

## Gewerkschaftsinitiative „Für ein flexibles AHV-Alter“

Am 30. November stimmt das Volk über die Initiative „Für ein flexibles AHV-Alter“ ab. Diese soll Personen mit einem Erwerbseinkommen unter 120'000 Franken eine ungekürzte AHV-Rente ab 62 Jahren ermöglichen. Bedingung ist die Aufgabe der Erwerbstätigkeit, wobei auch der Bezug einer Teilrente bei Teilzeitarbeit möglich ist. Die Grundzüge dieses Rentenalters-Modells sollen in der Verfassung verankert werden.

### **Position economiesuisse**

Die Initiative führt zu Mehrausgaben in Milliardenhöhe. Die AHV-Renten wären bereits mittelfristig nicht mehr gesichert. Durch die völlig willkürlich angesetzte Einkommensgrenze wird das Rentenalter faktisch gesenkt. Die zusätzlichen Belastungen für die AHV von jährlich 1,5 Mrd. Franken müssten grösstenteils von den Erwerbstätigen und Arbeitgebern bezahlt werden. Steigende Lohnnebenkosten schaden der Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft. Bereits ohne Leistungsausbau wird die AHV aufgrund der steigenden Lebenserwartung und der stagnierenden Erwerbsbevölkerung in finanzielle Schieflage geraten. Bundesrat, Parlament und Wirtschaft lehnen die Gewerkschaftsinitiative entschieden ab.

29. September 2008

Nummer 19

# dossierpolitik



## Initiative zur Senkung des AHV-Alters gefährdet soziale Altersvorsorge

Initiative gefährdet unsere AHV

Die Alters- und Hinterlassenenversicherung AHV ist der bedeutendste Pfeiler der sozialen Vorsorge in der Schweiz. Sie basiert auf der Solidarität aller Bürgerinnen und Bürger und zwischen den Generationen: Die laufenden Renten werden im Umlageverfahren durch die erwerbstätige Bevölkerung finanziert. Dies im Vertrauen darauf, dass spätere Generationen das Gleiche tun werden. Der Ausgleichsfonds der AHV sichert die Liquidität der Rentenauszahlungen und hilft kurzfristige Einnahmeschwankungen auszugleichen. Das AHV-Gesetz verlangt eine Deckung des Kapitalfonds von 100 Prozent der Ausgaben, um die Kontinuität zu gewährleisten.

Die AHV hat gegenüber anderen Sozialversicherungen einen grossen Vorteil. Die Berechtigung zum Bezug der Rente entsteht mit Erreichen des gesetzlich festgelegten Rentenalters. Das ist ein einfaches, nicht beeinflussbares Kriterium. Und die AHV lebt von der Solidarität. Sehr grosse Einkommen leisten einen grossen Beitrag in die AHV-Kasse. Diese Vielzahler bleiben zum Bezug von AHV-Leistungen berechtigt. Das vereinfacht das System und hält die Motivation hoch, dass alle einzahlen. Es ist immer noch so, wie einst Bundesrat Hanspeter Tschudi sagte: „Der Millionär braucht die AHV nicht. Aber die AHV den Millionär.“ Mit dieser Einfachheit und mit dieser Art der Solidarität bricht die AHV-Initiative. Sie führt eine Einkommensgrenze für den Bezug der AHV ein. Die Konsequenz: Das System wird kompliziert und anfällig für Missbrauch.

### Was will die Initiative?

Die Volksinitiative „Für ein flexibles AHV-Alter“ will Personen mit einem Erwerbseinkommen unter dem Anderthalbfachen des maximalen rentenbildenden AHV-Einkommens (Stand 2007: 119'340 Franken) ab dem 62. Altersjahr eine ungekürzte AHV-Rente ermöglichen. Die Erwerbstätigkeit muss dabei entweder vollständig aufgegeben oder auf ein Kleinsteinkommen reduziert werden. Teilzeitarbeitende können eine ungekürzte Teilrente erhalten. Spätestens ab 65 Jahren soll jeder unabhängig vom Einkommen Anspruch auf die volle Rente haben.

Die Initiative will die Grundzüge dieses AHV-Rentenaltersmodells in der Verfassung verankern. Bis anhin ist das Rentenalter nur im Gesetz geregelt. Das macht Sinn, da eine Verankerung in der Verfassung das System unflexibel machen würde. Die konkrete Umsetzung der Initiative überlassen die Initianten dem Gesetzgeber. Darunter fallen beispielsweise die Festlegung des Einkommens, das neben dem Bezug einer ungekürzten Altersrente noch erzielt werden darf, und allfällige Kürzungen für Personen mit einem Einkommen über der festgelegten Limite. Schliesslich müsste das Gesetz die obere Einkommensgrenze definieren, die den Bezug einer vollen AHV-Rente erlaubt. Dabei ist nicht klar, welches Einkommen als Berechnungsgrundlage dient. Auch müsste die Handhabung von Erwerbseinkommen im Ausland festgelegt werden.

Die Initiative würde 98 Prozent der Frauen und 85 Prozent der Männer im Alter von 62 Jahren den Bezug einer ungekürzten Frührente ermöglichen. Der Bundesrat geht davon aus, dass rund 30 Prozent der Anspruchsberechtigten die ungekürzte AHV-Rente bereits mit 62 beziehen würden. Im Alter von 63 könnten es rund 50 Prozent und mit 64 Jahren rund 70 Prozent sein. Die Initiative spricht zwar von einem flexiblen Rentenalter, die Ausgestaltung macht sie aber zu einer Initiative, die faktisch das Rentenalter senkt, und zwar um zwei bis drei Jahre. Durch den fehlenden Anreiz, länger als bis 62 zu arbeiten, würden die AHV-Finzen erheblich belastet.

### Die Initiative im Wortlaut

Die BV vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 112 Abs. 2 Bst. e (neu)

e. Wer die Erwerbstätigkeit aufgegeben hat, hat ab dem vollendeten 62. Altersjahr Anspruch auf eine Altersrente. Das Gesetz regelt den Anspruch bei teilweiser Erwerbsaufgabe. Es setzt einen Freibetrag für geringe Erwerbseinkommen fest. Bei einem Rentenbezug vor dem bedingungslosen Rentenalter wird die Rente von Versicherungen, die ein Erwerbseinkommen unter dem Anderthalbfachen des maximalen rentenbildenden AHV-Einkommens erzielt haben, nicht gekürzt. Der bedingungslose Anspruch auf die Altersrente entsteht spätestens mit dem vollendeten 65. Altersjahr.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 197 Ziff. 6 (neu)

6. Übergangsbestimmung zu Art. 112 Abs. 2 Bst. e. Hat die Bundesversammlung nicht innert drei Jahren nach Annahme des Artikels 112 Absatz 2 Buchstabe e die entsprechende Gesetzgebung erlassen, erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen.

**Ständerat Eugen David**

„Es ist die falsche Betrachtungsweise, bei so langfristigen Rentensystemen mit dem momentan guten Vermögensstand der AHV zu argumentieren [...] Das AHV-System muss sicher sein, damit wir die Rentenversprechen, die wir heute abgeben, auch einhalten können.“<sup>1</sup>

Bei Annahme der Initiative müssen Kosten in Milliardenhöhe in Kauf genommen werden. Nicht nur die direkten Kosten durch Renten, sondern auch der Wegfall der Beiträge der Frührentner fallen ins Gewicht.

Laut dem BSV könnte unter dem Status quo der Fondsbestand innerhalb von nur sieben Jahren von über hundert Prozent der Ausgaben (rund 40 Mrd. Franken) auf unter 50 Prozent sinken.

**1 Die Initiative ist auf Dauer nicht finanzierbar**

Der durch die Initiative verursachte Leistungsausbau würde laut dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) zu jährlichen Zusatzkosten von 1,5 Mrd. Franken führen. Diese müssten über zusätzliche Lohnbeiträge finanziert werden. Es ist mit einem Anstieg von 0,4 Lohnprozenten zu rechnen. Arbeitgeber und Arbeitnehmer müssten je 0,2 Prozent davon tragen.<sup>2</sup> Die Mehrkosten für die AHV aufgrund der demografischen Entwicklung sind dabei noch nicht eingerechnet. Die Lohnnebenkosten dürften somit in den kommenden Jahren weiter steigen. Höhere Lohnnebenkosten beeinträchtigen die Attraktivität des Arbeits- und Wirtschaftsstandorts Schweiz. Sie bremsen das Wirtschaftswachstum und belasten besonders Personen und Familien mit niedrigem Einkommen. Ihnen bleibt immer weniger im Portemonnaie.

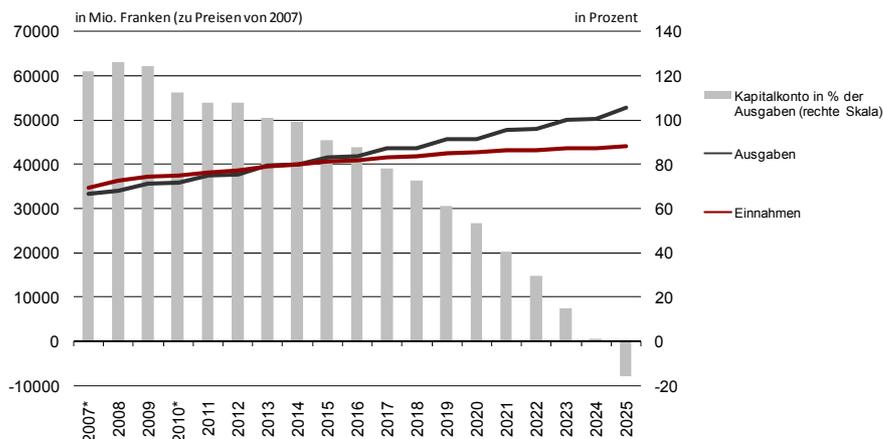
Auch der Bund würde stärker belastet: Neben den höheren Lohnnebenkosten würde der Bundesbeitrag an die AHV um 300 Mio. Franken<sup>3</sup> steigen. Auch dieser müsste mit entsprechenden zusätzlichen Steuermitteln oder Einsparungen in anderen Aufgabenbereichen kompensiert werden.

**Finanzielle Auswirkungen der SGB-Initiative (jährlicher Durchschnitt 2014 bis 2025)**

Beträge in Millionen Franken, zu Preisen von 2008

	AHV	IV	EL	Total
<b>Veränderung der Ausgaben</b>	1264		32	1296
Ruhestandsrente				
<b>Total Veränderung der Ausgaben</b>	1264		32	1296
<b>Veränderung der Einnahmen</b>	-196	-32		-228
Wegfall Beiträge Ruhestandsrente				
<b>Total Veränderung der Einnahmen</b>	-196	-32		-228
<b>Total Veränderung (jährliche Verschlechterung)</b>	1460	32	32	1524

**Perspektiven der AHV-Finzen bis 2025 (geltende Ordnung)**



\*=2007: Zuweisung des Bundesanteils am Nationalbankgold von 7 Mrd. 2010: eigener IV-Fonds

Quelle: BSV, August 2008

<sup>1</sup> Ratsprotokoll 27. Mai 2008.

<sup>2</sup> Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV).

<sup>3</sup> Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV).

**Marco Netzer, Präsident des AHV-Fonds**  
„Die AHV wird in einigen Jahren in die roten Zahlen kommen. Wer von den realen Problemen die Augen verschliesst, der betreibt ein gefährliches Spiel, das nicht im Interesse der Schweizer Bevölkerung ist.“  
(„Sonntagszeitung“, 16. März 2008)

### Demografische Mehrkosten belasten AHV

Schon heute ist die langfristige Finanzierung der AHV aufgrund der steigenden Lebenserwartung und der niedrigen Geburtenrate unsicher. Unter dem Status quo sind bereits ab 2013<sup>4</sup> erste Defizite (siehe Grafik Seite 2) und eine rasche Abnahme der Deckung des Kapitalfonds zu erwarten, wenn keine Gegenmassnahmen getroffen werden.

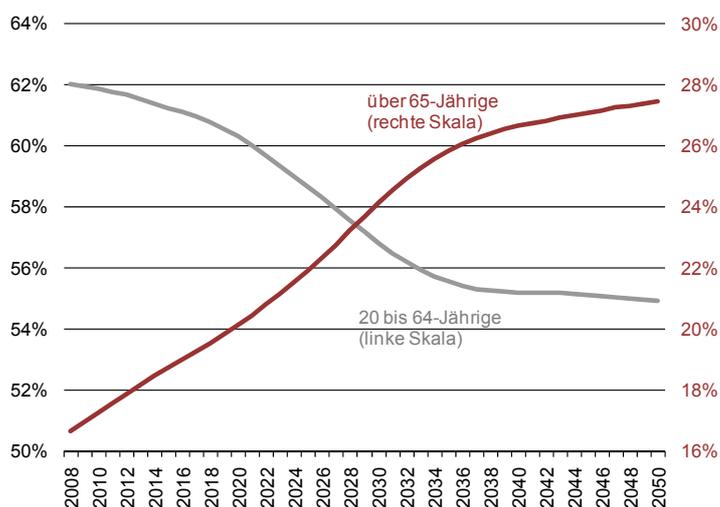
### Steigende Lebenserwartung als Herausforderung

Immer mehr Menschen erreichen das Rentenalter bei bester Gesundheit und werden immer älter. Diese grundsätzlich erfreuliche Tendenz hält an. Das Bundesamt für Statistik (BFS) schätzt, dass in Zukunft die Lebenserwartung in der Schweiz ungefähr alle zehn Jahre um ein Jahr zunimmt.<sup>5</sup>

Bis 2050 wird sich die Struktur der Wohnbevölkerung aufgrund des demografischen Wandels markant verändern: Die Zahl der über 65-Jährigen wird sich annähernd verdoppeln, wogegen die Zahl der Personen zwischen 20 und 64 Jahren stagniert. Anteilsmässig wird der Zahl der über 65-Jährigen von rund 17 Prozent auf 28 Prozent zunehmen (siehe Grafik Seite 3). Der Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge ins Rentenalter und die zunehmende Lebenserwartung sind Gründe dafür. Zudem treten die geburtenschwächeren Jahrgänge ins Erwerbsleben ein. Vorläufig ist davon auszugehen, dass die Geburtenrate auf tiefem Niveau bleiben wird. Aufgrund dieser Entwicklungen müssen immer weniger Erwerbstätige für immer mehr Rentner aufkommen. Diese Rentner beziehen zudem während einer längeren Zeitdauer Leistungen. Das Verhältnis zwischen Beitragszahlenden und AHV-Bezügerinnen und -Bezüger verschlechtert sich zunehmend. Während heute noch 3,7 Erwerbstätige auf einen Rentner kommen, halbiert sich diese Zahl bis 2035 auf zwei Erwerbstätige (siehe Grafik Seite 4). Ohne weitsichtige Korrekturen wird die AHV in eine finanzielle Krise schlittern.

Die Altersstruktur der Schweizer Wohnbevölkerung wird sich in den nächsten 40 Jahren markant verschieben: Der Anteil der über 65-Jährigen wird von rund 17 Prozent auf 28 Prozent steigen. Der Anteil der Personen im Erwerbsalter geht zurück.

### Bevölkerungsanteile nach Altersgruppen



Datenquelle: BFS 2008

### Höhere Kosten durch Kontrollen

Im Vergleich zur heutigen Anspruchsberechtigung auf eine AHV-Rente würde die Umsetzung der Initiative einen sehr hohen administrativen Aufwand und entsprechende Kosten mit sich bringen. Die Einkommensverhältnisse und die Aufgabe der Erwerbstätigkeit müss-

<sup>4</sup> BSV/13. Juni 2008, AHV-Finanzhaushalt, geltende Ordnung, Abrechnung 2007 – Szenario A-00-2005.

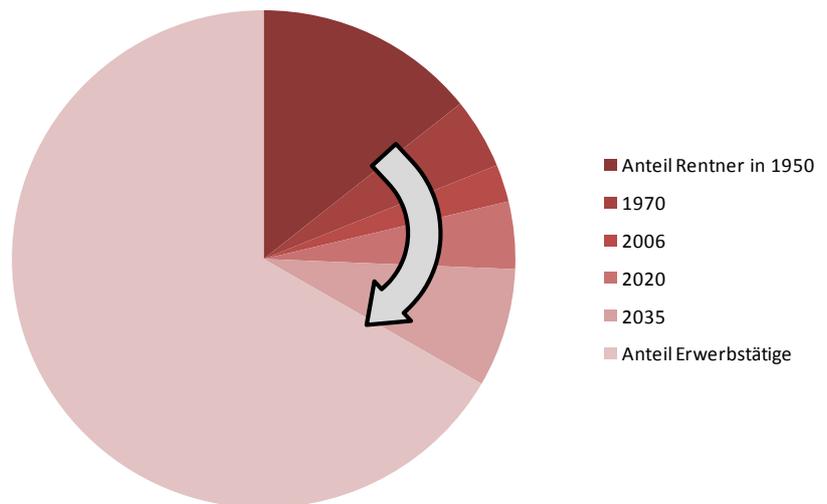
<sup>5</sup> [www.bsv.admin.ch/themen/ahv/00011/01259/index.html?lang=de](http://www.bsv.admin.ch/themen/ahv/00011/01259/index.html?lang=de)

ten bei allen Personen geprüft werden, bevor sie Anrecht auf die volle Rente ab 62 hätten. Zudem wären Kontrollen nötig, um Missbrauch (z.B. durch Schwarzarbeit) zu verhindern. Ganz ausschliessen könnte man ihn aber trotz Kontrollen nicht. Überprüfen könnte man das, wenn überhaupt, nur im Nachhinein. Je nach finanzieller Lage der Betroffenen liefen Rückzahlungsforderungen ins Leere. Der erhöhte Verwaltungsaufwand würde der AHV zusätzliche Kosten aufbürden.

1950 betrug das Verhältnis der Erwerbsbevölkerung zur Anzahl AHV-Rentnern noch 6:1. Bis 2035 wird dieses sukzessive auf 2:1 abnehmen. In den 50er- und 60er-Jahren profitierte die AHV von einem überdurchschnittlich starken Wirtschaftswachstum. Seit Mitte der 70er-Jahre hat die Erwerbsquote der Frauen markant zugenommen. Die Bruttoerwerbsquote stieg von 32 Prozent 1975 auf 50,9 Prozent 2007.

### Steigende Belastung der Erwerbstätigen

Verhältnis der 20- bis 64- bzw. 65-Jährigen zu den Altersrentnern der Wohnbevölkerung



## 2 Zusatzkosten tragen alle

### Bevölkerung und Volkswirtschaft betroffen

Hohe Kosten und tiefere Einnahmen

Eine Annahme der Initiative bringt die AHV-Finzen aus dem Gleichgewicht. Die Folgen müssten alle tragen. Erwerbstätige und Arbeitgeber müssten die Mehrkosten über steigende Lohnbeiträge finanzieren. Bei den erwarteten Mehrkosten von 1,5 Mrd. Franken wäre das ein Anstieg um 0,4 Prozent. Gerade Personen und Familien mit niedrigem Einkommen würde das belasten. Sie müssten die Frührenten mitfinanzieren, ohne Gewissheit zu haben, ob sie selbst in den Genuss einer Rente kommen werden. Sie könnten sich ausserdem auch die Kürzungen in der 2. Säule bei einer Frührente nicht leisten, müssten aber die Mehrkosten für das AHV-Alter 62 voll mittragen. Das Vertrauen in die AHV würde geschwächt und die Solidarität zwischen den Generationen strapaziert. Zudem könnten als Folge der Mindereinnahmen durch das niedrigere Rentenalter die Beiträge an andere Sozialversicherungen steigen.

Wettbewerbsfähigkeit wird geschwächt

Eine Annahme der Initiative hätte auch Auswirkungen auf die Wirtschaft. Durch die steigenden Lohnkosten für die AHV würden die Unternehmen genau wie die Arbeitnehmer zusätzlich belastet. Das schadet der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen. Auch das Wirtschaftswachstum würde negativ beeinträchtigt. Ein schwächeres Wirtschaftswachstum führt zu tieferen Einnahmen und schwächt damit die AHV zusätzlich.

Die tiefe Geburtenrate und der Übertritt der geburtenstarken Jahrgänge ins Rentenalter bescheren der Wirtschaft ab 2018 einen Mangel an Arbeitskräften. Die Initiative würde den Arbeitskräftemangel im Inland zuspitzen. Denn wenn für den Einzelnen kein Anreiz da ist, länger zu arbeiten, erhöht das nicht nur die Zahl der AHV-Bezüger. Gleichzeitig werden dem Arbeitsmarkt qualifizierte und dringend benötigte Arbeitskräfte entzogen.

### Finanzierung über die Mehrwertsteuer?

Erhöhung der Mehrwertsteuer trifft Schweizer Wirtschaft

Bereits 1999 wurde die Mehrwertsteuer zur Sicherstellung der Finanzierung der AHV um einen Prozentpunkt erhöht, um die finanziellen Folgen der demografischen Entwicklung aufzufangen. Eine weitere Mehrwertsteuererhöhung würde vor allem die Güter des täglichen Bedarfs versteuern. Die unteren Einkommen würden dadurch am stärksten belastet.

Auch die Wirtschaft würde belastet, da sich die Produkte verteuern und der Konsum gebremst würde.

### 3 Willkürliche Grenzen bergen Risiken

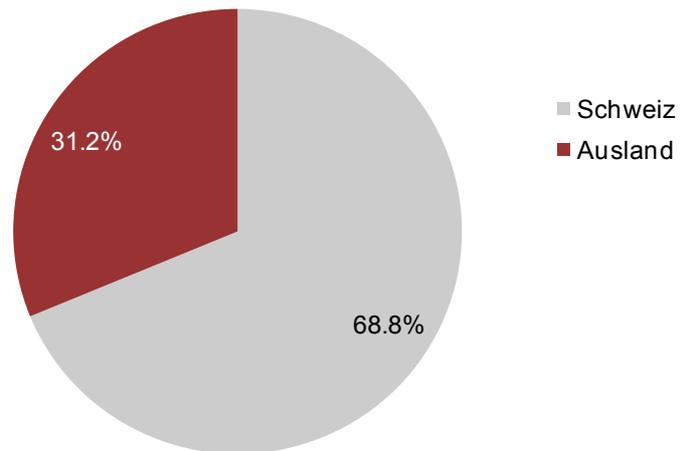
#### Missbrauchspotenzial vorhanden

Erwerbsaufgabe schwierig zu überprüfen

Der Anspruch auf eine AHV-Rente entsteht heute mit Erreichen des ordentlichen Rentenalters. Das ist für jeden nachvollziehbar. Mit der Initiative wird eine willkürliche Einkommensgrenze als Anspruchsberechtigung für die volle Rente ab 62 festgelegt. Das kann zu Missbrauch führen, denn die zusätzlich erforderliche Aufgabe der Erwerbstätigkeit ist schwierig zu überprüfen. Auch das noch nicht geregelte Kleinsteinkommen dürfte schwierig zu überprüfen sein. Für Leute, die im Rentenalter ins Ausland ziehen, ist das sogar fast unmöglich nachzuweisen. Vor dem Hintergrund, dass rund ein Drittel der AHV-Renten ins Ausland fließen, ist dieser Punkt nicht zu vernachlässigen. Auch der Bundesrat attestiert der Initiative ein „Missbrauchspotenzial“ und rechnet mit einer starken Zunahme von Verwaltungsaufwänden.

2007 floss fast jede dritte Rente ins Ausland. Die Überprüfung der Angaben für im Ausland lebende Rentempfänger wäre besonders schwierig.

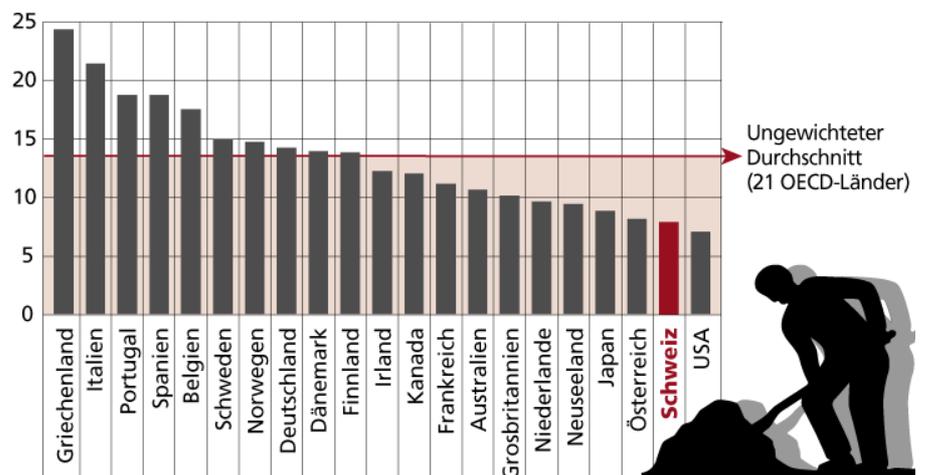
#### AHV-Renten: Jede dritte fließt ins Ausland



Quelle: BSV, AHV-Statistik 2007

Die Schattenwirtschaft, d.h. Schwarzarbeit, hat über die letzten 30 Jahre in zahlreichen OECD-Staaten zugenommen. Als Hauptgründe gelten eine hohe Steuer- und Abgabenbelastung und staatliche Regulierungen, aber auch veränderte Werte in der Gesellschaft. Die Statistik gibt der Schweiz gute Noten. Eine gesunde AHV trägt dazu bei, dass es so bleibt.

#### Grösse der Schattenwirtschaft 2008 (in Prozent des offiziellen BIP)



Quelle: Friedrich Schneider, Benno Torgler, Christoph A. Schaltegger (2008): Kompaktwissen Schattenwirtschaft und Steuermoral in der Schweiz, Verlag Rüegger

#### **Initiative macht Schwarzarbeit attraktiv**

Würde das Rentenmodell der Initiative tatsächlich eingeführt, müsste der Staat künftig bei jedem Frührentner überprüfen, ob er die Erwerbstätigkeit auch wirklich aufgegeben hat. Weil sich die Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht lohnt – da laut Initianten nur ein Kleinsteinkommen legal sein soll –, wird die Schwarzarbeit attraktiver. Über Schwarzarbeit könnte dennoch ein zusätzliches Einkommen erzielt werden. Steigende Lohnnebenkosten fördern ausserdem die Bereitschaft zur Schwarzarbeit.

**Peter Siegenthaler, Direktor der Eidg. Finanzverwaltung**

„Sie (die Initiative) wird dieses Sozialwerk zu stark belasten und ist daher nicht die richtige Lösung. Ich bin für eine Flexibilisierung, die auch Anreize für längeres Arbeiten schafft.“ („NZZ am Sonntag“, 8. Juni 2008)

#### **4 Erwerbstätigkeit im Alter richtig anpacken**

Für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer war die Situation auf dem Arbeitsmarkt insbesondere in den 90er-Jahren nicht einfach. In Zukunft könnte sich dies aber ändern: Aufgrund der stagnierenden Erwerbsbevölkerung und eines drohenden Fachkräftemangels werden auch ältere Arbeitskräfte wieder vermehrt gefragt sein. Dies umso mehr, als diese auch gesundheitlich oft über das Rentenalter hinaus noch sehr fit sind. Eine generelle Rentenalterssenkung ist daher der falsche Weg. Es müssen vielmehr Anreize geschaffen werden, die den älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern den Verbleib im Erwerbsleben erleichtern. Das empfiehlt auch die OECD (Etudes économiques de l'OCDE Suisse, volume 2006). Betrug der Anteil der Erwerbspersonen ab 50 Jahren an der Erwerbsbevölkerung im Jahr 1996 noch knapp 25 Prozent, hat er bis im Jahr 2007 auf 28 Prozent zugelegt. Gemäss Szenarien zur Entwicklung der schweizerischen Bevölkerung des Bundesamts für Sozialversicherungen (BFS) wird dieser Anteil bis 2020 sogar noch bis auf 33 Prozent steigen. Eine echte Flexibilisierung, die auch den längeren Verbleib im Arbeitsleben berücksichtigt und die richtigen Anreize setzt, ist durchaus erwünscht. Eine gewisse Flexibilität bietet die AHV bereits jetzt.

Auch in unseren Nachbarländern stieg die Lebenserwartung während der letzten Jahrzehnte stetig. Die Europäische Kommission und der Europäische Rat forderten bereits 2003 ihre Mitgliedstaaten auf, stärkere Anreize für die Verlängerung des Arbeitslebens zu schaffen, Beiträge und Leistungen stärker aneinander zu koppeln und dafür zu sorgen, dass mehr private und öffentliche Mittel in die Altersvorsorge fliessen. Auch die OECD empfiehlt, ältere Arbeitnehmende länger im Arbeitsleben zu halten. In vielen OECD-Ländern sind Reformen der Rentensysteme im Gang. Die meisten setzen bei der Anhebung des offiziellen bzw. des frühestmöglichen Pensionierungsalters an. Auch Anpassungen der Formel für Rentenkürzungen bei Frühpensionierung bzw. für die Erhöhung bei deren Aufschub und die Möglichkeit nach dem gesetzlichen Rentenalter weiter zu arbeiten werden erarbeitet.

#### **Fazit**

Initiative kostet Milliarden und gefährdet das Fundament der AHV

Die Initiative kostet Milliarden und bringt auf mittlere Frist das Fundament der Institution AHV ins Wanken. Zu den zusätzlichen Rentenausgaben kommen sinkende Einnahmen und hohe administrative Kosten zwecks Missbrauchsprävention mit zweifelhafter Effektivität hinzu. Der Generationenvertrag wäre gefährdet. Die Zusatzbelastungen, die daraus resultieren, schaden vor allem finanziell schwächeren Haushalten. Damit verfehlt die Initiative sogar ihr gesetztes Ziel, Niedrigverdiener besserzustellen. Statt die AHV mit einem Leistungsausbau zu überlasten, sollte die Finanzierung langfristig gesichert werden. Eine Senkung des Rentenalters bewirkt genau das Gegenteil. Die AHV-Initiative der Gewerkschaften ist deshalb entschieden abzulehnen.

#### **Rückfragen:**

marialuisa.leanza@economiesuisse.ch