben die deklarierten Abzüge vom steuerbaren

Einkommen. Weil Verheiratete jedoch als ein «Steuersubjekt» gelten, wird die effektive Personenzahl unterschätzt. Daten zu den Leistungen sind ebenfalls seit Einführung der Neurentenstatistik im Jahr 2015 verfügbar.

Weitere statistische Entwicklungen zu den Vorsorgewerken – wie beispielsweise die Finanzen und das Gesamtkapital – liefert die Schweizerische Sozialversicherungsstatistik. Diese Daten sind im Folgenden nicht erwähnt.

WER ZAHLT EIN? Im Jahr 2020 zählte die AHV 5,8 Millionen Beitragszahlende (siehe Grafik 1). In der ersten Säule sind grundsätzlich alle in der Schweiz wohnhaften oder erwerbstätigen Personen beitragspflichtig. Dazu zählen nebst der Wohnbevölkerung auch beitragszahlende Grenzgänge-

rinnen und Grenzgänger. Erwerbstätige müssen ab dem 17. Altersjahr in die AHV einzahlen, Nichterwerbstätige ab dem 20. Altersjahr.

In der zweiten Säule waren im Jahr 2020 4,4 Millionen Personen aktiv versichert. Das sind drei Viertel der AHV-Beitragszahlenden. Für die tiefere Zahl an Versicherten in der zweiten Säule gibt es zwei Hauptgründe. Erstens ist die berufliche Vorsorge nur für Erwerbstätige. Arbeitnehmende sind obligatorisch, Selbstständigerwerbende freiwillig versichert. Und zweitens gibt es eine Eintrittsschwelle: Nur wer mehr als 21 510 Franken im Jahr beim gleichen Arbeitgeber verdient, ist beitragspflichtig. Viele Teilzeitarbeitende und Mehrfachbeschäftigte sowie Nichterwerbstätige verfügen deshalb über keine zweite Säule.

G1: Beitragszahlende in den drei Säulen der Altersvorsorge (1972–2020)



Anmerkung: Steuersubjekte mit 3a-Steuer-Abzug (1993–2018) und ständige Wohnbevölkerung (20. Altersjahr bis zum ordentlichen Rentenalter: Männer 65 Jahre; Frauen: Bis 2000 galt Rentenalter 62 Jahre, ab 2001 gilt 63 Jahre und ab 2005 64 Jahre). Berufliche Vorsorge: Vor 1994 wurden Versicherte von auslaufenden und ausserreglementarischen Vorsorgeeinrichtungen mitgezählt. AHV: Werte für 2020 sind Schätzungen.

Grafik: CHSS • Quelle: AHV-IK Daten (BSV), PK-Statistik (BFS), STATPOP (BFS) und Steuerstatistik (ESTV)

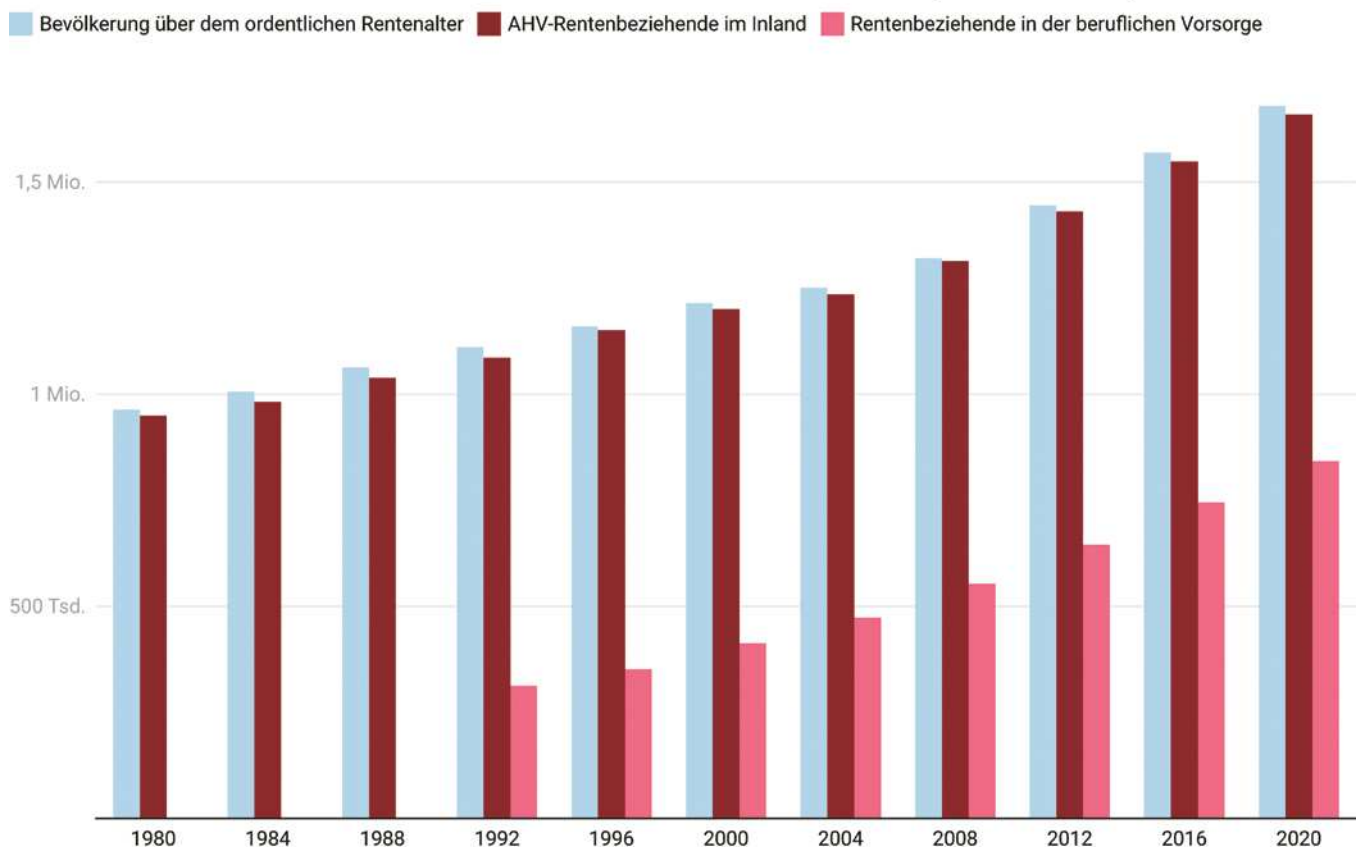
Einen starken Schub bei den Versichertenzahlen in der beruflichen Vorsorge brachte das Obligatorium im Jahr 1985. In den 1990er-Jahren gingen die Versichertenzahlen hingegen wieder zurück. Der Rückgang ist neben einer verbesserten Erfassung von Versicherten durch weniger Doppelzählungen vor allem auf die schlechte Konjunktur zurückzuführen.

In der dritten Säule können Erwerbstätige derzeit maximal 6883 Franken vom steuerbaren Einkommen abziehen. Seit den 1990er-Jahren ist die Anzahl der «Steuersubjekte» (Einzelpersonen und Ehepaare), mit einem Abzug für die Säule 3a, gemäss den Daten der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) stetig angestiegen: Im Jahr 2018 machten 1,7 Millionen Steuersubjekte davon Gebrauch, was 29 Prozent

der AHV-Beitragszahlenden entspricht. Die effektive Anzahl Personen dürfte, wie erwähnt, höher liegen, da pro Ehepaar zwei Einzahlungen möglich sind.

WER BEZIEHT EINE LEISTUNG? Betrachten wir nun die Leistungsbeziehenden: Im Jahr 2020 bezogen in der ersten Säule 1,66 Millionen Personen mit Wohnort Schweiz eine AHV-Altersrente. Das sind 99 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung über dem ordentlichen Rentenalter. Unter dem verbleibenden 1 Prozent finden sich beispielsweise Personen, die ihre AHV-Altersrente aufgeschoben haben, sowie Senioren und Seniorinnen, die erst nach dem Erreichen des ordentlichen Rentenalters in die Schweiz eingewandert sind.

G2: Rentenbeziehende in der ersten und zweiten Säule (1980–2020)

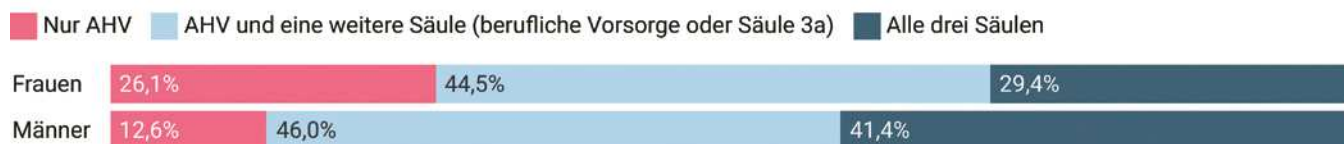


Anmerkung: Nur Altersrenten. Die ständige Wohnbevölkerung über dem Rentenalter wird für Frauen bis zum Jahr 2000 ab 62, ab 2001 ab 63 und seit 2005 ab 64 Jahren dargestellt. 1980 bis 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001 und 2003 fehlen die Daten für die berufliche Vorsorge

Grafik: CHSS • Quelle: Rentenregister (BSV), PK-Statistik (BFS), STATPOP (BFS)

G3: Bezugskombinationen aus dem Dreisäulensystem (2019)

Anteil der Leistungsbeziehenden in Prozent aller Personen zwischen 64 und 69 (Frauen) sowie 65 und 70 (Männer), die mindestens eine Leistung erhalten haben



Anmerkung: In der Kategorie «Alle drei Säulen» werden auch Personen gezählt, die die AHV aktuell noch nicht beziehen.

Grafik: CHSS • Quelle: BFS/SESAM

Die zweite Säule zählte im Jahr 2020 mit 842 000 Personen deutlich weniger Rentenbeziehende als die AHV (siehe Grafik 2). Nicht erfasst sind dabei diejenigen Personen, die sich zum Zeitpunkt der Pensionierung anstelle einer Rente das Kapital aus der zweiten Säule auszahlen liessen: Im Jahr 2020 entschied sich ein Drittel aller AHV-Neurentenbeziehenden für diese Variante. Ein Fünftel wählte eine Kombination aus Rente und Kapital.

Was die dritte Säule betrifft, so existiert keine Angabe, wie viele Personen über dem ordentlichen Rentenalter insgesamt eine Leistung erhalten haben. Aus der Neurentenstatistik ist jedoch bekannt, dass im Jahr 2020 rund 111 000 Personen zwischen 59 und 70 eine Kapitalleistung im Rahmen der Pensionierung aus einer Säule 3a erhalten haben.

Die durchschnittliche Rente lag in der ersten Säule (AHV) im Jahr 2020 bei 1862 Franken pro Monat. Die durchschnittliche Rente für Personen mit einer Rente aus der beruflichen Vorsorge lag im selben Jahr bei 2385 Franken. Zum Vergleich: In den Jahren 1969/1970 lag die monatliche Durchschnittsrente – zu Preisen von 2020 – deutlich tiefer: 758 Franken bei der AHV und 1543 Franken bei der beruflichen Vorsorge. Gesetzliche Anpassungen (beispielsweise die Einführung des Mischindex in der AHV), die Lohnentwicklung sowie der Strukturwandel der Erwerbsbevölkerung haben die Renten im Vergleich zur Preisentwicklung überdurchschnittlich wachsen lassen.

VIELE RENTNERINNEN NUR MIT AHV Knapp ein Fünftel der Rentnerinnen und Rentner, die zwischen 2014 und 2018 das ordentliche Rentenalter erreichten, erhielt im Jahr 2019

ausschliesslich eine Rente aus der AHV. Dabei besteht ein grosser Unterschied zwischen den Geschlechtern: Von den Frauen bezogen 26 Prozent einzig eine AHV-Rente (siehe Grafik 3). Bei den Männern lag dieser Anteil bei 13 Prozent. Umgekehrt verfügen 41 Prozent der Männer über alle drei Säulen, während es bei den Frauen nur 29 Prozent sind.

Abschliessend lässt sich sagen: Die statistischen Daten zum Dreisäulensystem haben sich insbesondere durch die Neurentenstatistik verbessert. Durch ein fehlendes Register in der beruflichen Vorsorge für alle Rentenbeziehenden und eine fehlende Haushaltsperspektive bestehen aber weiterhin Lücken. Deshalb lassen sich kaum statistische Aussagen über die wirtschaftliche Gesamtsituation für Rentnerinnen und Rentner machen.

Artikel online lesen
(inklusive Quellenangaben)



Ann Barbara Bauer

Dr. rer. pol., stellvertretende Bereichsleiterin, Datengrundlagen und Analysen, Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)

Das Vorsorgesystem aus ökonomischer Sicht

Brigitta Lengwiler, Ökonomin, Leiterin Stab Mathematik, Analysen und Statistik, Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)

Bruno Parnisari, Dr. ès sc. écon. et soc., stellvertretender Direktor, Leiter Mathematik, Analysen und Statistik, Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)

Das Schweizer Modell der Altersvorsorge hat sich bewährt. Neue Lebensformen und der demografische Wandel machen jedoch Anpassungen nötig. Eine ökonomische Auslegung anhand von fünf Thesen.

Fünfzig Jahre nach seiner Einführung entfaltet das schweizerische Dreisäulensystem die volle Wirkung. Das Vorsorgesystem befindet sich im Spannungsfeld zwischen der sozialen Sicherheit, der Rechtssicherheit und der Transparenz einerseits, sowie finanziellen und politischen Gleichgewichten andererseits. Das auf drei Säulen basierende Vorsorgesystem steht exemplarisch für die Entwicklung und Stabilität der Schweiz.

Anhand von fünf Thesen überprüfen wir im Folgenden aus einer ökonomischen Perspektive, wie gut das Dreisäulensystem in der Praxis funktioniert und wo Verbesserungsbedarf angezeigt ist.

THESE 1: FESTE FORMELN SCHAFFEN TRANSPARENZ

Die Entwicklung der Sozialversicherungen ist gekennzeich-

net durch feste Formeln und Quotienten, deren Relevanz und Aktualität bei jeder Reform neu beurteilt werden muss. In vielen Rechtstexten zur Altersvorsorge bilden Werte, Quotienten und Formeln die Berechnungsgrundlage für Renten und andere Leistungen – sofern die Frankenbeträge nicht explizit erwähnt werden.

Eine wichtige Kennzahl, die viele Parameter sowie die anfängliche Höhe zahlreicher Versicherungsleistungen in der ersten und zweiten Säule beeinflusst hat, sind die oft erwähnten «60 Prozent» des letzten Bruttolohns (siehe Tabelle). Dieser Wert wurde ursprünglich dazu verwendet, die Höhe einer Gesamtrente festzulegen, um die Fortführung der gewohnten Lebenshaltung zu sichern (vgl. Botschaft des Bundesrates 1975).



Die Schweiz weist eine der höchsten Beschäftigungsquoten in Europa auf – Strasse in Genf.

Foto: Shutterstock

Zusammen mit dem sogenannten Leistungsprimat war die Ersatzquote von 60 Prozent anfangs massgebend für die Höhe der maximalen einfachen AHV-Rente sowie des Koordinationsabzugs in der zweiten Säule. Eine allfällige Senkung des Koordinationsabzugs war in den vergangenen Jahren Gegenstand mehrerer Reformvorhaben – und wird derzeit auch in der laufenden Reformvorlage der beruflichen Vorsorge (BVG-Revision) diskutiert. Damit möchte man Personen im Tieflohnsegment eine bessere Altersvorsorge ermöglichen und neuen Lebensformen besser gerecht werden.

Formeln schaffen zweifelsohne Transparenz und tragen zur Rechtssicherheit bei. Das ist für die Ziele der Sozialpolitik von Vorteil. Ändert sich jedoch das Umfeld grundlegend, so sollten die Kennzahlen hinsichtlich ihrer Zweckmässigkeit

überprüft werden. Die heutigen Referenzen in Frankenbeträgen sind demzufolge und überwiegend auf historische Entwicklungen zurückzuführen.

THESE 2: DER ARBEITSMARKT IST EINE WICHTIGE STÜTZE FÜR DIE VORSORGE

Die Höhe und Entwicklung der Lohnsumme sind zentral für die Altersvorsorge, da Einrichtungen der Altersvorsorge hauptsächlich über Lohnbeiträge finanziert werden. Die Schweiz hat nicht nur eine der höchsten Lebenserwartungen der Welt (81 Jahre bei Männern und 85 Jahre bei Frauen im Jahr 2020), sondern auch einen der höchsten Anteile des Arbeitnehmerentgelts am Bruttoinlandprodukt (BIP). Im Durchschnitt der letzten drei Jahre betrug das Arbeitnehmerentgelt ohne Sozialbeiträge der Arbeitgeber 48,7 Prozent des BIP. Zum Vergleich: In den EU-Ländern waren es durchschnittlich 38,4 Prozent. Diese Komponente der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermöglicht die Finanzierung der Sozialversicherungen über Lohnbeiträge. Der Beitrag der Arbeitnehmenden zum Nationaleinkommen (Bruttolöhne und -gehälter) blieb in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten konstant – wogegen diese Quote in mehreren anderen Industrieländern kontinuierlich gesunken ist. Die hohe Lohnkomponente der Schweiz hat für die Finanzierung der Vorsorgewerke mehrere positive Aspekte. Mit den aktuellen Lohnbeitragssätzen kann in der ersten und zweiten Säule beispielsweise ein grosser Anteil der Renten finanziert werden.

Darüber hinaus sind ein gut funktionierender Arbeitsmarkt sowie ein erstklassiges Bildungs- und Ausbildungssystem die Faktoren, die der Schweiz unter den Industrieländern eine der höchsten Erwerbsquoten ermöglichen. Unter der Erwerbsquote versteht man das Verhältnis zwischen der Anzahl der Erwerbstätigen im erwerbsfähigen Alter (Erwerbstätige und Arbeitssuchende) und der Gesamtbevölkerung. Je höher die Erwerbsquote, desto besser gelingt es einem Land, einen Grossteil seiner Bevölkerung in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Je grösser die Erwerbsquote in einem Land ist, desto länger ist auch die Dauer des Arbeitslebens in Jahren über den gesamten Lebenszyklus (siehe Grafik 1). Auf die Finanzierung der Sozialversicherungen sowie allgemein auf die Rolle der drei Säulen übertragen bedeutet diese positive Korrelation Folgendes:

Bedeutung der maximalen einfachen AHV-Rente

Wichtige Eckwerte	Formeln (relative Werte)	Höchstbeträge (in Fr., 2022)
AHV		
Max. einfache Rente	A = 100%	28 680
Min. einfache Rente	50% von A	14 340
Max. Ehepaarrente	150% von A	43 020
Max. Witwen- oder Witwerrente	80% von A	22 944
Waisen- oder Kinderrente (sofern Rente)	40% von A	11 472
Waisen- oder Kinderrente (wenn 2 Renten)	60% von A	17 208
Berufliche Vorsorge		
Eintrittsschwelle	3/4 von A	21 510
Koordinationsabzug	7/8 von A	25 095
Max. massgebender Lohn	3 x A	86 040
Min. koordinierter Jahreslohn	1/8 von A	3 585
Max. koordinierter Lohn	2 1/8 von A	60 945
Max. versicherbarer Lohn	30 x A	860 400
Säule 3a		
Höchstbetrag mit Anschluss an Pensionskasse	24% von A	6 883
Höchstbetrag ohne Anschluss an Pensionskasse	120% von A	34 416

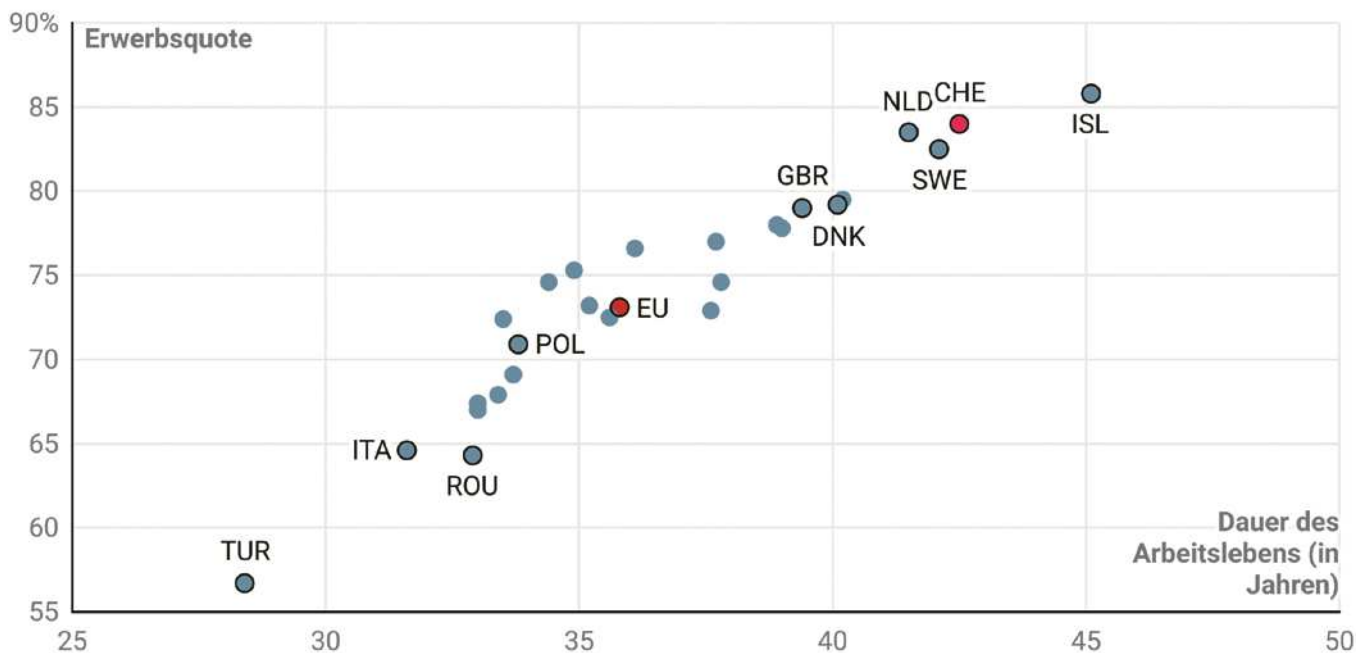
Tabelle: CHSS • Quelle: BSV, BFS, SNB

- In allen Sozialversicherungssystemen sind die Nicht-erwerbstätigen in irgendeiner Weise vom Einkommen der Erwerbstätigen abhängig. Eine hohe Erwerbsquote (oder Beschäftigungsquote) und eine lange Dauer des Arbeitslebens sind für die Sozialpolitik ein entscheidender Vorteil. Je höher diese beiden Variablen, desto mehr Spielraum hat ein Vorsorgesystem, um auf die Verteilung, die Solidarität und die Gleichheit einzuwirken. Hinter diesen Durchschnittszahlen verbirgt sich natürlich die individuelle Situation des jeweiligen Landes.
- Die Grafik 1 stellt zwar eine stark aggregierte Situation dar, doch sie illustriert dennoch eine individuelle Realität und eine der Anforderungen an die Altersvorsorgesysteme: Je höher die Erwerbs- oder Beschäftigungsquote und je länger die Dauer des Arbeitslebens, desto einfacher ist es für Personen, ausreichende Rücklagen zu bilden und nach dem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben finanziell sorgen-

frei zu leben. Das Lohnniveau wird hier eine wichtige Rolle spielen.

THESE 3: DAS VERÄNDERTE ERWERBSVERHALTEN STELLT EINE HERAUSFORDERUNG DAR Die Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen hat sich zwischen 1970 und 2022 markant erhöht. Betrug der Anteil der Frauen an den gesamten Erwerbstätigen Anfang der 1970er-Jahre noch 34 Prozent, waren es 2022 46 Prozent. Damit einher ging eine zunehmende Bedeutung der Teilzeitarbeit: Zwischen 1991 und 2022 stieg der Anteil von Teilzeit arbeitenden Frauen um 13 Prozentpunkte auf 62 Prozent. Bei den Männern nahm dieser Anteil um 8 Prozentpunkte auf 22 Prozent zu. Die Möglichkeiten, die der Arbeitsmarkt und andere Institutionen (insbesondere die familienergänzende Kinderbetreuung) heute bieten, ermöglichen eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

G1: Beschäftigungsintensität und -dauer



Anmerkung: Erwerbsquote in Prozent und Beschäftigungsdauer in Jahren während des Lebenszyklus; Durchschnittswerte 2019–2020 oder 2021; Vereinigtes Königreich, EU- und Efta-Staaten.

Grafik: CHSS • Quelle: Eurostat, ONS (GBR)

Für ein Vorsorgesystem sind Teilzeitarbeit – zeitlich begrenzt oder während des gesamten Berufslebens – und Frühpensionierungen zwei Situationen, die mehrere gleiche Auswirkungen zeitigen. Beide Konstellationen begrenzen die Anzahl der kumulierten Beitragsjahre (in Vollzeit) über den gesamten Lebenszyklus hinweg.

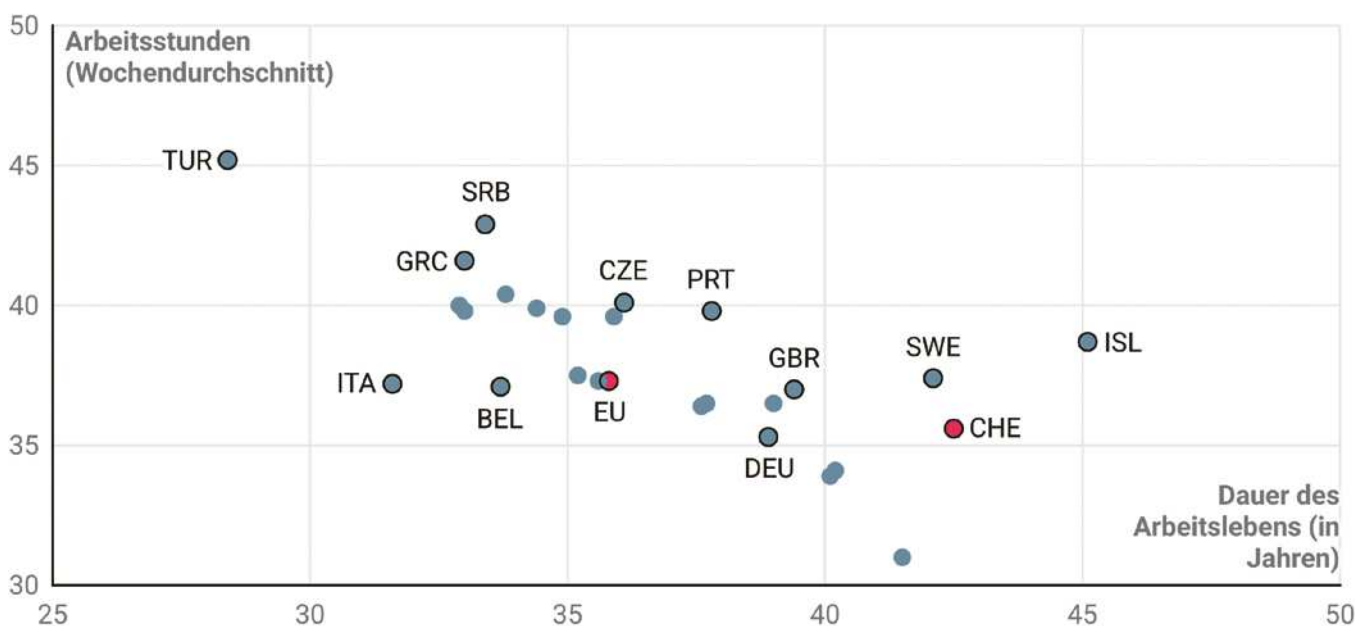
Der Anteil der Teilzeitarbeit an der Gesamtarbeitsleistung nimmt interessanterweise zu, je reicher ein Land (gemessen am BIP pro Kopf) ist. Diese Tendenz zeigt sich bereits seit mehreren Jahren. Ein Zusammenhang besteht zudem zwischen den wöchentlich geleisteten Arbeitsstunden und der Dauer des Arbeitslebens: In Ländern mit einer langen Dauer des Arbeitslebens in Jahren werden im Durchschnitt generell weniger Wochenarbeitsstunden in die Erwerbstätigkeit investiert (siehe Grafik 2). Somit scheinen sich die Unterschiede zwischen den Ländern bezüglich der geleisteten Arbeitsstunden über das gesamte Arbeitsleben anzunähern.

Bei der Entstehung des Dreisäulensystems waren Lebens- und Familienmodelle mit zunehmender Erwerbstätigkeit der Frauen und geteilter Erwerbs- und Familienarbeit noch nicht berücksichtigt. Modellbild waren Alleinstehende mit einer lückenlosen Erwerbskarriere und ein Familienmodell mit einem erwerbstätigen Vater und einer nicht erwerbstätigen Mutter (Einverdienermodell). Dies geht klar aus der Botschaft des Bundesrats von 1975 hervor und entsprach auch den Haushaltsstrukturen der 1970er-Jahre.

Ein wichtiger Bestandteil der aktuellen und zukünftigen Reformen ist es daher, eine bessere Absicherung der Teilzeitarbeit insbesondere in der zweiten Säule zu gewährleisten. Eine Korrektur des Koordinationsabzugs und der Eintrittsschwelle sind beispielsweise zwei Parameter, die Teilzeitbeschäftigte in Bezug auf ihre berufliche Vorsorge benachteiligen können.

G2: Dauer des Arbeitslebens und Wochenarbeitszeit

Über einen Lebenszyklus beziehungsweise in einer Woche geleistete Arbeitsstunden



Anmerkung: Durchschnittswert 2019–2020 oder 2021, Vereinigtes Königreich, EU- und Efta-Staaten

Grafik: CHSS • Quelle: Eurostat

THESE 4: DIE DREI SÄULEN ERGÄNZEN SICH Mit der Verankerung des Dreisäulenkonzepts in der Bundesverfassung war die Erwartung verbunden, dass die letzten Lücken zur Absicherung der Bevölkerung vor den wirtschaftlichen Folgen von Alter, Tod und Invalidität geschlossen werden. Gemäss der damaligen Botschaft des Bundesrates zur Einführung des BVG-Obligatoriums soll die erste Säule den «Existenzbedarf angemessen decken». Die zweite Säule will «die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise ermöglichen», und die dritte Säule soll die Selbstvorsorge fördern.

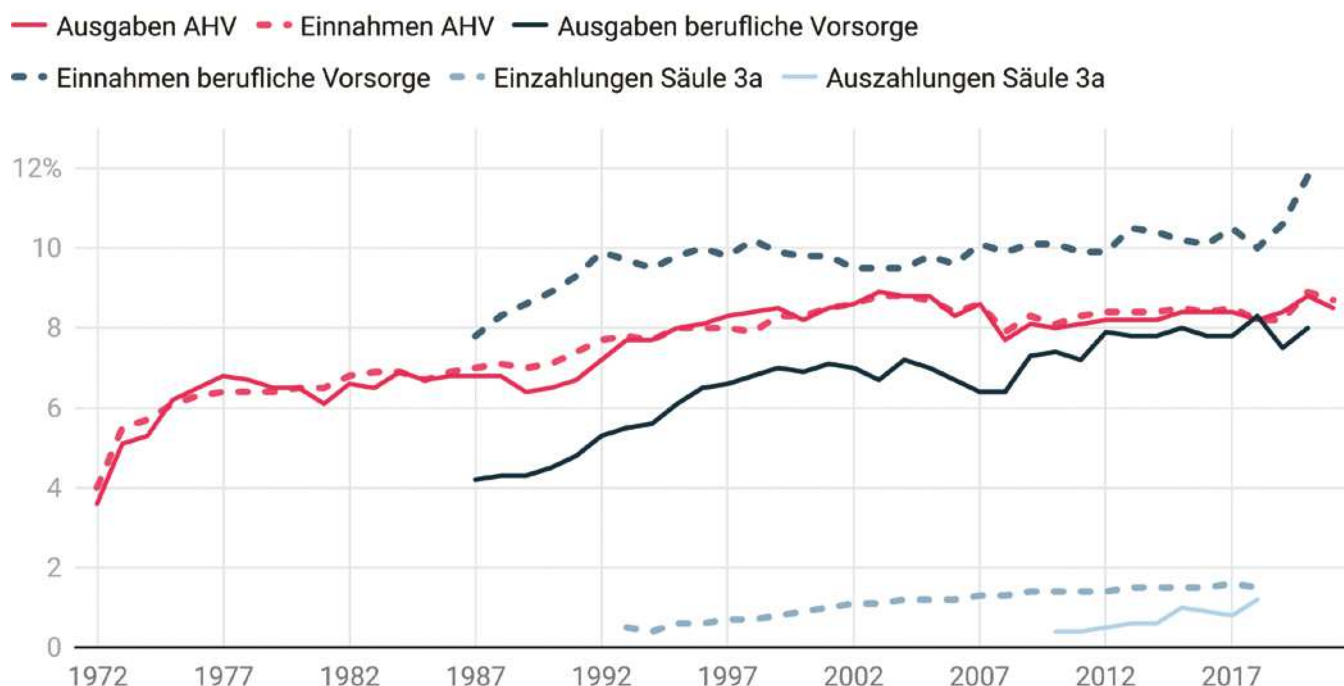
Die erste Säule basiert dabei auf dem Umlageverfahren: Das heisst, die Einnahmen der AHV werden unmittelbar zur Finanzierung der Leistungen verwendet. In erster Linie zahlt somit die aktive Erwerbsbevölkerung die laufenden Renten. In den vergangenen 50 Jahren entsprachen die

laufenden Ausgaben über die Zeit ziemlich genau den Einnahmen (siehe Grafik 3).

Zwischen 1972 und 2000 verdoppelte sich der Anteil der AHV-Leistungen am BIP auf acht Prozent und verharrt seither auf diesem Niveau. Für den Anstieg gibt es zwei Ursachen: Erstens wurden die AHV-Leistungen ausgebaut – insbesondere bei der achten AHV-Revision in den 1970er-Jahren. Zweitens ist der Anteil der Rentenbeziehenden an der Bevölkerung angestiegen, weil die Lebenserwartung zunahm. Inzwischen hat zudem ein Teil der Babyboom-Generation der Nachkriegszeit bereits das Rentenalter erreicht.

Im Gegensatz zur ersten Säule funktioniert die zweite Säule nach dem Kapitaldeckungsverfahren: Jeder spart für sich selbst, und bei Renteneintritt wird das angesparte Kapital ausbezahlt oder nach und nach aufgelöst und in Form von Renten bezogen. Im Jahr 2020 betrug der Anteil der Ein-

G3: Einnahmen und Ausgaben pro Säule in Prozent des BIP (1972–2021)



Grafik: CHSS • Quelle: BSV, BFS, ESTV

zahlungen in die zweite Säule 11,8 Prozent des BIP. Hingegen sind die Ausgaben mit acht Prozent des BIP deutlich geringer, da das Kapital für die Zukunft gespart wird.

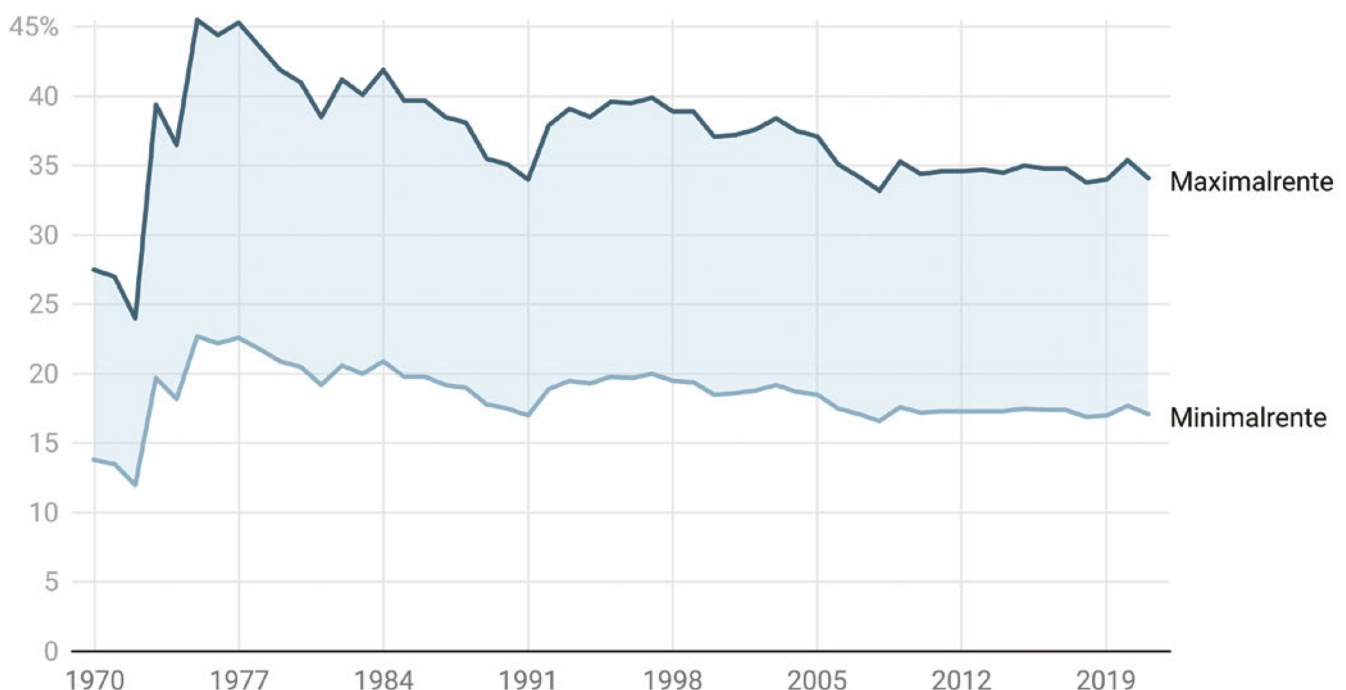
Im Vergleich zu den ersten beiden Säulen fallen die Einzahlungen in die gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a) mit 1,5 Prozent des BIP im Jahr 2018 deutlich geringer aus. Damals zahlte nur knapp ein Drittel der Steuerpflichtigen in diese freiwillige und steuerbegünstigte Vorsorgesäule ein.

THESE 5: DIE RISIKEN VERLAGERN SICH ZU DEN HAUSHALTEN In der Schweiz, wie auch in anderen europäischen und OECD-Ländern, ist in den letzten Jahrzehnten eine langsame Verlagerung der finanziellen Risiken von Unternehmen und Staat auf die privaten Haushalte und die Versicherten feststellbar. Ein erster sichtbarer Ausdruck dieser Risikoverlagerung ist der schrittweise Rückgang der staatlich organisierten Altersvorsorge: Ende der 1970er-Jahre betrug die maxi-

male AHV-Rente 45 Prozent des BIP pro Kopf – im Jahr 2022 lag dieser Anteil noch bei rund einem Drittel (siehe Grafik 4).

Zudem nimmt in der Schweiz und weltweit das relative Gewicht von Vorsorgeplänen im Leistungsprimat (auch leistungsorientierte Pensionspläne genannt) seit Jahrzehnten ab. Gleichzeitig haben die Vorsorgepläne im Beitragsprimat (beitragsorientierte Rentensysteme) seit den 1970er-Jahren weltweit und kontinuierlich an Bedeutung gewonnen, wobei sich dieser Trend nach 2009 noch beschleunigte. Um die Höhe der Rente beim Rentenanstritt zu berechnen, stützen sich beitragsorientierte Vorsorgepläne einzig auf die Sparbeiträge (Lohnentwicklung) und die effektive Kapitalrendite. Die Umstellung vom Leistungs- zum Beitragsprimat überträgt somit das Risiko, das durch die Schwankungen auf den Finanzmärkten entsteht, auf die Versicherten. Während Anfang der 1990er-Jahre noch rund ein Drittel der Pensionskassen (öffentliche und private zusammengefasst)

G4 : Entwicklung der AHV-Altersrenten im Vergleich zum BIP pro Kopf (1970–2021)



Grafik: CHSS • Quelle: BSV, BFS

die Renten gemäss dem Leistungsprimat berechneten, waren es im Jahr 2021 nur noch vier Prozent.

Ein weiterer Grund für die Risikoverlagerung hin zu den Haushalten ist das Tiefzinsumfeld der vergangenen Jahre: Da die Vorsorgeinstitute mit sicheren Anlagen kaum noch eine Rendite erzielen konnten, schichteten sie ihre Vermögenswerte in risikoreichere Anlagen um (Complementa 2022: 33 und 43). Die entsprechenden Risiken – und Chancen – tragen letztlich die Versicherten.

ZWECK ERFÜLLT? Der Bundesrat bezeichnete den Auf- und Ausbau des Obligatoriums der zweiten Säule im Jahr 1976 als «Schlussstein des Ausbaues der sozialen Rentenversicherung», der zu einer Harmonisierung im wirtschaftlichen und sozialen Bereich der Gesellschaft beitragen sollte.

Inwieweit die angestrebte Ersatzquote von 60 Prozent erreicht werden kann, hängt im Dreisäulensystem vom Einkommen ab: Je höher das Einkommen, umso bedeutender werden die Anteile der zweiten und dritten Säule.

Darüber hinaus ist das Konzept der «Ersatzquote», das eine Altersrente mit dem zuletzt erreichten Lohn vergleicht, nicht mehr unbedingt der beste Gradmesser für die Leistungsfähigkeit des Vorsorgesystems. Diese Kennzahl war aufschlussreich, als das Leistungsprimat und eine konstante, hohe Erwerbsquote über den gesamten Lebenszyklus hinweg vorherrschten. Heute ist sie angesichts der multiplen Biografien weniger aussagekräftig. Veränderungen der Lebensweise und der Arbeitsorganisation bedeuten auch, dass neue Indikatoren entwickelt werden müssen, um die Leistung der Rentensysteme zu bewerten und die Ersatzrate zu ergänzen.

REGELMÄSSIGE ANPASSUNGEN Abschliessend lässt sich sagen: Das Dreisäulensystem hat sich bewährt. Es profitiert von guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit einem integrativen Arbeitsmarkt und hoher Entlohnung der Arbeit. Bisher ist es dank zahlreicher Reformen gelungen, das sozialpolitische und finanzielle Gleichgewicht zu wahren und das System an veränderte gesellschaftliche Bedürfnisse anzupassen, wenngleich oftmals viel Zeit zum Austarieren der Positionen benötigt wurde.

Angesichts von Herausforderungen wie dem demografischen Wandel, dem Trend zu mehr Teilzeitarbeit, neuen Lebensformen, den Finanzmarkttrends und der Verteilung der Anlagerisiken scheinen künftige Anpassungen und weitere Reformen des Dreisäulensystems unverzichtbar. ■

Artikel online lesen
(inklusive Quellenangaben)



Brigitta Lengwiler

Ökonomin, Leiterin Stab Mathematik, Analysen und Statistik, Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)



Bruno Parnisari

Dr. ès sc. écon. et soc., stellvertretender Direktor, Leiter Mathematik, Analysen und Statistik, Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)



IMPRESSUM

Publikationsdatum

Dezember 2022

Herausgeber

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)

Konzept

Eliane Grässli, Urs Keller, Stefan Sonderegger
chss@bsv.admin.ch

Die Meinung BSV-externer Autor/-innen muss
nicht mit derjenigen der Redaktion bzw. des
Amtes übereinstimmen.

Übersetzungen

Sprachdienst des BSV

Redaktionskommission

Lena Erni, Sybille Haas, Marco Leuenberger,
Michela Papa, Daniel Scherer, Nicole Schwager,
Christian Vogt

Internet

www.soziale-sicherheit-chss.ch

Twitter: @SozSicherheit

Copyright

Nachdruck von Beiträgen erwünscht;
nur mit Zustimmung der Redaktion

Auflage

Deutsche Ausgabe: 2100

Französische Ausgabe: 1000

Vertrieb

BBL

www.bundespublikationen.admin.ch

Gestaltung

MAGMA – die Markengestalter, Bern

Cartoon

Caroline Rutz

www.carotoons.ch

Satz und Druck

Multicolor Print AG

Sihlbruggstrasse 105a, 6341 Baar

318.998.22D

Bleiben Sie auf dem Laufenden über neue Beiträge in der
«**Sozialen Sicherheit**» (CHSS).

Melden Sie sich für ein kostenloses Online-Abo an:



Wie gefällt Ihnen diese Sonderausgabe?

Nehmen Sie sich 30 Sekunden Zeit für ein Feedback.

Wir danken Ihnen im Voraus.

