
**Eidgenössische Volksinitiative «Für eine
sichere und nachhaltige Altersvorsorge»
(Renteninitiative)**

**Eine ökonomische Beurteilung
der wichtigsten Argumente**

Gutachten im Auftrag des Vereins *Volksinitiative «Für eine sichere und nachhaltige
Altersvorsorge (Renteninitiative)»*

Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger
Patrick Leisibach, MSc
Universität Luzern

Luzern, Mai 2020

Zusammenfassung

Ausgangslage

Die finanzielle Lage der umlagefinanzierten Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) verschlechtert sich zusehends. Seit 2014 decken die laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben nicht mehr – der AHV-Fonds dürfte gemäss geltender Ordnung bereits im Jahr 2034 aufgebraucht sein. Die demografischen Ursachen dieser Entwicklung sind längst bekannt: Sinkende Geburtenrate und steigende Lebenserwartung. Die Herausforderung akzentuiert sich in den nächsten Jahren, wenn die geburtenstarken Babyboom-Jahrgänge das Rentenalter erreichen. Das Ungleichgewicht zwischen Rentnern und Erwerbstätigen wird sukzessiv ansteigen.

Initiative & Auftrag

Im Herbst 2019 haben die Jungfreisinnigen Schweiz (JFS) eine Volksinitiative lanciert, welche die AHV-Renten langfristig sichern soll. Dazu soll das Rentenalter auf 66 Jahre erhöht und langfristig an die Lebenserwartung geknüpft werden. In diesem Zusammenhang wurden die beiden Autoren vom Verein *Volksinitiative «Für eine sichere und nachhaltige Altersvorsorge (Renteninitiative)»* beauftragt, in einem Gutachten die wichtigsten Argumente für und gegen die Initiative einer ökonomischen Prüfung zu unterziehen. Dies geschieht anhand deskriptiver Daten sowie theoretischer und empirischer ökonomischer Literatur.

Eine zentrale Rolle nehmen die Argumente rund um die Erhöhung des Rentenalters ein. Ein höheres Rentenalter weckt Ängste und Befürchtungen in der Bevölkerung und Politik. Das Gutachten soll mittels Daten und wissenschaftlicher Erkenntnisse vorhandene populäre Irrtümer aufdecken und damit einen Beitrag zu einer verstärkt faktenbasierten Diskussion leisten.

Kontra-Argumente

Neun populäre Argumente gegen eine Rentenaltererhöhung (bzw. gegen die «Renteninitiative») wurden ökonomisch analysiert:

Arbeitsmarkt

(1) «Der Arbeitsmarkt ist für ein höheres Rentenalter gar nicht bereit – Ältere finden kaum mehr einen Job.»

Die älteren Arbeitnehmer sind äusserst gut in den Schweizer Arbeitsmarkt integriert. Die Arbeitsmarktbeteiligung der älteren Bevölkerung steigt seit Jahren an und ist im internationalen Vergleich sehr hoch. Ein generelles Arbeitslosigkeitsproblem für ältere Arbeitnehmer besteht nicht – im Vergleich zu anderen Altersgruppen ist die Arbeitslosigkeit nach wie vor unterdurchschnittlich. Ältere Arbeitnehmer sind allerdings häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen.

Die Arbeitslosenversicherung trägt dieser Problematik bereits heute Rechnung, indem ab dem 55. Altersjahr ein längerer Leistungsbezug möglich ist. Fallstudien zeigen zudem, dass mehrheitlich nicht das Alter, sondern andere Integrationshemmnisse für eine Langzeitarbeitslosigkeit entscheidend sind. In den nächsten Jahren wird die demografische Entwicklung zu einer spürbaren Verknappung des Arbeitsangebotes führen, was der Nachfrage nach älteren Arbeitskräften zusätzlichen Schub verleihen dürfte. Die Daten und die demografische Entwicklung sprechen folglich klar gegen das Argument.

(2) «Längeres Arbeiten schafft Arbeitslosigkeit bei den Jungen.»

Fälschlicherweise wird oft angenommen, die Anzahl der Arbeitsplätze in einer Volkswirtschaft sei fix vorgegeben. Arbeit ist jedoch keine Frage der simplen Verteilung durch die Politik. Volkswirtschaft und Arbeitsmarkt sind nicht statisch, sondern dynamisch. Internationale Studien zeigen denn auch: Von einer höheren Erwerbstätigkeit der Älteren profitieren auch die Jüngeren über eine stärkere Erwerbstätigkeit und geringere Arbeitslosigkeit.

Indem der dynamische Schweizer Arbeitsmarkt laufend neue Jobs geschaffen hat, konnte in den vergangenen Jahren eine grosse Anzahl an inländischen Frauen und ausländischen Arbeitskräften zusätzlich in den Arbeitsmarkt integriert werden. So ist die Anzahl der in der Schweiz arbeitenden Erwerbstätigen in knapp drei Jahrzehnten um über eine Million gestiegen. Die sehr hohe Erwerbsbeteiligung – gerade auch der Älteren – geht dabei mit einer niedrigen (Jugend)-Arbeitslosigkeit einher.

Die ökonomische Logik wie auch die empirische Evidenz geben keine Hinweise darauf, dass der Arbeitsmarkt für zusätzliche über 65-Jährige nicht bereit wäre oder die Arbeitsmarktchancen der jüngeren Generationen dadurch negativ beeinträchtigt würden.

Gesundheit

(3) «Die Menschen sind gesundheitlich nicht in der Lage, über 65 zu arbeiten.»

Dank steigendem Wohlstand und medizinischem Fortschritt ist die Lebenserwartung in der Schweiz im Laufe des 20. Jahrhunderts stark angestiegen. Die Menschen werden aber erfreulicherweise nicht nur immer älter, sondern bleiben auch länger gesund. Wie die Forschung zeigt, hat sich der Alterungsprozess um ein Jahrzehnt nach hinten verschoben («70 ist das neue 60»).

Hatten 65-Jährige im Jahr 1992 durchschnittlich noch 11–12 Jahre in guter Gesundheit vor sich, sind in der Zwischenzeit weitere 3 Jahre dazugekommen. Sowohl in der Altersklasse 55–64 wie auch in der Altersklasse 65–74 beschreiben gut drei Viertel der Personen beider Geschlechter ihren Gesundheitszustand als gut oder sehr gut. Das Alter 65 stellt keine Schwelle dar, an der gesundheitliche Probleme bemerkbar zunehmen würden. Gesundheit ist entsprechend nicht die Hauptursache für den Zeitpunkt der Pensionierung.

Für die meisten Menschen in der Schweiz wäre beispielsweise ein Rentenalter 67 gesundheitlich

bereits heute kein Problem. Allerdings spricht viel dafür, den Renteneintritt flexibel zu gestalten, so dass Menschen bei unterschiedlicher Gesundheit und Präferenzen auch unterschiedlich lange arbeiten können.

(4) «Die Produktivität sinkt mit zunehmendem Alter. Länger arbeiten macht deshalb keinen Sinn.»

Während die physische und kognitive Leistungsfähigkeit ihren Höhepunkt schon in relativ jungen Jahren erreicht, steigen Faktoren wie Erfahrungswissen, Führungskompetenz und Beurteilungsvermögen über die Lebenszeit an. Erkenntnisse der neueren Literatur deuten darauf hin, dass die Arbeitsproduktivität im Alter (d. h. in den Jahren vor dem ordentlichen Rentenalter) konstant bleibt. Das Vorurteil, ältere Erwerbstätige seien im Vergleich zu jüngeren Arbeitskollegen weniger produktiv, kann somit nicht bestätigt werden.

Das laufend zunehmende Bildungsniveau der älteren Altersgruppen, eine verbesserte Gesundheit sowie politische Massnahmen dürften die Arbeitsproduktivität zukünftig positiv beeinflussen. Ferner bestehen Indizien, dass ein höheres Rentenalter die Investitionen ins Human- und Sozialkapital stimuliert und somit die Produktivität der älteren Erwerbstätigten zusätzlich steigern könnte.

Politik

(5) «Es braucht keine Automatismen in der AHV. Das «Primat der Politik» muss gewahrt bleiben.»

Rentenpolitik wirkt generationenübergreifend, wird aber im üblichen «Kuhhandel» innerhalb der heutigen Generationen betrieben. Am Entscheidungstisch sitzen nur die heutigen, ungleich vertretenen Generationen. Nachhaltige und generationenübergreifend ausgewogene Lösungen haben es daher im tagespolitischen Geschäft äusserst schwer. Politiker (und Stimmbürger) haben entsprechend Anreize, die Finanzierung der Sozialversicherungen aufzuschieben und damit zukünftige Steuer- bzw. Beitragszahler stärker zu belasten.

Selbst wenn man sich auf die nötigen Reformen einigen könnte, fehlte es den gegebenen Versprechen an Glaubwürdigkeit. Spätestens in der nächsten Legislatur wirken Anreize, die zuvor beschlossene Rentenpolitik im Interesse des (älter werdenden) Elektorats wieder zur Disposition zu stellen («Zeitinkonsistenz»). Die bestehenden Anreize bedrohen damit eine nachhaltige und langfristig tragfähige Rentenpolitik.

Gerade bei der AHV ist es deshalb sinnvoll, Regeln zu definieren, die Politiker (und auch die Gesellschaft) an zeitkonsistentes Verhalten binden. Letztlich dürfte nur ein regelgebundener Mechanismus die Reformblockade überwinden und gleichzeitig langfristig eine einigermaßen generationengerechte AHV-Finanzierung sicherstellen können.

(6) «Lohngleichheit vor gleichem Rentenalter: Die Angleichung des Frauenrentenalters an jenes der Männer ist ungerecht, da die Frauen bei den Löhnen diskriminiert werden.»

Einerseits sollte es nicht Aufgabe eines Sozialversicherungssystems sein, durch eine spezifische Ausgestaltung der Parameter mutmassliche Ungerechtigkeiten in anderen Bereichen ausgleichen zu wollen. Die sozialpolitisch konzipierte AHV lebt von der Solidarität und der Gleichbehandlung aller Bürger, was durch das unterschiedliche Rentenalter verletzt wird.

Andererseits ist es fragwürdig, ob die Prämisse der Lohndiskriminierung überhaupt zutrifft. Gut die Hälfte des Lohnunterschieds von rund 17,4 Prozent erklärt sich gemäss Analysen durch Faktoren wie Alter, Ausbildung oder Branche. Die verbleibende *unerklärte* Lohndifferenz lässt sich jedoch nicht mechanisch mit Lohndiskriminierung gleichsetzen, wie das in der politischen Diskussion oft vorschnell gemacht wird. Problematisch ist in erster Linie, dass die Schweizer Lohnanalysen diverse Erklärungsfaktoren nicht berücksichtigen, die gemäss der internationalen Forschungsliteratur die Lohnunterschiede beeinflussen (z. B. Arbeitserfahrung). So zeigen internationale Studien: Je mehr lohnrelevante Erklärungsfaktoren in der Analyse berücksichtigt werden, desto tiefer fällt die unerklärte Lohndifferenz aus.

Aufgrund der Datenlage und der methodischen Schwierigkeiten lässt sich zurzeit keine Aussage über die tatsächliche Lohndiskriminierung in der Schweiz machen. Es gibt klare Hinweise, dass die gemessenen Lohndifferenzen bei einer umfassenderen Datenbasis beträchtlich sinken könnten. Ein zusätzliches Indiz dafür ist, dass selbst im öffentlichen Sektor Lohnunterschiede festgestellt werden – trotz verbindlicher Lohntabellen.

Die umstrittene und ungeklärte Evidenz zur Lohndiskriminierung mag als Argument für ein tieferes Frauenrentenalter folglich nicht herhalten. Sinnvoller wäre, diejenigen Faktoren anzugehen, die nachweislich dazu führen, dass Frauen ihr Arbeitsmarktpotenzial weniger gut ausschöpfen und als Folge auch weniger verdienen.

(7) «Rentenalter erhöhen heisst Leistungen kürzen – obwohl die Renten seit Jahrzehnten nicht erhöht wurden.»

Die zehnte und bisher letzte grössere AHV-Revision datiert von 1997. Die Renten blieben seither jedoch nicht unverändert. Alle zwei Jahre werden sie gemäss dem sogenannten Mischindex der Lohn- und Preisentwicklung angepasst. In der Vergangenheit stiegen die Nominallöhne meist stärker als die Preise, was die Kaufkraft bestehender Renten erhöhte. Zudem führt die steigende Lebenserwartung dazu, dass die durchschnittliche Rentenbezugsdauer immer weiter ausgedehnt wird. Seit 1980 (Einführung des Mischindex) nahm die Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren um rund fünf Jahre zu. Als Folge stieg die gesamte AHV-Summe, die einem durchschnittlichen AHV-Rentner in seinem Rentnerleben ausbezahlt wird, zwischen 1980 und 2018 real um 62 Prozent (Männer) bzw. 33 Prozent (Frauen). Auch eine längere Bezugsdauer bei gleichbleibender Beitragsdauer ist letztendlich ein AHV-Ausbau, der finanziert werden muss.

Finanzierung

(8) «Die Finanzierungslücke lässt sich einfach mit höheren Steuern für Unternehmen und Reiche schliessen.»

Bereits heute stammen nur rund drei Viertel der AHV-Einnahmen aus Lohnbeiträgen. Eine noch stärkere Steuerfinanzierung durch eine Erhöhung der direkten Bundessteuer (dBSt) würde dem Versicherungsgedanken der AHV widersprechen. Sind die Beiträge kaum mehr an die Rentenleistung geknüpft, dürfte die Identifikation mit dem Sozialwerk langfristig leiden. Die mehrheitliche Finanzierung über Lohnbeiträge verhindert zudem eine allzu starke Gegenwartspräferenz in Politik und Gesellschaft.

Ob es mehr oder weniger Umverteilung braucht, bedingt letztlich ein gesellschaftliches Urteil, sollte jedoch auf einer soliden Analyse der existierenden Einkommensverteilung und Steuerbelastung basieren. Die langfristige Entwicklung der Einkommensverteilung in der Schweiz ist von Stabilität geprägt, die Einkommensschere öffnet sich nicht. Insgesamt leisten gutverdienende Bürger einen beträchtlichen und stark überdurchschnittlichen Beitrag zur Finanzierung des Staates und der Sozialversicherungen. So verfügen die einkommensstärksten 10 Prozent über gut ein Drittel aller Einkommen, kommen aber für rund 80 Prozent der dBSt-Einnahmen auf. Zudem wirkt die AHV für Reiche als «Hochlohnsteuer», weil die Lohnbeiträge ab einer bestimmten Einkommensschwelle nicht mehr rentenbildend wirken.

2018 betragen die Einnahmen aus der dBSt rund 22,45 Mrd. Franken, wobei die Einkommensteuer natürlicher Personen und die Gewinnsteuer juristischer Personen je rund die Hälfte ausmachten. Gemäss den AHV-Finanzperspektiven müsste eine Erhöhung der dBSt schon ab Ende der 2020er-Jahre bis 2045 jährlich zusätzliche 5–20 Mrd. Franken generieren. Verglichen mit den heutigen dBSt-Einnahmen sind das enorme Summen, die beträchtliche Steuererhöhungen nötig machen würden.

Eine entscheidende Frage ist, wie die Individuen und Unternehmen auf entsprechende Steuererhöhungen reagieren würden. Gerade reiche Personen und international tätige Unternehmen sind vergleichsweise mobil. Langfristig würde sich eine markante Steuererhöhung deshalb u. a. in einer reduzierten Lohnsumme niederschlagen, was sich wiederum negativ auf den Konsum und die Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen auswirken würde. Die konkreten Verhaltensänderungen lassen sich basierend auf der bestehenden Literatur kaum abschätzen. Studien deuten jedoch darauf hin, dass eine dBSt-Erhöhung um mehrere Prozentpunkte gerade bei den für die Schweiz wichtigen international mobilen Firmen zu einem markanten Abfluss an Steuersubstrat führen könnte.

(9) «Die Produktivitätssteigerungen in der Wirtschaft müssen ein früheres Rentenalter zur Folge haben.»

Gemäss Bundesverfassung soll die AHV zusammen mit der beruflichen Vorsorge die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise gewährleisten. Das Vorsorgeziel ist

folglich als relatives Ziel definiert, wobei steigende Löhne infolge Produktivitätssteigerungen zu höheren Rentenansprüchen führen. In der AHV profitieren aufgrund des Mischindex sowohl Erwerbstätige wie Personen im AHV-Alter noch vom Wirtschafts- bzw. Lohnwachstum. Produktivitätssteigerungen erhöhen folglich nicht nur die Arbeitseinkommen, sondern fliessen ebenso in Rentenzahlungen.

Eine Abkehr von diesem System (d. h. Definition eines absoluten Vorsorgeziels bei gleichzeitiger Senkung des Rentenalters) wäre zwar denkbar, jedoch in der Praxis mit finanziellen Einschnitten und grossen Herausforderungen verbunden. Letztlich müssen alle umlagebasierten Renten aus dem laufenden Bruttosozialprodukt finanziert werden. Ein tieferes Rentenalter würde nicht zuletzt die bestehende Finanzierungsproblematik signifikant verschärfen und wäre mit verstärkten Lasten für die jungen und zukünftigen Erwerbstätigen verbunden.

Pro-Argumente

Zusätzlich zu den Kontra-Argumenten wurden vier Pro-Argumente einer ökonomischen Prüfung unterzogen.

Nachhaltige Finanzierung

(1) «Die Renteninitiative sichert eine nachhaltige Finanzierung der AHV.»

Unsere Berechnungen zeigen, dass die Renteninitiative (insbesondere zusammen mit der Reform AHV 21) die finanzielle Lage der AHV mittelfristig markant verbessern könnte. Der prognostizierte Kapitalbestand des AHV-Ausgleichsfonds von minus 74 Mrd. Franken im Jahr 2045 (mit AHV 21) liesse sich mit Umsetzung der Renteninitiative in ein Plus drehen. Gleichwohl dürfte auch die Renteninitiative langfristig nicht ganz ausreichen, eine nachhaltige AHV-Finanzierung sicherzustellen. Unsere Berechnungen erfolgten (zusätzlich zu den ohnehin zu treffenden Annahmen) stark vereinfacht auf Basis der AHV-Finanzperspektiven des BSV. Die Resultate sind deshalb mit grosser Vorsicht zu interpretieren.

Der Zeitplan der Initianten sieht Rentenalter 66 für beide Geschlechter im Jahr 2032 vor. Rentenalter 67 würde gemäss unseren Berechnungen «erst» im Jahr 2043 erreicht. Für einen noch stärker positiven Effekt auf die AHV-Finzen müsste das Rentenalter rascher und stärker steigen. Bei der konkreten Ausgestaltung ist jedoch auch die politische Umsetzbarkeit im Auge zu behalten. In diesem Sinne ist das Ziel, eine nachhaltige Finanzierung alleine über das Rentenalter erreichen zu wollen, für den Moment womöglich zu hoch angesetzt.

(2) «Ohne strukturelle Anpassung der Sozialwerke drohen spürbare Steuererhöhungen, die mehrheitlich auf den Jungen lasten.»

Eine reine einnahmenseitige AHV-Sanierung käme die Erwerbstätigen teuer zu stehen. Sowohl zusätzliche MWST-Prozente wie eine Erhöhung der Lohnbeiträge würden die Kaufkraft der

Schweizer Haushalte deutlich reduzieren. So wären im Jahr 2030 (2045) zusätzliche 1,5 (3,7) MWST-Prozente notwendig, um das Umlagedefizit auszugleichen. Würde die AHV hingegen vollständig über Lohnbeiträge saniert, würden 2030 (2045) zusätzliche 1,2 (2,9) Lohnprozente benötigt, um das Umlagedefizit auszugleichen. Gemäss der wissenschaftlichen Literatur dürften die Arbeitgeber ihre AHV-Beiträge mehrheitlich auf die Arbeitnehmer überwälzen.

Die Finanzierungslücke wäre mit diesen Steuer- bzw. Abgabenerhöhungen aber noch nicht geschlossen, weil der AHV-Ausgleichsfonds überdies über gesetzliche Reserven in der Höhe einer Jahresausgabe verfügen muss. Des Weiteren blenden diese Indikatoren makroökonomische Zusammenhänge und volkswirtschaftliche Rückkoppelungen aus. Eine starke Erhöhung der MWST/Lohnbeiträge würde letztlich Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit negativ beeinträchtigen und die AHV-Finanzierungslücke dadurch zusätzlich vergrössern.

Im Rahmen der Reform der beruflichen Vorsorge kommen weitere Sanierungslasten auf die Erwerbstätigen zu, was gerade Jüngere einige Lohnprozente kosten wird. Die Sanierungslast einnahmenseitiger Reformen wie der STAF oder der AHV 21 lastet generell überproportional auf den Schultern junger und zukünftiger Generationen. Je länger man mit einer Erhöhung des Rentenalters zuwartet, desto kleiner wird der Anteil der Babyboomer, die überhaupt noch einen Beitrag zur Generationengerechtigkeit leisten.

Arbeitsmarkt

(3) «Ohne Anpassung des Rentenalters fehlen der Wirtschaft aufgrund der demografischen Entwicklung notwendige Arbeitskräfte.»

Wie die Menschen auf eine Erhöhung des Rentenalters reagieren, lässt sich vorgängig nur schwer abschätzen. Bestehende Studien deuten darauf hin, dass eine Erhöhung des Rentenalters um ein Jahr zu einem verzögerten Arbeitsmarktaustritt von rund einem halben Jahr führen dürfte.

Basierend auf den Wachstumsraten der letzten Jahrzehnte könnten alleine in den nächsten 10 Jahren einige hunderttausend Arbeitskräfte fehlen. Der Arbeitskräftemangel in diesem Jahrzehnt liesse sich durch die Renteninitiative kaum abschwächen, da diese frühestens ab dem Jahr 2027 schrittweise Wirkung entfalten würde. Wie Berechnungen zeigen, könnte die Renteninitiative den Arbeitskräftemangel langfristig aber durchaus mindern. Gemäss einer simplen Schätzung liessen sich durch das höhere Rentenalter im Jahr 2040 zusätzliche 45 000–95 000 Vollzeitstellen besetzen (je nach Verhaltensreaktion). Trotz dieses Potenzials werden wohl weitere Massnahmen nötig sein, das inländische Arbeitskräftepotenzial über zusätzliche Kanäle besser zu erschliessen. Entscheidend dürfte ferner sein, die richtigen Rahmenbedingungen zu schaffen (z. B. finanzielle Anreize für die Arbeit im Alter setzen).

Gesundheit

(4) «Ein längeres Arbeitsleben beeinflusst die Gesundheit positiv.»

Macht die Pensionierung die Menschen gesünder oder kränker? Das Gesundheits-Argument findet sich sowohl auf der Befürworter- wie auch auf der Gegenseite einer Rentenaltererhöhung.

Eine Pensionierung geht mit vielen Veränderungen im Leben einher (u. a. hinsichtlich Einkommen, Zeitverfügbarkeit und sozialer Netzwerke). Damit zusammenhängende Veränderungen in der Lebensweise können die Gesundheit der betroffenen Rentner über unterschiedliche Kanäle sowohl positiv wie negativ beeinflussen. Kausale Zusammenhänge herzustellen, ist eine methodische Herausforderung, weil sich Gesundheit und Pensionierung wechselseitig beeinflussen. So kann die Wahl des Renteneintritts auch vom Gesundheitszustand abhängen.

Die internationale Literatur kommt zu keinem eindeutigen Ergebnis, was die gesundheitlichen Folgen des Renteneintritts betrifft. Je nach Studie finden sich negative, positive oder Null-Effekte. Das Argument lässt sich deshalb nicht abschliessend beurteilen. Ob ein längeres Arbeitsleben die Gesundheit insgesamt positiv oder negativ beeinflusst, dürfte je nach Kontext und Subgruppe unterschiedlich ausfallen. Eine Flexibilisierung des Altersrücktritts könnte auch diesbezüglich Sinn machen.

Fazit

Die Vorbehalte gegen ein höheres Rentenalter in der Schweiz sind unbegründet. Die in diesem Gutachten diskutierten Zahlen und wissenschaftlichen Studien legen nahe, dass sowohl die Gesundheit der Menschen wie auch der Arbeitsmarkt auf eine Erhöhung des Rentenalters bestens vorbereitet wären. Bereits heute sind denn auch viele Personen in der Schweiz über das ordentliche Rentenalter hinaus erwerbstätig.

Eine nüchterne Betrachtung der AHV-Financen im Rahmen der demografischen Entwicklung und der vorhandenen Instrumente zeigt: Langfristig dürfte kein Weg an einem höheren Rentenalter vorbeiführen. Über die konkrete Umsetzung lässt sich zweifellos streiten – Zielkonflikte zwischen politischer Mehrheitsfähigkeit und finanzieller Nachhaltigkeit scheinen unausweichlich. Die Renteninitiative bewegt sich in diesem Spannungsfeld und stellt eine mögliche Option dar. Sie wirkt stark stabilisierend, reicht alleine jedoch nicht aus, um die AHV-Renten nachhaltig zu sichern. Je mehr man allerdings auf die Erschliessung zusätzlicher Einnahmequellen setzt, desto stärker wird der Wohlstand insbesondere der jungen und zukünftigen Generationen geschmälert.

Zusätzlich zur notwendigen Erhöhung des ordentlichen Rentenalters stellt sich die Frage, inwiefern die Rentensysteme langfristig gänzlich zu flexibilisieren wären, um die in vielen Köpfen verankerte «Guillotine 64/65» aufbrechen zu können. Eine Flexibilisierung würde jedoch bedingen, gleichzeitig die Erwerbsanreize im Alter auszubauen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung und Auftrag	1
2	Was verlangt die Renteninitiative?	5
3	Kontra-Argumente	7
3.1	Arbeitsmarkt	7
3.1.1	«Der Arbeitsmarkt ist für ein höheres Rentenalter gar nicht bereit – Ältere finden kaum mehr einen Job.»	7
3.1.2	«Längeres Arbeiten schafft Arbeitslosigkeit bei den Jungen.»	13
3.2	Gesundheit	17
3.2.1	«Die Menschen sind gesundheitlich nicht in der Lage, über 65 zu arbeiten.»	17
3.2.2	«Die Produktivität sinkt mit zunehmendem Alter. Länger arbeiten macht deshalb keinen Sinn.»	20
3.3	Politik	24
3.3.1	«Es braucht keine Automatismen in der AHV. Das «Primat der Politik» muss gewahrt bleiben.»	24
3.3.2	«Lohnungleichheit vor gleichem Rentenalter: Die Angleichung des Frauenrentenalters an jenes der Männer ist ungerecht, da die Frauen bei den Löhnen diskriminiert werden.»	27
3.3.3	«Rentenalter erhöhen heisst Leistungen kürzen – obwohl die Renten seit Jahrzehnten nicht erhöht wurden.»	30
3.4	Finanzierung	32
3.4.1	«Die Finanzierungslücke lässt sich einfach mit höheren Steuern für Unternehmen und Reiche schliessen.»	32
3.4.2	«Die Produktivitätssteigerungen in der Wirtschaft müssen ein früheres Rentenalter zur Folge haben.»	36
4	Pro-Argumente	38
4.1	Nachhaltige Finanzierung	38
4.1.1	«Die Renteninitiative sichert eine nachhaltige Finanzierung der AHV.» .	38
4.1.2	«Ohne strukturelle Anpassung der Sozialwerke drohen spürbare Steuererhöhungen, die mehrheitlich auf den Jungen lasten.»	41
4.2	Arbeitsmarkt	45
4.2.1	«Ohne Anpassung des Rentenalters fehlen der Wirtschaft aufgrund der demografischen Entwicklung notwendige Arbeitskräfte.»	45
4.3	Gesundheit	48
4.3.1	«Ein längeres Arbeitsleben beeinflusst die Gesundheit positiv.»	48
5	Fazit	51

Abbildungsverzeichnis

1	Umlageergebnis der AHV in Mio. Franken bis 2045	1
2	Altersaufbau der Bevölkerung 2018 und 2040	3
3	Altersquotient in Prozent (1970–2065)	3
4	Erwerbstätigenquote in Prozent (2005–2018)	8
5	Erwerbslosenquote in Prozent (gemäss ILO; 2010–2018)	9
6	Arbeitslosenanteil nach Dauer für über/unter 50-Jährige in Prozent (2017) . . .	10
7	Anzahl der Erwerbstätigen in der Schweiz in Mio. (1991–2018)	14
8	Jugendarbeitslosenquote in Prozent (1993–2018)	15
9	Lebenserwartung bei Geburt (1876–2018)	17
10	Lebenserwartung in guter Gesundheit im Alter von 65 Jahren	18
11	Guter und sehr guter selbst wahrgenommener Gesundheitszustand in Prozent (2017)	19
12	Schematischer Zusammenhang zwischen Alter und Arbeitsproduktivität	21
13	Reale Aufwertung der AHV-Renten und Zunahme der durchschnittlichen AHV- Rentensumme in Prozent	31
14	Umlageergebnis der AHV gemäss Reformvorschlägen in Mio. Franken bis 2045	40
15	Kapital AHV-Fonds gemäss Reformvorschlägen in Mio. Franken bis 2045	40

Tabellenverzeichnis

1	Schätzung der jährlichen Mehrbelastung (in Fr.) der privaten Haushalte nach Einkommensquintil als Alternative zur Rentenaltererhöhung um 1 Jahr (Refe- renzzjahr 2034)	43
---	--	----

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHV 21	Bundesgesetz über die Stabilisierung der AHV
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
dBSt	Direkte Bundessteuer
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
JFS	Jungfreisinnige Schweiz
MWST	Mehrwertsteuer
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
STAF	Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WHO	Weltgesundheitsorganisation

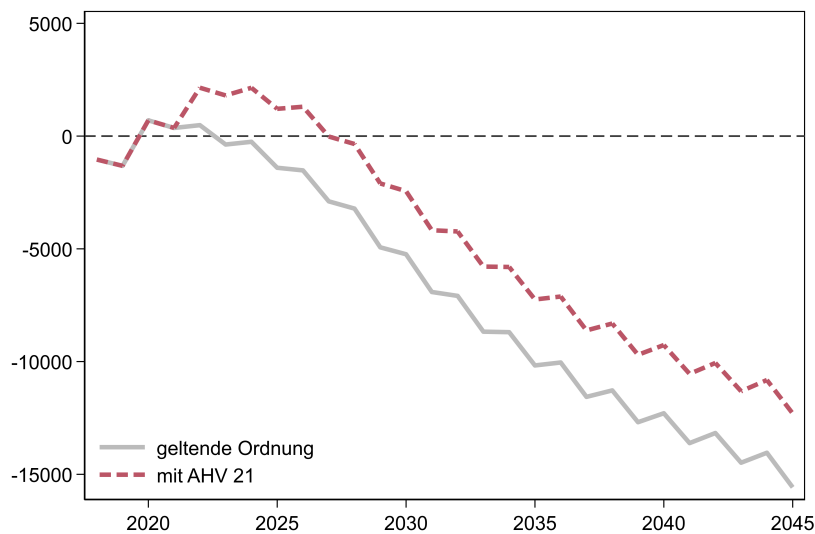


Abbildung 1: Umlageergebnis der AHV in Mio. Franken bis 2045

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: BSV (2019b)

1 Einleitung und Auftrag

Die finanzielle Lage der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) verschlechtert sich zusehends.^{1,2} Seit 2014 ist das Umlageergebnis negativ – 2018 betrug das Umlagedefizit rund 1 Mrd. Franken.³ Die Situation wird sich in den kommenden Jahren mit der Pensionierung der geburtenstarken Jahrgänge weiter verschlechtern. Abbildung 1 zeigt das prognostizierte Umlageergebnis bis 2045.⁴ Sowohl die Prognosen gemäss geltender Ordnung wie auch unter Berücksichtigung der aktuell diskutierten Reformvorlage «AHV 21»⁵ verheissen langfristig wenig Gutes. Die Umlagedefizite dürften sukzessiv zunehmen und den AHV-Fonds bereits bis im Jahr 2034 (geltende Ordnung) bzw. 2039 (mit AHV 21) vollständig aufbrauchen. Sämtliche Prognosen sind naturgemäss mit Unsicherheit behaftet, wobei gewisse Annahmen für die AHV-Finanzperspektiven des BSV (2019b) tendenziell eher optimistisch gewählt sein dürften (Eling

¹Die Bearbeitung dieses Gutachtens erfolgte vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie. Die verwendeten Datengrundlagen sind entsprechend bereits teilweise überholt. Eine Abschätzung der Folgen der Pandemie für die Altersvorsorge ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich.

²Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wurde in der Regel die männliche Schreibweise verwendet. Wir weisen jedoch darauf hin, dass die männliche Schreibweise die weibliche stets mit einbezieht.

³Das Umlageergebnis zeigt die Differenz zwischen den Einnahmen und den Ausgaben eines Jahres ohne Berücksichtigung des Kapitalertrags. Es zeigt somit, ob sich die AHV in einem finanziellen Gleichgewicht befindet, d. h. die laufenden Ausgaben durch die laufenden Einnahmen gedeckt werden können. Die Summe aus Umlageergebnis und Anlageerträge ergibt das Betriebsergebnis.

⁴Vgl. BSV (2019b) für die Berechnungsdetails. Das Umlageergebnis gemäss geltender Ordnung beinhaltet die beschlossene Zusatzfinanzierung im Rahmen der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF).

⁵Die Reform beinhaltet u. a. eine Erhöhung des Frauenrentenalters auf 65 Jahre (inkl. Ausgleichsmassnahmen), die Flexibilisierung des Rentenbezugs zwischen 62 und 70 Jahren und eine Zusatzfinanzierung über eine Anhebung der Mehrwertsteuer um 0,7 Prozentpunkte (Bundesrat 2019b). Damit soll das Niveau der Renten gehalten und die Finanzierung der AHV bis 2030 gesichert werden.

2018).⁶ Ausgeglichene Umlage- bzw. Betriebsergebnisse reichen ferner alleine nicht, um die Finanzierung der AHV sicherzustellen. Der AHV-Fonds muss in der Regel über eine gesetzlich vorgeschriebene Liquiditäts- und Stabilitätsreserve in der Höhe einer Jahresausgabe verfügen. Weil die Ausgaben der AHV laufend zunehmen, ist die effektive Finanzierungslücke der AHV deshalb höher als die kumulierten Umlagedefizite.

Die Ursachen für den heutigen Reformbedarf sind seit Jahren bekannt: Absolut wie relativ gibt es immer mehr Rentner, die immer länger leben. Begleitet von einer sinkenden Geburtenrate stieg die Lebenserwartung der 65-Jährigen seit 1948 bei den Frauen von 13,7 auf 22,7 Jahre, bei den Männern von 12,1 auf 19,9 Jahre (BFS 2020g). Was für den Einzelnen erfreulich ist, bedeutet für die Altersvorsorgesysteme eine grosse Belastung. Das gesetzliche Rentenalter der Männer wurde seit Einführung der AHV nie erhöht, jenes der Frauen sogar gesenkt. Der Anstieg der Lebenserwartung ging also vollständig zugunsten einer längeren Rentenbezugsdauer.

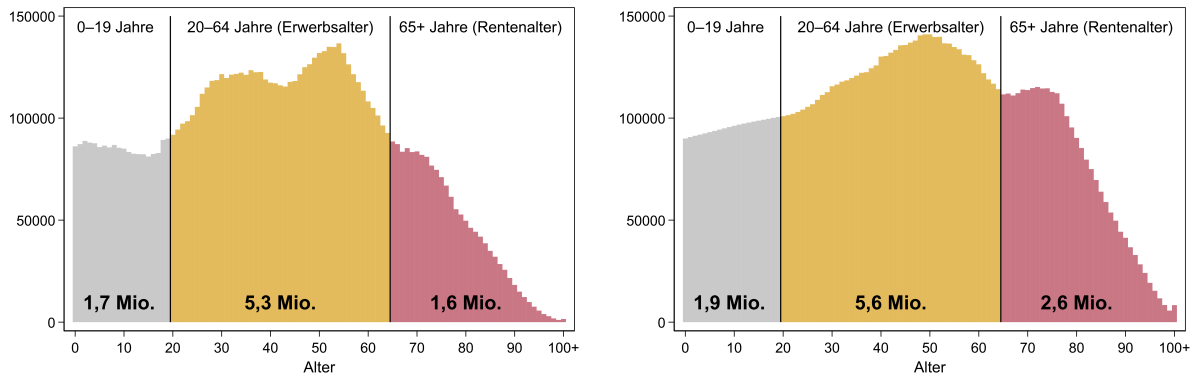
In den nächsten Jahren akzentuiert sich die demografische Herausforderung, wenn die geburtenstarken Babyboom-Jahrgänge das Rentenalter erreichen. Ihre Zahl wird diejenigen der Jungen, die neu in den Arbeitsmarkt eintreten, deutlich übertreffen.

Abbildung 2 zeigt die Bevölkerungsstruktur im Jahr 2018 sowie gemäss BFS-Prognosen im Jahr 2040. Die Altersgruppe der über 65-Jährigen dürfte in dieser Zeitspanne um rund 1 Mio. Personen zunehmen. In den anderen Bevölkerungsgruppen erfolgt das Wachstum weit weniger stark. Als Folge dieser Entwicklung nimmt das Verhältnis der Rentner zu den Aktiven (*Altersquotient*⁷) in der Gesellschaft stark zu (vgl. Abbildung 3). Als die AHV 1948 eingeführt wurde, kamen auf einen Rentner mehr als sechs Personen im erwerbsfähigen Alter. Heute liegt dieser Wert bei etwas über drei Personen. Gemäss dem Referenzszenario des BFS werden 2040 nur noch rund zwei Erwerbstätige für einen Rentner aufkommen müssen. Dieses sukzessiv ansteigende Ungleichgewicht, gepaart mit der längeren Rentenbezugsdauer, stellt ein umlagefinanziertes Rentensystem wie die AHV vor erhebliche finanzielle Herausforderungen.

Grundsätzlich bestehen drei Möglichkeiten, die AHV zu sanieren: eine Senkung der Ausgaben (Rentenkürzungen), zusätzliche Einnahmen oder eine Erhöhung des Rentenalters. Im Herbst 2019 haben die Jungfreisinnigen Schweiz (JFS) eine Volksinitiative lanciert, welche bei der dritten Möglichkeit ansetzt. Die Initiative sieht vor, das Rentenalter langfristig an die Lebenserwartung zu knüpfen. In diesem Zusammenhang wurden die beiden Autoren vom Verein *Volksinitiative «Für eine sichere und nachhaltige Altersvorsorge (Renteninitiative)»* beauftragt, in einem Gutachten die wichtigsten Argumente für und gegen die Initiative einer ökonomischen Prüfung zu unterziehen. Im gegenseitigen Austausch wurden die entsprechenden Argumente definiert – insbesondere basierend auf den gemachten Erfahrungen in der politischen Debatte. Eine zentrale Rolle nehmen die Argumente rund um die Erhöhung des Rentenalters ein. Aus

⁶Den Prognosen liegen u. a. ein Migrationssaldo von 60 000 Personen pro Jahr bis 2030 sowie ein jährliches Lohnwachstum von 1,8 Prozent ab 2024 zugrunde. Basierend auf dem Lohnwachstum der vergangenen Jahre und der politischen Diskussion um die Zuwanderung erscheinen diese Zahlen vergleichsweise hoch angesetzt. Eine geringere Zuwanderung und ein geringeres Lohnwachstum würden die AHV-Finanzierungslücke zusätzlich vergrössern.

⁷Verhältnis der 65-Jährigen und Älteren zu den 20- bis 64-jährigen Personen



(a) 2018

(b) 2040 (BFS-Referenzscenario)

Abbildung 2: Altersaufbau der Bevölkerung 2018 und 2040

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: BFS (2015, 2020b)

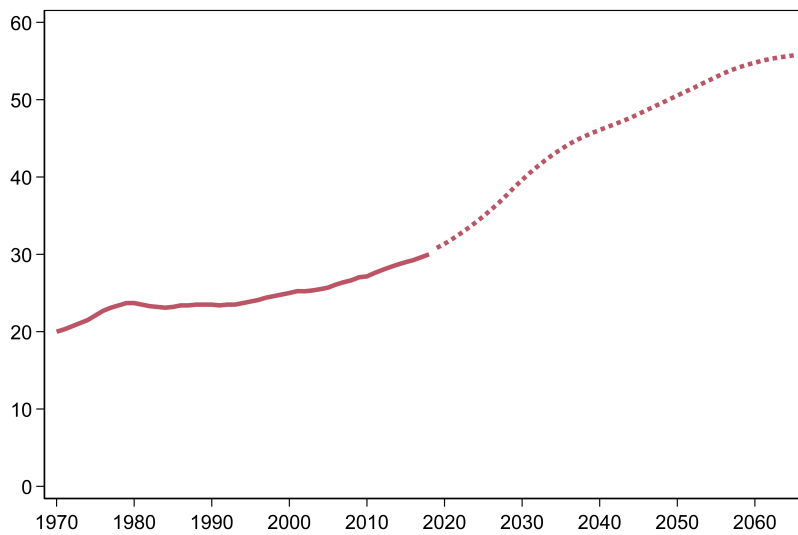


Abbildung 3: Altersquotient in Prozent (1970–2065)

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: BFS (2015, 2020a)

ökonomischer Sicht gibt es kein «optimales» ordentliches Rentenalter.⁸ Letztlich muss dies im gesellschaftlichen und politischen Diskurs festgelegt werden. Mit der Festlegung des Rentenalters sind Zielkonflikte verbunden, die zudem generationenübergreifend wirken. Hier setzt die ökonomische Analyse an. Die Entscheidung über unterschiedliche Instrumente und die Höhe des ordentlichen Rentenalters setzt voraus, dass die damit verbundenen Wirkungen bekannt sind. So führt ein tiefes ordentliches AHV-Rentenalter zu einem längeren dritten Lebensabschnitt, reduziert (ohne Rentenanpassungen) jedoch gleichzeitig das verfügbare Einkommen der Erwerbstätigen durch höhere Lohnbeiträge oder Steuern. Jede Entscheidung ist zudem mit breiteren volkswirtschaftlichen Folgen verbunden und tangiert die Umverteilung zwischen den Generationen. Gerade auch bei der Frage nach der intergenerationellen Umverteilung und dem (fiktiven) Generationenvertrag können Ökonomen einen wichtigen Beitrag leisten, der im politischen Tagesgeschäft ansonsten kaum Resonanz findet.

Der Inhalt des Gutachtens gestaltet sich wie folgt: Zuerst wird die Renteninitiative kurz vorgestellt. Anschliessend werden die wichtigsten Kontra- und Pro-Argumente aus ökonomischer Perspektive diskutiert. Dies geschieht anhand deskriptiver Daten sowie theoretischer und empirischer Literatur. Vereinzelt werden simplifizierte Berechnungen vorgenommen, um gewisse Argumente auch quantitativ illustrieren zu können. Umfassendere Modellrechnungen liegen jedoch ausserhalb des Rahmens dieser Studie. Das abschliessende Kapitel fasst die gewonnenen Erkenntnisse zusammen.

⁸Im Gegensatz zur individuellen Ebene. Gegeben eine gewisse Flexibilität im Rentensystem können sich die Individuen im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten und Präferenzen für einen individuell optimierten Altersrücktritt entscheiden. Allerdings zeigen diverse Studien, dass das Referenzalter für viele Entscheidungen dennoch eine wichtige Rolle spielt (vgl. z. B. Lalive et al. 2017).

2 Was verlangt die Renteninitiative?

Im Herbst 2019 haben die Jungfreisinnigen Schweiz die eidgenössische Volksinitiative «Für eine sichere und nachhaltige Altersvorsorge (Renteninitiative)» lanciert.⁹ Die Initiative soll die AHV-Renten langfristig sichern, indem das ordentliche Rentenalter in einem ersten Schritt für beide Geschlechter auf 66 Jahre erhöht und langfristig an die Lebenserwartung gekoppelt wird.

Die Bundesverfassung soll wie folgt geändert werden:

Art. 112 Abs. 2 Bst. a^{ter}

² Er [der Bund] beachtet dabei [beim Erlass der Vorschriften über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge] folgende Grundsätze:

a^{ter}. Das Rentenalter ist an die durchschnittliche Lebenserwartung der schweizerischen Wohnbevölkerung im Alter von 65 Jahren gebunden; diese Lebenserwartung am 1. Januar des vierten Jahres nach Inkrafttreten dieser Bestimmung wird als Referenzwert festgesetzt; das Rentenalter entspricht der Differenz zwischen der Lebenserwartung und dem Referenzwert, multipliziert mit dem Faktor 0,8 zuzüglich 66; die Anpassung des Rentenalters erfolgt jährlich in Schritten von höchstens zwei Monaten; das Rentenalter wird den betroffenen Personen fünf Jahre vor Erreichen des Rentenalters bekannt gegeben;

Art. 197 Ziff. 12

12. Übergangsbestimmung zu Art. 112 Abs. 2 Bst. a^{ter} (Rentenalter)

¹ Ab dem 1. Januar des vierten Jahres nach Annahme von Artikel 112 Absatz 2 Buchstabe a^{ter} wird das Rentenalter für Männer in Schritten von jeweils zwei Monaten pro Jahr erhöht, bis es 66 Jahre beträgt.

² Ab dem 1. Januar des vierten Jahres nach Annahme von Artikel 112 Absatz 2 Buchstabe a^{ter} wird das Rentenalter für Frauen in Schritten von jeweils vier Monaten pro Jahr erhöht, bis es dem Rentenalter für Männer entspricht. Anschliessend wird das Rentenalter für Frauen in Schritten von jeweils zwei Monaten pro Jahr erhöht, bis es 66 Jahre beträgt.

³ Ab dem 1. Januar des vierten Jahres nach Annahme von Artikel 112 Absatz 2 Buchstabe a^{ter} wird das Rentenalter an die durchschnittliche Lebenserwartung der schweizerischen Wohnbevölkerung im Alter von 65 Jahren gebunden.

⁴ Sind die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 112 Absatz 2 Buchstabe a^{ter} drei Jahre nach dessen Annahme noch nicht in Kraft getreten, erlässt der Bundesrat auf den 1. Januar des vierten auf die Annahme folgenden Jahres die erforderlichen Ausführungsbestimmungen durch Verordnung. Die Verordnung gilt bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen. Der Bundesrat kann in der Verordnung von der Gesetzgebung zur Alters- und Hinterlassenenversicherung abweichen.

⁹Für weitere Informationen zur Volksinitiative vgl. <https://renten-sichern.ch>.

Der Initiativtext ist wie folgt zu interpretieren:

1. Phase: Rentenalter 66

- Vier Jahre nach der Volksabstimmung soll das Rentenalter für Männer in Schritten von jeweils zwei Monaten pro Jahr erhöht werden, bis es 66 Jahre beträgt.
- Weil das Rentenalter für Frauen heute ein Jahr tiefer liegt, soll dieses zu Beginn jeweils in Schritten von vier Monaten pro Jahr erhöht werden, bis es dem Rentenalter für Männer entspricht. Wird das Rentenalter der Frauen jedoch bereits vorgängig demjenigen der Männer angeglichen (AHV 21 sieht für Frauen das Rentenalter 65 im Jahr 2026 vor), so wird auch das Rentenalter der Frauen analog der Männer nur in Schritten von zwei Monaten pro Jahr erhöht.

⇒ 9 Jahre nach der Volksabstimmung (ungefähr im Jahr 2032) würde Rentenalter 66 erreicht.

2. Phase: Anbindung des Rentenalters an die Lebenserwartung

- Das Rentenalter soll an die durchschnittliche Lebenserwartung der schweizerischen Wohnbevölkerung im Alter von 65 Jahren angebunden werden.
- Als Referenzwert wird die Lebenserwartung im vierten Jahr nach Inkrafttreten der Bestimmung festgesetzt.
- Das Rentenalter entspricht der Differenz zwischen der Lebenserwartung und dem Referenzwert, multipliziert mit dem Faktor 0,8 (zuzüglich 66 Jahre). D. h.: Wenn die Lebenserwartung um einen Monat ansteigt, erhöht sich das Rentenalter um 0,8 Monate.
- Die Anpassung des Rentenalters erfolgt jährlich in Schritten von höchstens zwei Monaten. Zudem muss das Rentenalter den betroffenen Personen fünf Jahre vor Erreichen des Rentenalters bekannt gegeben werden.
- Das Rentenalter kann somit frühestens im zehnten Jahr nach der Volksabstimmung aufgrund einer gestiegenen Lebenserwartung erhöht werden (und somit erst, nachdem das Rentenalter 66 erreicht ist).

⇒ Basierend auf den Prognosen zur Lebenserwartung (BFS 2015) dürfte die Rentenaltererhöhung in der Realität etwa einen Monat pro Jahr betragen.

⇒ Gemäss Berechnungen der Initianten erhöhte sich das Rentenalter auf rund 66 Jahre und 9 Monate im Jahr 2040 und später auf 67 Jahre und 7 Monate im Jahr 2050.

3 Kontra-Argumente

In diesem Kapitel werden die folgenden neun Argumente gegen eine Rentenaltererhöhung (bzw. gegen die Renteninitiative) einer ökonomischen Prüfung unterzogen:

Arbeitsmarkt

- (1) «Der Arbeitsmarkt ist für ein höheres Rentenalter gar nicht bereit – Ältere finden kaum mehr einen Job.»
- (2) «Längeres Arbeiten schafft Arbeitslosigkeit bei den Jungen.»

Gesundheit

- (3) «Die Menschen sind gesundheitlich nicht in der Lage, über 65 zu arbeiten.»
- (4) «Die Produktivität sinkt mit zunehmendem Alter. Länger arbeiten macht deshalb keinen Sinn.»

Politik

- (5) «Es braucht keine Automatismen in der AHV. Das ‹Primat der Politik› muss gewahrt bleiben.»
- (6) «Lohngleichheit vor gleichem Rentenalter: Die Angleichung des Frauenrentenalters an jenes der Männer ist ungerecht, da die Frauen bei den Löhnen diskriminiert werden.»
- (7) «Rentenalter erhöhen heisst Leistungen kürzen – obwohl die Renten seit Jahrzehnten nicht erhöht wurden.»

Finanzierung

- (8) «Die Finanzierungslücke lässt sich einfach mit höheren Steuern für Unternehmen und Reiche schliessen.»
 - (9) «Die Produktivitätssteigerungen in der Wirtschaft müssen ein früheres Rentenalter zur Folge haben.»
-

3.1 Arbeitsmarkt

3.1.1 Kontra-Argument ①

«Der Arbeitsmarkt ist für ein höheres Rentenalter gar nicht bereit – Ältere finden kaum mehr einen Job.»

Bei der Arbeitslosigkeit älterer Menschen handelt es sich um ein sehr emotionales Thema. In breiten Kreisen der Bevölkerung scheint sich in den letzten Jahren die Meinung verfestigt zu haben, dass älteren Arbeitskräften überdurchschnittlich oft gekündigt wird. Eine Fehleinschätzung, die nicht zuletzt darauf beruhen dürfte, dass viele Medien naturgemäss auf tragische Einzelschicksale älterer Arbeitsloser fokussieren. Gemessen an nationalen wie internationalen Daten kann die Situation der älteren Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt jedoch keineswegs als problematisch bezeichnet werden.

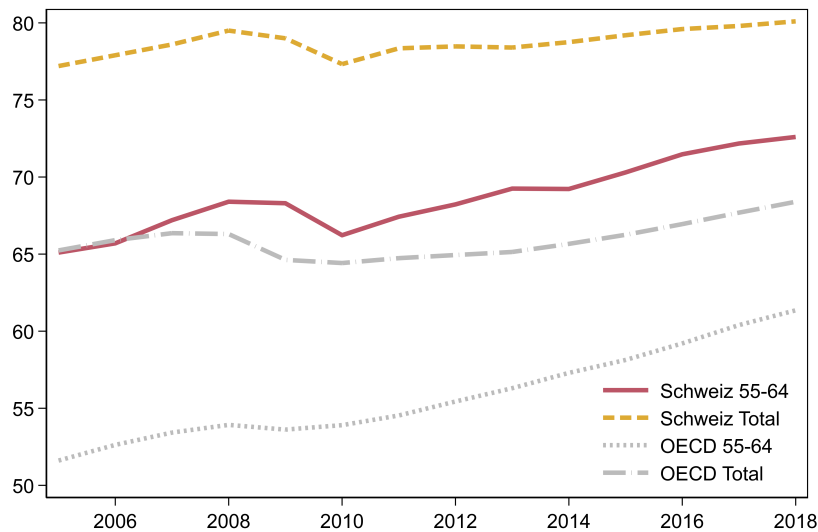


Abbildung 4: Erwerbstätigenquote in Prozent (2005–2018)

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: OECD (2020)

Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Erwerbstätigenquote in der Schweiz und im OECD-Durchschnitt seit 2005.¹⁰ Im internationalen Vergleich ist die Arbeitsmarktteilnahme in der Schweiz sehr hoch, nur in wenigen OECD-Ländern ist die Beteiligung höher. Insbesondere die Erwerbstätigenquote der 55–64-Jährigen steigt seit Jahren an und liegt inzwischen bei 72,6 Prozent (2018). Für den Anstieg der letzten Jahre zeigen sich vor allem die Frauen verantwortlich. Der Anstieg in den anderen Altersklassen verlief weniger stark ausgeprägt.

Im Alter von 57 Jahren (d. h. ein Jahr vor dem frühestmöglichen Vorbezug einer Rente der 2. Säule) liegt die Erwerbsquote¹¹ der Frauen bei 81 Prozent, diejenige der Männer bei 91 Prozent (BFS 2020e). Ein Jahr vor dem ordentlichen Rentenalter – also mit 63 bzw. 64 Jahren – sind 46 (Frauen) bzw. 52 Prozent (Männer) noch auf dem Arbeitsmarkt aktiv. Bei der Schwelle zum ordentlichen Rentenalter sinkt die Erwerbsquote um rund 20 Prozentpunkte. Mit 64 Jahren sind noch 28 Prozent der Frauen, mit 65 Jahren noch 33 Prozent der Männer aktiv. Bei diesen Werten ist zu berücksichtigen, dass sie nichts über die dahinter liegenden Beschäftigungsgrade aussagen. Betrachtet man die Erwerbsquote in Vollzeitäquivalenten (VZÄ), so zeigen sich u. a. geschlechterspezifische Unterschiede. Weil die Teilzeiterwerbstätigkeit bei den Frauen stärker verbreitet ist, liegt ihre Erwerbsquote in VZÄ in den Jahren vor dem ordentlichen Rentenalter rund 30 Prozentpunkte tiefer als jene der Männer.

Weiter gibt es kein generelles Arbeitslosigkeitsproblem für ältere Arbeitnehmer in der Schweiz. Im Vergleich zu anderen Altersklassen ist die Arbeitslosigkeit nach wie vor unterdurchschnitt-

¹⁰Die Erwerbstätigenquote der OECD («Employment rate») misst den Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren («Schweiz Total» in Abbildung 4) bzw. innerhalb einer Altersgruppe («Schweiz 55–64»). Die Schweizer Daten weisen 2010 einen Datenbruch auf. Gemäss SECO (2018) wurden die Erwerbsquoten vor 2010 leicht überschätzt, weshalb der tatsächliche Zuwachs in der Erwerbsbeteiligung seither sogar noch etwas höher ausgefallen ist.

¹¹Die Erwerbsquote misst den Anteil der Erwerbspersonen an der Referenzbevölkerung. Im Unterschied zur Erwerbstätigenquote berücksichtigt die Erwerbsquote zusätzlich zu den Erwerbstätigen auch die Erwerbslosen.

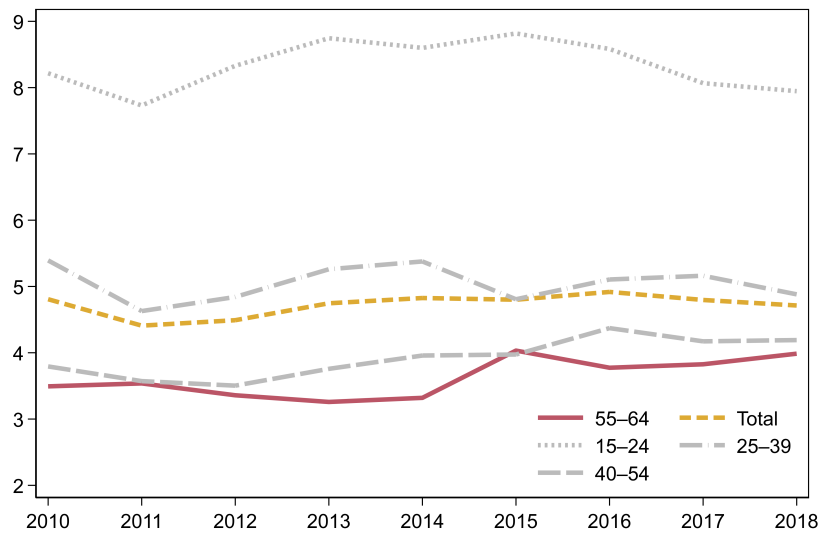


Abbildung 5: Erwerbslosenquote in Prozent (gemäss ILO; 2010–2018)

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: BFS (2020c)

lich. Abbildung 5 zeigt die international vergleichbare Erwerbslosenquote (gemäss internationaler Arbeitsorganisation ILO) für unterschiedliche Altersklassen seit 2010. Die Erwerbslosenquote nach Definition der ILO basiert auf allen erwerbslosen Personen – unabhängig davon, ob sie bei einem regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) eingeschrieben sind und/oder Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen.¹²

2018 betrug die Erwerbslosenquote bei den 55–64-Jährigen 4,0 Prozent – nur wenig schlechter ergeht es den 40–54-Jährigen. In der Gesamtbevölkerung beläuft sich die Erwerbslosenquote auf höhere 4,7 Prozent. Allerdings haben sich die Werte über die vergangenen Jahre etwas angenähert. Die gute Integration der Älteren in den Arbeitsmarkt zeigt sich auch in den stabilen Arbeitsverhältnissen. Im Vergleich zu jüngeren Arbeitnehmern (mit häufiger befristeten Arbeitsverhältnissen) sind sie weniger stark konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt (Bundesrat 2019a). Betrachtet man die weniger umfassend definierte Arbeitslosenquote des SECO (vgl. Fussnote 12) über die vergangenen 30 Jahre, so zeigt sich, dass die Arbeitslosenquote der Älteren heute weniger stark schwankt als früher. Stieg die Arbeitslosenquote der über 50-Jährigen im Verlauf der 1990er-Jahre auf beinahe 5 Prozent, hat sie sich seit rund 10 Jahren unterhalb von 3 Prozent stabilisiert (SECO 2019b).

¹²Die Erwerbslosenquote gemäss den Vorgaben der ILO misst den Anteil der Erwerbslosen an den Erwerbspersonen. Als erwerbslos gilt, wer ohne Arbeit, aktiv auf Stellensuche und sofort verfügbar ist. Die Zahlen basieren auf einer telefonischen Stichprobenerhebung des BFS. Die vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) publizierte Arbeitslosenquote basiert hingegen auf jenen arbeitslosen Personen, die beim RAV gemeldet sind. Die beiden Quoten verlaufen ähnlich, wobei die Erwerbslosenquote des BFS durchschnittlich etwas mehr als einen Prozentpunkt über der Arbeitslosenquote des SECO liegt. Der Unterschied in den beiden Statistiken lässt sich mit den unterschiedlichen Erhebungsmethoden erklären. So werden bei der BFS-Erwerbslosenquote auch Personen miterfasst, die nicht bei einem RAV gemeldet sind. In den letzten Jahren entwickelten sich die beiden Arbeitslosenstatistiken unterschiedlich, 2018 lag die Differenz bei rund 2 Prozentpunkten. Diese Entwicklung ist insbesondere auf eine starke Zunahme der nicht bei einem RAV registrierten Langzeiterwerbslosen gemäss ILO zurückzuführen (u. a. aufgrund einem Anstieg in Aussteuerungen; vgl. Liechti et al. 2020).

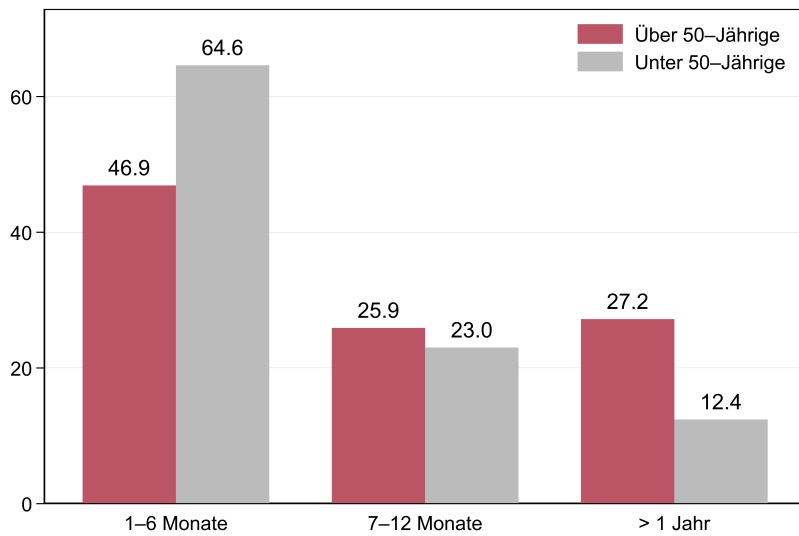


Abbildung 6: Arbeitslosenanteil nach Dauer für über/unter 50-Jährige in Prozent (2017)
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: SECO (2018)

Klar ist aber auch: Steigt die Zahl der älteren Erwerbsbevölkerung infolge der demografischen Entwicklung, steigt bei gleichbleibender Erwerbslosen- bzw. Arbeitslosenquote auch die absolute Anzahl an Arbeitslosen. Dadurch kann sich die öffentliche Wahrnehmung verzerren, indem Bürgerinnen und Bürger dem falschen Eindruck eines Arbeitslosigkeitsproblems für Ältere unterliegen. Für das effektive Risiko, arbeitslos zu werden, sind letztlich aber die Quoten und nicht absolute Zahlen relevant.

Ältere Arbeitnehmer werden seltener arbeitslos als jüngere Personen. Werden Ältere jedoch arbeitslos, so dauert die Arbeitslosigkeit im Durchschnitt deutlich länger. Abbildung 6 zeigt den Arbeitslosenanteil nach Dauer für über und unter 50-Jährige. Über 50-Jährige sind deutlich häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit (mehr als 1 Jahr) betroffen. Dies zeigen sowohl die Zahlen des SECO (2018) wie auch des BFS (Langzeit-Erwerbslosenquote gemäss ILO; vgl. SECO (2019b)). Das Risiko, länger als ein Jahr beim RAV auf Stellensuche zu sein, hat für die Älteren im Vergleich zu jüngeren Arbeitsklassen in den letzten Jahren jedoch nicht zugenommen.

Egger et al. (2020) analysieren u. a. anhand von Fallstudien, welche Risikofaktoren eine Langzeitarbeitslosigkeit determinieren. Die Untersuchung zeigt: Ältere Stellensuchende finden oft eine Stelle, wenn sie abgesehen vom Alter über keine anderen relevanten Integrationshemmnisse verfügen. Gemäss den RAV-Personalberatern ist das fortgeschrittene Alter nur in rund einem Drittel der Fälle für eine nicht erfolgreiche Stellensuche mitverantwortlich. Selbst bei den über 60-Jährigen gibt es viele Stellensuchende, die in relativ kurzer Zeit eine Stelle finden. Weiter zeigt sich, dass die Eigenmotivation und das Engagement der Betroffenen zu den wichtigsten Erfolgsfaktoren für eine erfolgreiche Arbeitsintegration zählen. Stellensuchende sollten sich deshalb nicht selbst stigmatisieren. Die vorherrschende Meinung, dass Ältere generell über schlechte Arbeitsmarktchancen verfügen, ist gemäss den Autoren gefährlich, weil sie zu einer selbst erfüllenden Prophezeiung werden kann.

Die Arbeitslosenversicherung trägt den Herausforderungen in Bezug auf die Langzeitarbeitslosigkeit Rechnung, indem ab dem 55. Altersjahr während zwei statt nur anderthalb Jahren Arbeitslosengelder bezogen werden können. Wer in den letzten vier Jahren vor Erreichen des ordentlichen Rentenalters arbeitslos wird, hat zusätzlich Anspruch auf weitere sechs Monate Taggelder. Ein längerer Leistungsbezug macht insofern Sinn, als dass ältere Arbeitslose oft schwerer vermittelbar sind, wie die Daten nahelegen. Allerdings setzt sie für Arbeitnehmer (und Arbeitgeber) auch entsprechende Anreize. Gemäss Bundesrat (2019a) lassen sich die Unterschiede in Abbildung 6 teilweise mit der längeren maximalen Bezugsdauer erklären.

Die nationale und internationale Literatur zeigt, dass der Leistungsumfang der Arbeitslosenversicherung die Dauer der Arbeitslosigkeit beeinflusst.¹³ Die Individuen scheinen dabei insbesondere auch auf Veränderungen in der maximalen Bezugsdauer zu reagieren. Je grosszügiger diese ausgestaltet ist, desto länger dauert die berufliche Reintegration. In diesem Zusammenhang sind auch die vom Bundesrat vorgeschlagenen Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose kritisch zu betrachten. Diese *Überbrückungsrente* setzt für Arbeitgeber und Arbeitnehmer Anreize, die Leistung als Überbrückung der Zeit bis zur Rente in Anspruch zu nehmen. Mit der Überbrückungsrente schüfe die Politik damit das Problem möglicherweise selbst, das sie eigentlich zu lösen vorgibt.

Als Folge der Arbeitslosigkeit besteht ferner das Risiko von Aussteuerung und Sozialhilfeabhängigkeit. Gemäss jüngsten Analysen des SECO (2019b) liegt das Aussteuerungsrisiko bei den 55–64-jährigen Erwerbspersonen unter dem Durchschnitt aller Altersklassen. Der Hauptgrund liegt darin, dass die Älteren generell ein geringeres Risiko haben, arbeitslos zu werden. Besteht eine Arbeitslosigkeit, ist das Aussteuerungsrisiko für die Älteren jedoch überdurchschnittlich: 31 Prozent der 55–64-jährigen Arbeitslosen werden letzten Endes ausgesteuert, wobei knapp die Hälfte innerhalb eines Jahres wieder erwerbstätig ist. Insgesamt zeigen die Zahlen, dass ältere Arbeitnehmer zwar deutlich mehr Mühe bekunden, sich nach einer Arbeitslosigkeit (mit/ohne Aussteuerung) wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, aber keineswegs ein definitiver Abgang aus der Erwerbstätigkeit damit verbunden sein muss.

Die Sozialhilfequote der 56–64-Jährigen lag 2018 bei 2,9 Prozent und damit ein halbes Prozent tiefer als bei den 46–55-Jährigen und fast ein Prozent tiefer als bei den 26–45-Jährigen (BFS 2020i). Seit 2005 (1,9 Prozent) ist die Quote der 56–64-Jährigen absolut als auch relativ zu den anderen Altersklassen vergleichsweise stark angestiegen, liegt jedoch immer noch knapp unter der Sozialhilfequote der Gesamtbevölkerung von 3,2 Prozent. Laut Bundesrat (2019a) ist dieser Anstieg insbesondere auf bestehende Sozialhilfeempfänger zurückzuführen, die in die ältere Altersgruppe hineinwachsen. Die Schwierigkeit, sich von der Sozialhilfeunterstützung loslösen zu können, scheint folglich kein spezifisches Problem der Älteren zu sein, sondern bereits in früheren Jahren zu bestehen.

¹³Vgl. Leisibach et al. (2018, Kap. 4.8) für eine Übersicht der nationalen und internationalen Forschungsliteratur.

Erhöhung des Frauenrentenalters verlief problemlos

Während das Rentenalter der Männer seit 1948 unverändert bei 65 Jahren liegt, wurde jenes der Frauen mehrmals angepasst. Unter anderem wurde das Frauenrentenalter im Rahmen der 10. AHV-Revision in zwei Schritten von 62 auf 63 Jahre (2001) und auf 64 Jahre (2005) erhöht.

Die Ökonomen Lalive et al. (2017) untersuchen die (Arbeitsmarkt-)Effekte dieser AHV-Revision mit einem ausgeklügelten Forschungsdesign. Sie verglichen jeweils zwei aufeinanderfolgende Jahrgänge, wobei jeweils nur einer von der untersuchten Reformmassnahme betroffen war. Gemäss den Autoren führte die Erhöhung des Frauenrentenalters (pro erhöhtem Jahr) dazu, dass die betroffenen Frauen im Durchschnitt rund 5–7 Monate später aus dem Erwerbsleben ausstiegen und die AHV-Rente um 7–8 Monate später bezogen.

Lalive et al. (2017) vermuten ferner, dass viele Individuen mit der Komplexität von Rentenentscheidungen überfordert sind und deshalb der Default-Effekt des ordentlichen Rentenalters eine wichtige Rolle spielt. Gemäss ihren Schätzungen dürften sich bei Rentenentscheidungen rund 30 Prozent aller Frauen passiv verhalten, d. h. die Rente exakt beim ordentlichen Rentenalter beziehen. Nur rund 70 Prozent verhalten sich aktiv, optimieren also die Ruhestandsentscheidung gemäss Präferenzen innerhalb der vorhandenen Möglichkeiten.

Auch der Bundesrat (2019a) schreibt, dass die Erhöhung des Frauenrentenalters mit der 10. AHV-Revision dazu beigetragen hat, die Erwerbsquote bei älteren Frauen zu erhöhen. Zudem habe die Rentenaltererhöhung die Erwerbsquote auch bei jüngeren Frauen (insb. in der Altersgruppe 55–60) erhöht. Die Daten deuten darauf hin, dass der Arbeitsmarkt kein Problem hatte, das zusätzliche Arbeitsangebotspotenzial zu absorbieren. Es gibt keine Anzeichen, warum dies bei allfälliger zukünftiger Erhöhungen des Rentenalters anders sein sollte – im Gegenteil: Die demografische Entwicklung wird in den nächsten Jahren zu einer spürbaren Verknappung des Arbeitsangebotes führen (vgl. diesbezüglich auch Kapitel 4.2.1).

Gemäss den Szenarien des BFS (2015) steigt die Anzahl der 65-Jährigen und Älteren von 1,5 Mio. im Jahr 2015 auf rund 2,2 Mio. (2,7 Mio.) im Jahr 2030 (2045). Gemessen an der Bevölkerung steigt ihr Anteil somit innerhalb von 30 Jahren von 18 auf 26,4 Prozent. Die Erwerbsbevölkerung erhöht sich im selben Zeitraum jedoch nur um 340 000 (2030) bzw. 460 000 (2045) Personen. Angebot und Nachfrage werden auf dem Arbeitsmarkt zunehmend auseinander streben. Als Folge dürfte sich die Position der älteren Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt weiter verbessern.

Zusammenfassend lässt sich das Argument klar entkräften. Die Erwerbstätigenquote der älteren Bevölkerung steigt seit Jahren an, das Arbeitslosigkeitsrisiko ist geringer als bei jüngeren Erwerbstätigen. Im Vergleich zu den jüngeren Altersklassen besteht einzig in der überdurchschnittlichen Betroffenheit von Langzeitarbeitslosigkeit ein Problem. Dieser Aspekt alleine verfängt jedoch nicht als Argument gegen ein höheres Rentenalter – u. a. auch deshalb, weil er auch ein Problem des nahenden fixen Renteneintritts sein könnte. Fallstudien zeigen zudem, dass mehrheitlich nicht das Alter, sondern andere Integrationshemmnisse entscheidend sind. Weit sinnvoller erscheint es, die Erwerbsintegration älterer (arbeitsloser) Arbeitnehmer mit-

tels gezielter Massnahmen zu fördern. Ferner dürfte die anrollende Pensionierungswelle der Nachfrage nach älteren Arbeitskräften zusätzlichen Schub verleihen. Sowohl die Daten, die demografische Entwicklung, wie auch die ökonomische Logik sprechen folglich klar gegen das Argument der Arbeitsmarkt-Problematik älterer Menschen.

3.1.2 Kontra-Argument (2)

«Längeres Arbeiten schafft Arbeitslosigkeit bei den Jungen.»

In der politischen Diskussion wird oft argumentiert, dass eine höhere Erwerbsbeteiligung älterer Menschen direkt zulasten der Berufschancen jüngerer Generationen ginge. Über 65-jährige Arbeitnehmer verunmöglichten es neueintretenden Jüngeren, auf dem Arbeitsmarkt Fuss zu fassen. Die Senioren verdrängten die Jüngeren vom Arbeitsmarkt, entsprechend sei Arbeitslosigkeit die logische Folge. Eine vergleichbare Angst äussert sich in der Vorstellung, dass infolge Zuwanderung inländische Arbeitskräfte zwangsläufig Arbeitsplätze an Ausländer verlieren. Beide Befürchtungen unterliegen einem fundamentalen Trugschluss über wirtschaftliche Zusammenhänge. Der Trugschluss besteht darin, die Anzahl der Arbeitsplätze in einer Volkswirtschaft als fix und gegeben anzunehmen. In der ökonomischen Literatur ist diese Fehlüberlegung als «Lump of labour fallacy» bekannt.

Der Irrtum einer fixen Arbeitsmenge ist möglicherweise deshalb weit verbreitet, weil sich viele Menschen von der Analogie zu einem Unternehmen leiten lassen (Börsch-Supan 2013). In einem Kleinbetrieb mögen die Produktnachfrage und die dafür benötigten Arbeitskräfte kurzfristig fix determiniert sein. Ein neuer Arbeitnehmer wird nur dann eingestellt, wenn ein bestehender Beschäftigter den Betrieb verlässt. Was für das Unternehmen aber zumindest in der langen Frist gilt – nämlich, dass die Güternachfrage und damit auch die Nachfrage nach Arbeitskräften steigen kann – gilt für eine ganze Volkswirtschaft generell.

Volkswirtschaft und Arbeitsmarkt sind nicht statisch, sondern dynamisch. Die Arbeitsmenge ist nicht fix gegeben – Arbeit ist keine Frage der simplen Verteilung durch die Politik. Wächst die Wirtschaft infolge höherer Produktivität oder zusätzlich geleisteter Arbeit, steigt die Anzahl Arbeitsplätze. Eine höhere Anzahl Arbeitsplätze produziert mehr Güter und Dienstleistungen, zusätzliches Einkommen wird generiert. Als Folge steigen die Nachfrage und damit auch die Zahl der zusätzlich benötigten Arbeitskräfte.

Was zumindest für Ökonomen theoretisch unbestritten ist, wird auch durch empirische Forschung bestätigt (vgl. u. a. Börsch-Supan 2013; Gruber und Wise 2010; Böheim und Nice 2019). International vergleichende Analysen zeigen, dass eine hohe Erwerbsquote bei den Älteren mit einer hohen Erwerbsbeteiligung der Jungen einhergeht. Dieses Resultat wird auch von der grossen Mehrheit der durchgeführten quasi-experimentellen Länderstudien bestätigt. Für verschiedene Länder wurde untersucht, wie sich eine veränderte Erwerbsbeteiligung der Älteren infolge einer Rentenreform auf die Jüngeren ausgewirkt hat. Fazit: Es gibt in der Mehrheit der

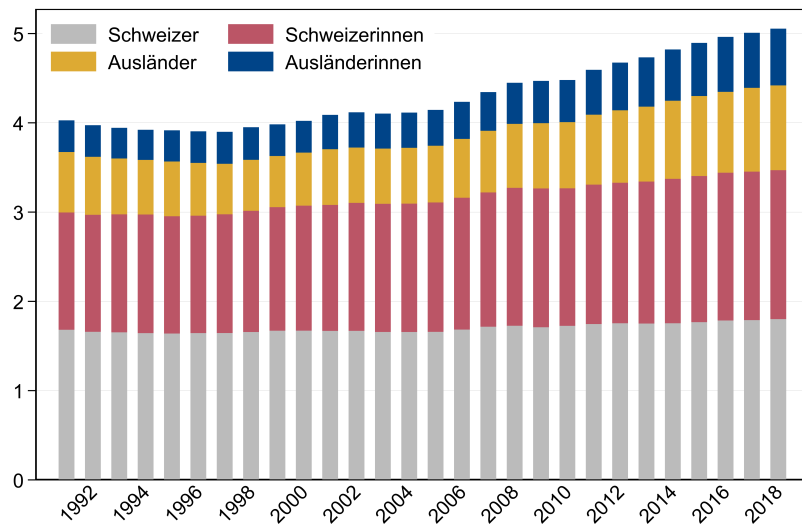


Abbildung 7: Anzahl der Erwerbstätigen in der Schweiz in Mio. (1991–2018)

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: BFS (2020d)

Fälle keinen Zielkonflikt zwischen einer hohen Erwerbsbeteiligung der Jüngeren und derjenigen der Älteren. Steigt die Erwerbstätigkeit der Älteren, profitieren dadurch auch die Jüngeren über eine stärkere Erwerbstätigkeit und geringere Arbeitslosigkeit. Gehen die Älteren früher in Rente, kann dies der jüngeren Generation infolge sich verschlechternder Arbeitsmarktchancen sogar schaden, wie diverse Studien zeigen.

Ferner sei erwähnt, dass die Ausgaben für die soziale Sicherheit in einer Volkswirtschaft vollständig über Steuern und Lohnbeiträge finanziert werden müssen (Börsch-Supan 2013). Je tiefer das Rentenalter, desto höher müssen die Lohnbeiträge (oder allenfalls Bundessteuern) ausfallen, um die AHV finanzieren zu können. Dies verteuert die Arbeit und reduziert infolgedessen die Erwerbstätigkeit der Jüngeren.

Sowohl die ökonomische Logik wie auch die empirische Evidenz sprechen also klar gegen die Befürchtung, dass längeres Arbeiten die Arbeitsmarktaussichten der Jungen negativ beeinflussen könnte. Für die Schweiz selbst liegen keine Studien vor. Angesichts des vergleichsweise liberalen Arbeitsmarktes und der wirtschaftlichen Entwicklung bestehen allerdings keine Anhaltspunkte für eine abweichende Interpretation – im Gegenteil. Letzte Zweifel dürften ausgeräumt sein, wenn die historische Beschäftigungsentwicklung in der Schweiz betrachtet wird.

Abbildung 7 zeigt die Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen nach Geschlecht und Nationalität. Seit 1991 ist die Anzahl der in der Schweiz arbeitenden Erwerbstätigen um über 1 Mio. gestiegen. Der Anstieg zeigt sich gleichermassen, wenn man die Erwerbstätigen in Vollzeitäquivalenten misst. Für die Zunahme in der Erwerbstätigkeit sind insbesondere zwei Entwicklungen verantwortlich: Einerseits wurden verstärkt Frauen in den Arbeitsmarkt integriert, andererseits erfolgte eine starke Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte.

In der gleichen Zeitperiode hat sich die Arbeitslosenquote nicht etwa erhöht. Sie ist 2018 mit 2,5

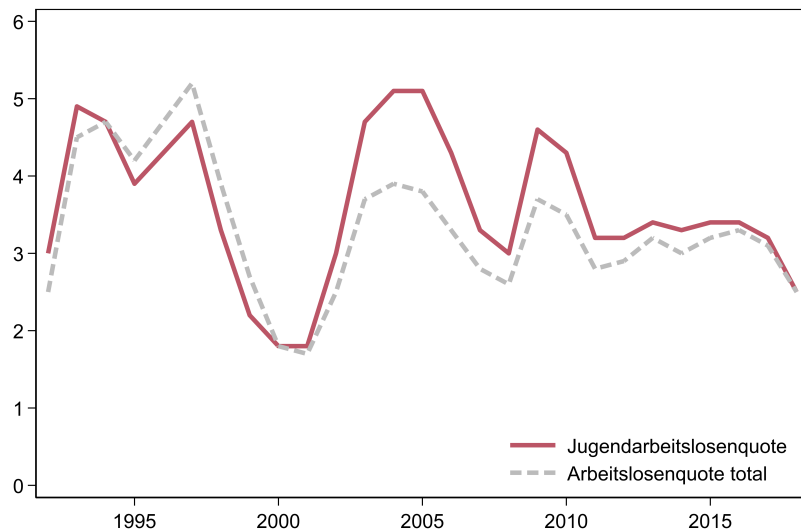


Abbildung 8: Jugendarbeitslosenquote in Prozent (1993–2018)

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: SECO (2019a, 2020)

Prozent genauso hoch wie 1992, erhöhte sich in der Zwischenzeit aber bis auf 5,2 Prozent (1997) (SECO 2019a, 2020). Abbildung 8 zeigt die Arbeitslosenquote der 15–24-Jährigen seit 1993 («Jugendarbeitslosenquote») im Vergleich zur totalen Arbeitslosenquote. Die beiden Quoten zeigen einen sehr ähnlichen Verlauf, wobei die Jugendarbeitslosigkeit erfahrungsgemäss etwas überproportional auf konjunkturelle Schwankungen reagiert.

In der Schweiz hat in den vergangenen Jahren/Jahrzehnten die Erwerbstätigkeit absolut (Abbildung 7) wie relativ (Abbildung 4) markant zugenommen. Der Schweizer Arbeitsmarkt beschäftigt immer mehr Leute. Die sehr hohe Erwerbsbeteiligung – gerade auch der Älteren – geht dabei mit einer niedrigen (Jugend)-Arbeitslosigkeit einher. Folglich widersprechen die Daten der Annahme einer fixen Arbeitsmenge klar.

Kaum bis keine Verdrängungseffekte infolge Zuwanderung

Der Schweizer Arbeitsmarkt konnte in der Vergangenheit problemlos zusätzliche Schweizerinnen in den Arbeitsmarkt integrieren. Doch wie steht es um den Effekt der Zuwanderung? Führte die Zunahme ausländischer Beschäftigter zu höherer Arbeitslosigkeit und/oder zu einer Reduktion in der Beschäftigung der Wohnbevölkerung («Verdrängungseffekte»)? Die Beantwortung dieser Frage kann weitere Anhaltspunkte geben, inwiefern der Arbeitsmarkt auf zusätzliche Arbeitskräfte im Rahmen einer Rentenaltererhöhung reagiert.

Diverse (ökonometrische) Studien haben versucht, den Effekt der Zuwanderung im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens Schweiz – EU zu messen. Beerli et al. (2018) untersuchen spezifisch die graduelle Öffnung des schweizerischen Arbeitsmarktes für europäische Grenzgänger im Rahmen der Personenfreizügigkeit. Als Folge der vollständigen Liberalisierung im Jahr 2004 stieg die Zahl der (mehrheitlich hochqualifizierten) Grenzgänger in grenznahen Gebieten stark

an. Die Autoren quantifizieren die damit einhergehenden Effekte auf den Arbeitsmarkt, indem sie die Entwicklung in den betroffenen grenznahen Regionen mit derjenigen in grenzfernen Regionen vergleichen. Die Resultate zeigen: Der erhöhte Migrationsdruck hatte keine nachweisbaren negativen Effekte auf die Erwerbstätigkeit (und Löhne) der Einheimischen. Im Gegenteil finden die Autoren Evidenz für tendenziell positive Beschäftigungseffekte (und Lohneffekte) von hochqualifizierten Ansässigen. Wie die Zahlen zeigen, stieg gleichzeitig mit den Arbeitskräften aus dem Ausland auch die Zahl der Jobs – Verdrängungseffekte blieben deshalb aus.

Diverse weitere Studien, welche die generelle Zuwanderung im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens untersuchten, ziehen vergleichbare Schlüsse. Verdrängungseffekte existieren kaum in bedeutendem Umfang und sind zudem auf einzelne Subgruppen begrenzt. In der Analyse von Favre et al. (2013) lässt sich kein gesamthaft negativer Effekt auf die Beschäftigungsquote der ansässigen Wohnbevölkerung feststellen. Ein negativer Einfluss der starken Zuwanderung seit 2002 ist einzig für bestimmte Subgruppen (insb. Hochqualifizierte) zu verzeichnen, wobei sich die Arbeitslosenquote möglicherweise (quantitativ gering) erhöht hat. Sheldon und Cueni (2011) finden hingegen ein erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko von Niedrigqualifizierten infolge verstärktem Konkurrenzdruck. Basten und Siegenthaler (2019) finden keinen negativen Effekt auf die Beschäftigung – die Zuwanderung hat die Arbeitslosenquote der Ansässigen sogar reduziert und den Jüngeren ermöglicht, beruflich aufzusteigen.

Insgesamt findet die Mehrheit der vorliegenden Studien keine signifikant negativen Effekte bzw. sogar positive Auswirkungen der Zuwanderung auf die Arbeitsmarktchancen der Einheimischen.¹⁴ Negative Auswirkungen sind auf einzelne Subgruppen begrenzt, wobei die Literatur keine eindeutigen Schlüsse zulässt, wer effektiv davon betroffen ist. Die Resultate deuten darauf hin, dass die Zuwanderung größtenteils komplementär zu den einheimischen Arbeitskräften erfolgte. Die Erwerbsbeteiligung der Einheimischen stieg trotz Zuwanderung weiter, die Arbeitslosigkeit blieb tief.¹⁵

Indem der dynamische Schweizer Arbeitsmarkt laufend neue Jobs geschaffen hat, konnte eine grosse Anzahl an inländischen Frauen und ausländischen Arbeitskräften zusätzlich in den Arbeitsmarkt integriert werden. Es gibt folglich keine Hinweise darauf, dass der Arbeitsmarkt für zusätzliche über 65-Jährige nicht bereit wäre oder die Arbeitsmarktchancen der jüngeren Generationen dadurch negativ beeinträchtigt würde.

¹⁴Vgl. SECO (2017) oder Abberger et al. (2015) für eine umfassendere Übersicht der Literatur zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt.

¹⁵Die Zuwanderung wurde in diesem Kapitel einzig in Bezug auf den Arbeitsmarkt diskutiert. Eine Gesamtbeurteilung müsste weitere Bereiche wie den Sozialstaat und die Kosten der Zuwanderung (u. a. höhere Immobilienpreise, Übernutzung der Infrastruktur, flankierende Markteingriffe) berücksichtigen. Ferner sind die besprochenen Studienergebnisse im Lichte des flexiblen Arbeitsmarktes und der mehrheitlich guten konjunkturellen Lage zu betrachten. Unklar bleibt, inwiefern die Zuwanderung bei einer Konjunkturabkühlung effektiv abnimmt. Zudem dürften die flankierenden Massnahmen langfristig die Flexibilität des Arbeitsmarktes schwächen. Gerade im Rahmen der Digitalisierung und deren Auswirkungen auf niedrigqualifizierte Arbeitnehmer könnte langfristig möglicherweise ein gewisser Verdrängungswettbewerb stattfinden.

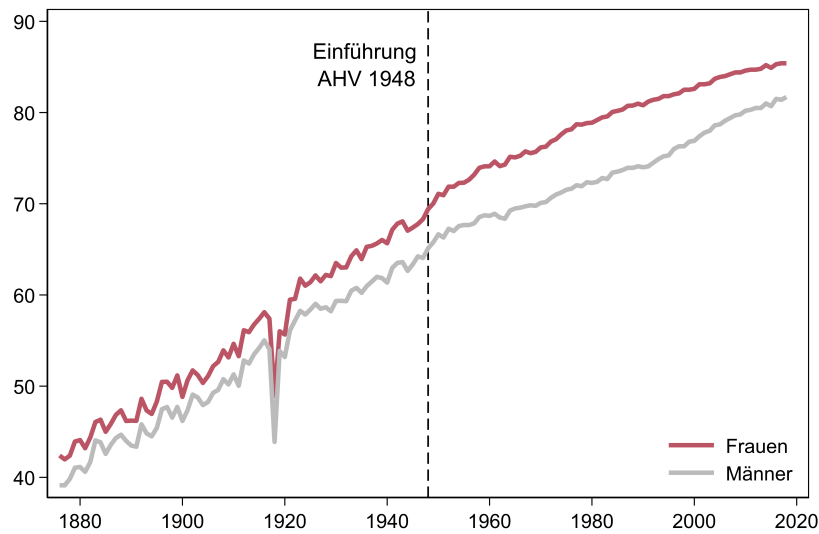


Abbildung 9: Lebenserwartung bei Geburt (1876–2018)

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: BFS (2020g)

3.2 Gesundheit

3.2.1 Kontra-Argument ③

«Die Menschen sind gesundheitlich nicht in der Lage, über 65 zu arbeiten.»

Dank steigendem Wohlstand und medizinischem Fortschritt ist die Lebenserwartung in der Schweiz im Laufe des 20. Jahrhunderts stark angestiegen (vgl. Abbildung 9). Als die AHV 1948 eingeführt wurde, betrug die Lebenserwartung 69,4 Jahre (Frauen) bzw. 65,1 Jahre (Männer). Inzwischen sind die Werte um rund 16 Jahre auf eine Lebenserwartung bei Geburt von 85,4 bzw. 81,7 Jahren geklettert. Auch wenn sich der Anstieg in jüngster Zeit etwas abgeschwächt hat, gehen Experten von einem fortschreitenden Aufwärtstrend aus.

Wer heute in der Schweiz pensioniert wird, hat durchschnittlich noch ungefähr einen Viertel des Lebens vor sich. Die Menschen werden aber nicht nur immer älter, sondern bleiben auch länger gesund. Wie die Forschung zeigt, beruht der Anstieg in der Lebenserwartung seit einigen Jahrzehnten auf dem Rückgang der Sterblichkeit bei den über 65-Jährigen (Vaupel 2010). Neben dem medizinischen Fortschritt ist vor allem die Tatsache entscheidend, dass die Menschen das höhere Alter bei besserer Gesundheit erreichen als früher. In der Schweiz hatten 65-Jährige im Jahr 1992 durchschnittlich noch rund 11–12 Jahre in guter Gesundheit vor sich (vgl. Abbildung 10). In der Zwischenzeit sind knapp 3 Jahre dazugekommen, die ohne gesundheitliche Einschränkungen verbracht werden können. Die Zunahme der Lebenserwartung verlief folglich mehrheitlich zugunsten der gesunden Lebensjahre.

Die Daten geben keinen Hinweis darauf, dass sich der Gesundheitszustand in den Lebensjahren um 65 stark verändern würde. Abbildung 11 zeigt den Anteil der Bevölkerung ab 55 Jahren

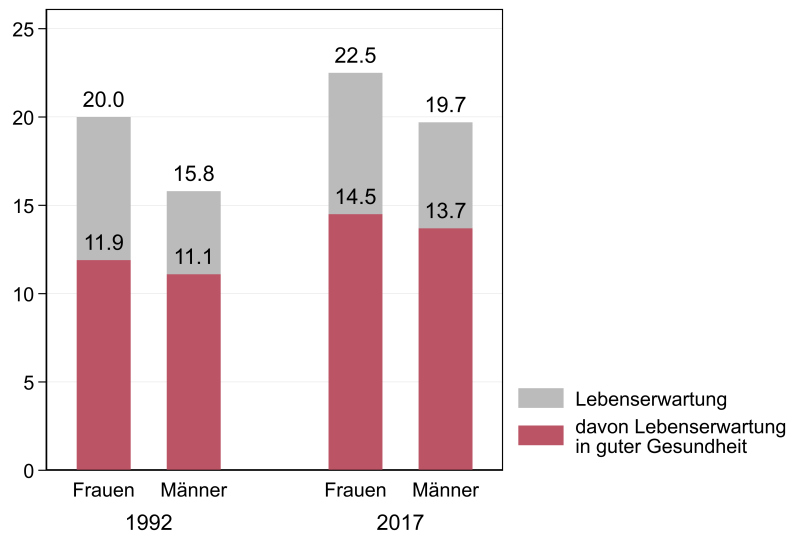


Abbildung 10: Lebenserwartung in guter Gesundheit im Alter von 65 Jahren

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: BFS (2020g)

mit gutem bis sehr gutem Gesundheitszustand.¹⁶ Sowohl in der Altersklasse 55–64 wie auch in der Altersklasse 65–74 beschreiben gut drei Viertel der Personen beider Geschlechter ihren Gesundheitszustand als gut oder sehr gut. Erst mit weiter fortschreitendem Alter nimmt der durchschnittliche Gesundheitszustand ab (und der Personenanteil in einem Alters- und Pflegeheim zu).

Sowohl die Lebenserwartung wie auch der selbst wahrgenommene Gesundheitszustand sind Indikatoren für den allgemeinen Gesundheitszustand der Bevölkerung. Obwohl sich viele Ältere subjektiv guter Gesundheit erfreuen, leben nicht wenige mit einer nicht übertragbaren (chronischen) Krankheit. Rund die Hälfte der Personen ab 65 Jahren gibt an, von einem chronischen (oder andauernden) gesundheitlichen Problem betroffen zu sein (BFS 2020h). Nichtsdestotrotz beurteilt eine Mehrheit der chronisch Kranken ihre Gesundheit als gut/sehr gut bei gleichzeitiger Schmerzfreiheit (Höglinger et al. 2019). Gesundheit kann entsprechend nicht generell als «Abwesenheit von Krankheit» definiert werden, wie auch die Weltgesundheitsorganisation betont (WHO 2015).

Gemäss Gesundheitsdaten stellt das Alter 65 keine Schwelle dar, an der Erkrankungen und gesundheitliche Einschränkungen deutlich zunehmen würden.¹⁷ Während 43,6 Prozent der 55–64-Jährigen von einem dauerhaften Gesundheitsproblem betroffen sind, liegt dieser Wert bei den 65–74-Jährigen mit 45,3 Prozent nur wenig höher (BFS 2020h). Nur geringe Unterschiede zwischen diesen beiden Altersklassen lassen sich bei einer Reihe weiterer Indikatoren zum Gesundheitszustand feststellen (z. B. bzgl. Einschränkungen in Alltagsaktivitäten oder funktio-

¹⁶ Anteil in der Bevölkerung ab 55 Jahren in Privathaushalten. Gemäss BFS (2018b) lebten 2017 0,7 Prozent der 65–69-Jährigen sowie 1,3–1,5 Prozent (je nach Geschlecht) der 70–74-Jährigen in einem Alters- und Pflegeheim.

¹⁷ Neben der Schweizerischen Gesundheitsbefragung existieren weitere Studien/Befragungen zur Gesundheit der älteren Bevölkerung. Vgl. z. B. Höglinger et al. (2019) und Camenzind und Petrini (2014). Auch die darin diskutierten Ergebnisse lassen keine gesundheitliche Schwelle beim Lebensalter 65 erkennen.

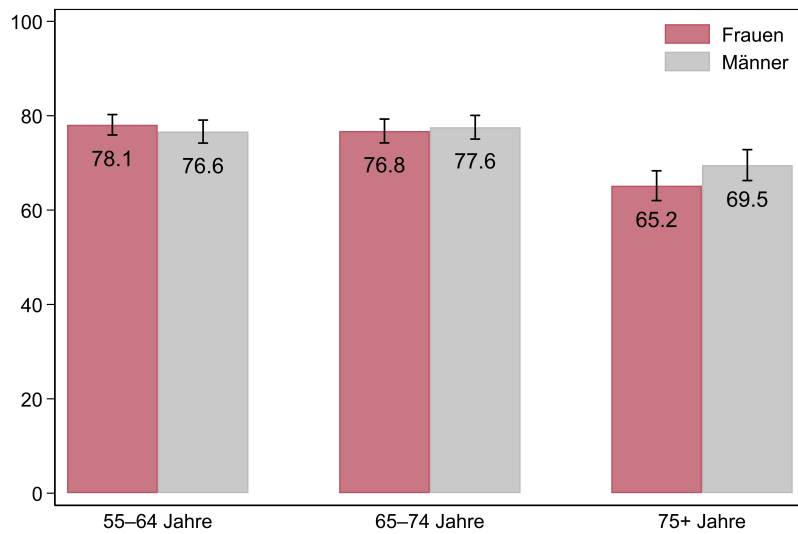


Abbildung 11: Guter und sehr guter selbst wahrgenommener Gesundheitszustand in Prozent (2017)

Anmerkung: Bevölkerung ab 55 Jahren in Privathaushalten; Fehlerbalken zeigen das 95 %-Konfidenzintervall. Quelle: Eigene Darstellung; Daten: BFS (2018d)

nellen Einschränkungen). Die Schwelle, an der gesundheitliche Probleme und Einschränkungen deutlich zunehmen, liegt eher um das 80. Lebensjahr (Weber et al. 2016, 20).

Die Forschung zeigt: Der Alterungsprozess hat sich um ein Jahrzehnt nach hinten verschoben (Vaupel 2010). Die Slogans «75 ist das neue 65» bzw. «70 ist das neue 60» sind folglich durchaus berechtigt. Jürges et al. (2016) haben in einer Studie für Deutschland berechnet, dass der Gesundheitszustand bei mindestens zwei Dritteln der Menschen bereits heute eine Berufstätigkeit bis 70 erlauben würde. Für die Schweiz wären ähnliche Werte zu erwarten. Natürlich heisst das nicht, dass es ökonomisch sinnvoll wäre, bis 70 zu arbeiten. Entscheidend ist diesbezüglich insbesondere die Freizeitpräferenz der Älteren, die bereits heute dazu führt, dass viele trotz guter Gesundheit nicht bis 65 bzw. nicht darüber hinaus arbeiten wollen.

Gesundheitliche Ungleichheiten zwischen sozialen Gruppen

Bei den dargestellten Statistiken handelt es sich immer um Durchschnittswerte. Gesundheit ist jedoch nicht gleichmässig über die Bevölkerung verteilt. Sowohl hinsichtlich des Gesundheitszustandes wie auch des Gesundheitsverhaltens gibt es signifikante Unterschiede zwischen verschiedenen sozialen Gruppen (vgl. z. B. Weber et al. 2016; Höglinger et al. 2019; Remund et al. 2019). So weisen unter anderem ältere Personen mit einem tiefen Bildungsstand, tiefen Einkommen oder einer Herkunft ausserhalb der Schweiz schlechtere Gesundheitswerte auf als andere Bevölkerungsgruppen. 65-jährige Personen mit Tertiärabschluss haben zudem eine um 1 Jahr (Frauen) bzw. 3,3 Jahre (Männer) höhere Lebenserwartung als jene ohne nachobligatorische Ausbildung (BFS 2020g). Die Daten zeigen jedoch auch nach Berücksichtigung des Bildungsstandes kaum gesundheitliche Unterschiede bei der Schwelle von 65 Jahren. So

beschreiben beispielsweise rund 60 Prozent der Personen ohne nachobligatorische Ausbildung ihren Gesundheitszustand als gut oder sehr gut – sowohl in der Altersklasse 55–64 wie auch in der Altersklasse 65–74 (BFS 2020h).

Unterschiede zwischen sozialen Gruppen können kaum als Argument gegen ein generelles höheres Rentenalter ins Feld geführt werden. Diskutieren liessen sich jedoch durchaus Rentenaltermodelle, die gewisse soziale Faktoren bei der Bestimmung des Referenzalters berücksichtigen. So wäre beispielsweise ein System der geleisteten Beitragsjahre (Lebensarbeitszeit) denkbar, welches berücksichtigt, dass Besserverdienende und Akademiker häufig erst später in den Arbeitsmarkt eintreten. Wichtig sind insbesondere auch Bestrebungen, welche zur Erhöhung der gesundheitlichen Chancengleichheit beitragen und soziale Benachteiligungen reduzieren (Weber et al. 2016). Dazu zählen beispielsweise die Vermittlung von Gesundheitskompetenz oder die Verbesserung der Ausbildungschancen für benachteiligte Bevölkerungsgruppen.

Die Gesundheit der Älteren kann sich natürlich auch je nach Branche und Jobprofil unterscheiden. Nicht alle Arbeitnehmer sind den gleichen (körperlichen) Belastungen ausgesetzt. Die Ausgestaltung einer Rentenaltererhöhung muss entsprechend flexibel genug sein, um branchenspezifische Lösungen weiterhin zu ermöglichen. So ist heute im Baugewerbe ein flexibler Altersrücktritt ab 60 Lebensjahren möglich. Auch bei Annahme der Renteninitiative wäre es den Sozialpartnern überlassen, branchenspezifische Lösungen zu finden. Die besonderen körperlichen Belastungen einer Minderheit der Arbeitnehmer in der Schweiz kann jedoch nicht über das positive Gesamtbild hinwegtäuschen. Eine Mehrheit der Personen ist mit 65 Jahren bei (sehr) guter Gesundheit. Ferner muss ein früherer Altersrücktritt – selbst im Baugewerbe – nicht per se gesundheitsfördernd wirken (vgl. diesbezüglich Abschnitt 4.3.1)

Folgende Schlussfolgerungen lassen sich aus der diskutierten Evidenz ziehen: Die Menschen in der Schweiz werden immer älter und bleiben immer länger gesund. Das Alter 65 stellt keine Schwelle dar, an der gesundheitliche Probleme bemerkbar zunehmen würden. Gesundheit ist entsprechend nicht die Hauptursache für den Zeitpunkt der Pensionierung. Für die meisten Menschen in der Schweiz wäre beispielsweise ein Rentenalter 67 gesundheitlich bereits heute kein Problem. Allerdings spricht viel dafür, den Renteneintritt flexibel zu gestalten, so dass Menschen bei unterschiedlicher Gesundheit auch unterschiedlich lange arbeiten können.

3.2.2 Kontra-Argument ④

«Die Produktivität sinkt mit zunehmendem Alter. Länger arbeiten macht deshalb keinen Sinn.»

Das Bruttoinlandprodukt pro Kopf kann langfristig nur über die Veränderung zweier Grössen wachsen: Einerseits über einen Anstieg des Arbeitseinsatzes pro Einwohner. Andererseits über eine Erhöhung des Outputs pro geleistete Arbeitsstunde (Arbeitsproduktivität). Letztere ist vom Real- und Humankapitalbestand sowie der Produktionstechnologie getrieben. Da der Ar-

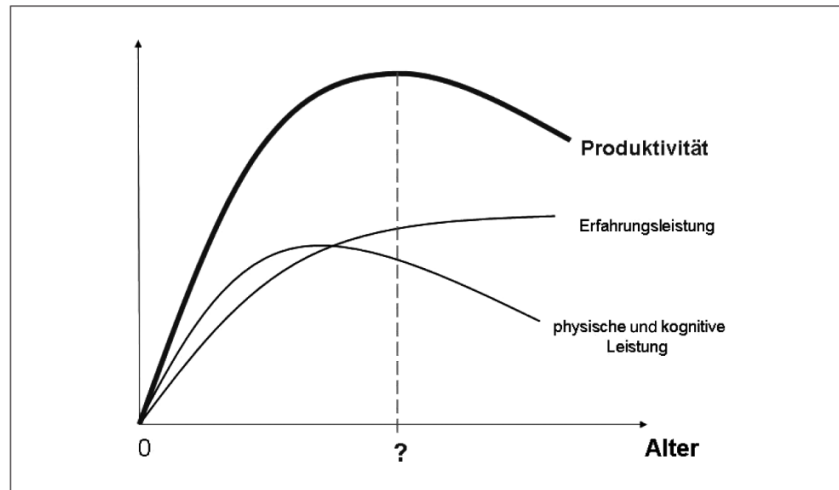


Abbildung 12: Schematischer Zusammenhang zwischen Alter und Arbeitsproduktivität
 Quelle: Börsch-Supan et al. (2009)

beitseinsatz pro Kopf aufgrund der demografischen Alterung zukünftig sinken wird, gewinnt die Arbeitsproduktivität weiter an Bedeutung. Allerdings ist die Vorstellung verbreitet, dass die Arbeitsproduktivität mit zunehmendem Alter potenziell abnimmt, was das Wirtschaftswachstum aufgrund der erwarteten Alterung der Erwerbstätigen hemmen würde. In der (ökonomischen) Forschung ist das Vorliegen einer «altersspezifischen Produktivität» aber sowohl theoretisch wie empirisch umstritten.

Der Zusammenhang zwischen Alter und Arbeitsproduktivität ist äusserst komplex und schwierig zu messen (SVR 2011; Börsch-Supan 2014).¹⁸ Die individuelle Produktivität hängt von einer Vielzahl von Faktoren wie z. B. Ausbildung, Erfahrung oder kognitiven Fähigkeiten ab. Vereinfacht dargestellt lassen mit zunehmendem Alter die physischen und kognitiven Fähigkeiten nach, während andere Faktoren wie Lebenserfahrung, Menschenkenntnisse und Beurteilungsvermögen sukzessive ansteigen. Wie Abbildung 12 schematisch zeigt, kann die Arbeitsproduktivität als Summe dieser zwei gegenläufigen Effekte verstanden werden. Für die Beschäftigungspolitik ist offensichtlich wichtig zu wissen, ab wann die Produktivität durchschnittlich zurückgeht. Während diese Frage schon schwierig zu beantworten ist, besteht generell Skepsis, ob der altersspezifische Verlauf der Produktivität überhaupt umgekehrt u-förmig verläuft, wie in Abbildung 12 dargestellt.

Bevor die wissenschaftliche Evidenz zum Zusammenhang zwischen Altersstruktur und Produktivität diskutiert wird, soll zuerst noch auf einige methodische Schwierigkeiten in der empirischen Forschung hingewiesen werden (vgl. SVR 2011; Börsch-Supan 2014). Eine Herausforderung besteht in der Messung der Produktivität. Während man die physische und kognitive Leistungsfähigkeit einer Person relativ präzise messen kann (anhand von Indikatoren

¹⁸SVR (2011) und Börsch-Supan (2014) liefern eine gute Zusammenstellung der Literatur zum Zusammenhang zwischen Alter und Arbeitsproduktivität. Mit der diesbezüglichen Literatur auseinandergesetzt haben sich zudem drei Studien im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO (Föllmi et al. 2019; Hauser et al. 2019; Bill-Körber et al. 2019). Diese Studien analysieren, wie sich der demografische Wandel auf die Produktivität und die Wirtschaftsleistung der Schweiz auswirkt.

wie z. B. der Muskelstärke oder der Reaktionsschnelle), sind eher weiche Faktoren wie die Lebenserfahrung nur schwer quantifizierbar. Weiter stellt sich die Frage nach der richtigen Aggregationsebene. Arbeitnehmer arbeiten oft in Teams, ergänzen sich gegenseitig und können durch Interaktionen (z. B. Arbeitsteilung) die Produktivität der jeweils anderen mitbeeinflussen. Folglich ist es fragwürdig, inwiefern die Produktivität eines einzelnen Arbeitnehmers isoliert betrachtet werden kann. Darüber hinaus bestehen oft Selektivitäts- und Endogenitätseffekte, die vielen empirischen Studien Schwierigkeiten bereiten.

Wie die wissenschaftliche Literatur zeigt, nimmt die physische und kognitive Leistungsfähigkeit mit dem Alter ab (vgl. z. B. Salthouse 2009; Skirbekk 2004). Ein Prozess, der jedoch bereits in jungen Jahren beginnt. Diverse Studien bestätigen daraus folgend das umgekehrt u-förmige Arbeitsproduktivitätsprofil aus Abbildung 12 (vgl. z. B. Skirbekk 2008; Hofer und Url 2008).

Aufmerksamkeit haben ferner Studien erhalten, welche die individuelle Produktivität anhand der Leistung von Sportlern, Schachspielern oder Wissenschaftlern direkt zu messen versuchen (vgl. z. B. Fair und Kaplan 2018; Bertoni et al. 2015; Castellucci et al. 2011). Diese Studien zeigen, dass die physische und kognitive Leistungsfähigkeit von Sportlern und Schachspielern bereits ab dem Alter von 20–30 Jahren linear abnimmt. Bei Wissenschaftlern oder Künstlern kann das Produktivitätsmaximum je nach Kontext ebenfalls schon früh, teilweise aber auch erst mit 60–80 Jahren erreicht werden (Weinberg und Galenson 2005; Galenson 2005). Wie Börsch-Supan (2014) kritisiert, lässt sich die individuelle Produktivität in diesen Kontexten zwar sehr genau messen, kann jedoch kaum aufs normale Wirtschaftsleben übertragen werden. So ist der Berufsalltag auf eine normale Leistung und nicht etwa auf eine mit übermässiger Anstrengung erreichte Höchstleistung wie im Spitzensport ausgerichtet.

Die meisten Studien zur Produktivität nach Alter basieren auf Daten auf Betriebsebene. Obwohl auch bei diesem Ansatz diverse methodische Probleme auftreten, stellen sie einen äusserst wichtigen Literaturstrang dar (SVR 2011). Eine breite Studienauswahl zeigt, dass die Arbeitsproduktivität je nach Kontext ungefähr bis zum Alter von 40–55 Jahren ansteigt und danach flach verläuft bzw. höchstens minimal abfällt (vgl. z. B. Goebel und Zwick 2009; Cardoso et al. 2011; Aubert und Crépon 2007; Malmberg et al. 2008). Die methodisch überzeugenderen neuen Arbeiten darauf hin, dass die älteren Studien die Produktivität der älteren Beschäftigten unterschätzt haben. Nicht nur konstante, sondern sogar steigende Produktivitätsraten im Alter finden Studien, welche individuelle Löhne als Mass für die Produktivität verwenden (vgl. z. B. Rupert und Zanella 2015; Laitner und Stolyarov 2005). Allerdings ist umstritten, inwiefern Löhne als Produktivitätsmass geeignet sind, da Löhne aufgrund diverser Gründe tendenziell über das Erwerbsleben hinweg steigen (SVR 2011).

Börsch-Supan und Weiss (2016) untersuchen ein Lastwagenmontagewerk, wobei sie die Produktivität anhand der bei der Montage gemachten Fehlern quantifizieren. Die gemessene Produktivität steigt bis zum Alter von 65 Jahren monoton an. Die Autoren schliessen daraus, dass die mit dem Alter nachlassenden physischen Kräfte selbst in einem Produktionsbetrieb durch Eigenschaften wie Erfahrung oder Teamfähigkeit kompensiert werden.

Bedeutung der Bildung für die Arbeitsproduktivität

Bauer und Eichenberger (2017) argumentieren, dass für die Produktivität im Alter nicht nur das «biologische Alter», sondern auch das starre Rentenalter verantwortlich sei. Es lohne sich weniger, in die Produktivität der älteren Arbeitnehmer zu investieren, weil die «Rendite» dieser Investitionen nur noch kurze Zeit anfällt. Die Autoren untersuchen die 10. AHV-Revision von 1997, welche das Frauenrentenalter in der Schweiz erhöhte. Wie die Resultate zeigen, führte das erhöhte Rentenalter zu verstärkten Investitionen ins Human- und Sozialkapital der betroffenen Frauen (z. B. über Weiterbildungen und firmeninterne soziale Interaktionen). Positive Effekte diesbezüglich wurden sowohl seitens der Arbeitgeber, der Arbeitskollegen wie auch der älteren Arbeitnehmer selbst gemessen.

Wie der SVR (2011) schreibt, kontrollieren viele der diskutierten Studien nicht für die Bildung der Arbeitskräfte. Das Bildungsniveau ist über die vergangenen Jahrzehnte stark gestiegen. Weil das Alter folglich mit dem Bildungsniveau korreliert, könnten Schätzungen eine tiefere Produktivität der Älteren fälschlicherweise auf das höhere Alter anstatt das geringere Bildungsniveau zurückführen.

Gut ausgebildete Personen sind typischerweise in Berufen tätig, die weniger stark von Fähigkeiten abhängen, die mit zunehmendem Alter nachlassen. Stattdessen werden Erfahrung, Teamfähigkeit und Führungsqualitäten wichtig. Auch in der Schweiz steigt das Bildungsniveau über die Generationen an. Gemäss SECO (2019b) stieg der Anteil 55–64-Jähriger mit Tertiärausbildung alleine zwischen 2008 und 2018 von 27 auf 33 Prozent und dürfte sich gemäss BFS-Demografieszenarien bis 2028 auf 43 Prozent erhöhen. Mit zunehmendem Bildungsniveau dürfte sich die Produktivität der Älteren zukünftig weiter verbessern. Auch die vom Bund im Rahmen der Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials geplanten Massnahmen in der Aus- und Weiterbildung dürften letztlich die Produktivität der Älteren langfristig stärken. Eine Produktivitätssteigerung könnte ausserdem aus einem höherem Kapitaleinsatz resultieren. Da die Arbeit infolge demografischer Alterung relativ knapper (und damit teurer) wird, könnte die Produktion kapitalintensiver werden, womit die Arbeitsproduktivität zunimmt. Allerdings gibt es auch gegenläufige Tendenzen (u. a. eine möglicherweise sinkende Spar- und Investitionsquote; vgl. Föllmi et al. (2019) für eine Diskussion der Thematik.)

Zusammenfassend gibt es derzeit keine abschliessende empirische Evidenz, inwiefern die Arbeitsproduktivität mit zunehmendem Alter effektiv zurückgeht. Während die physische und kognitive Leistungsfähigkeit ihren Höhepunkt schon in relativ jungen Jahren erreicht, steigen Faktoren wie Erfahrungswissen, Führungskompetenz und Beurteilungsvermögen über die Lebenszeit an. Erkenntnisse der neueren Literatur deuten darauf hin, dass die Arbeitsproduktivität im Alter (d. h. in den Jahren vor dem ordentlichen Rentenalter) konstant bleibt. Das Vorurteil, ältere Erwerbstätige seien im Vergleich zu jüngeren Arbeitskollegen weniger produktiv, kann somit nicht bestätigt werden. Das laufend zunehmende Bildungsniveau der älteren Altersgruppen, eine verbesserte Gesundheit sowie politische Massnahmen dürften die Arbeitsproduktivität zukünftig positiv beeinflussen. Ferner bestehen Indizien, dass ein höheres Rentenalter die

Investitionen ins Human- und Sozialkapital stimuliert und somit die Produktivität der älteren Erwerbstätigen zusätzlich steigern könnte.

3.3 Politik

3.3.1 Kontra-Argument ⑤

«Es braucht keine Automatismen in der AHV. Das «Primat der Politik» muss gewahrt bleiben.»

Die 10. AHV-Revision im Jahr 1997 war die letzte grosse Reform der AHV. Seither haben sich sowohl die politischen Parteien als auch die Mehrheit der Stimmbürger wiederholt für den Status quo ausgesprochen. Mehrere vorgeschlagene Gesetzesänderungen wie auch Volksinitiativen wurden abgelehnt. Die derzeitigen Finanzperspektiven zeigen jedoch, dass der Status quo auf absehbare Zeit nicht mehr aufrechterhalten werden kann. Doch warum tun sich die Politik und Stimmbürger überhaupt derart schwer, sich auf die nötigen nachhaltigen Reformen zu einigen? Die Antwort auf diese Frage führt letztlich zum polit-ökonomischen Kern von fiskalpolitischen Regeln bzw. Automatismen.¹⁹

Die übermässige Verschuldung von Staaten ist seit geraumer Zeit Gegenstand der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte. Die erforderliche Stabilisierung der Schuldenquote ist vielen Ländern in den vergangenen Jahrzehnten nicht gelungen, weil sie im politischen Prozess Einnahmen und Ausgaben nicht in Einklang zu bringen vermochten. Wie eine breite empirische Literatur zeigt, neigt die Politik grundsätzlich zur Verschuldung, es existiert ein sogenannter «deficit bias» (Alesina und Passalacqua 2016). Abhängig vom jeweiligen institutionellen Rahmen entstehen Anreize, höhere Staatsdefizite oder Schulden anzuhäufen, als dies gesellschaftlich optimal wäre. Bei Entscheidungen, die die Zukunft betreffen, wirken diese Anreize noch stärker. In der polit-ökonomischen Literatur werden verschiedene Argumente für diese inhärente Neigung zu Defiziten und Verschuldung angeführt (Alesina und Passalacqua 2016; Yared 2019). Zu nennen sind vor allem zwei Mechanismen: die fiskalische Allmende sowie die Zeitinkonsistenz.

Eine begrenzte Ressource in kollektivem Besitz schafft den individuellen Anreiz, die Allmende zu übernutzen, wenn sie frei zugänglich ist, denn nur ein Teil der mit der eigenen Nutzung verbundenen Kosten fällt auf einen selbst. Ähnlich verhält es sich mit den Staatsfinanzen: Während eine bestimmte Interessengemeinschaft von einem spezifischen staatlichen Ausgabenprogramm

¹⁹Die ökonomische Diskussion um Fiskalregeln dreht sich generell um die *explizite* Staatsverschuldung. Die durch Sozialversicherungen wie die AHV abgegebenen Versprechungen an die Beitragszahler stellen hingegen eine *implizite* Verschuldung des Staates dar. Explizite und implizite Staatsverschuldung sind nicht gleichzusetzen. Letztere beinhaltet eine Art Generationenvertrag, der weniger rechtlich als vielmehr politisch bindend ist. Rechtsansprüche an die Sozialversicherungssysteme lassen sich weitgehend durch eine einseitige politische Entscheidung ändern. Bei der expliziten Verschuldung hingegen geht ein Staat rechtlich bindende Verpflichtungen ein, wobei die Umschuldung einer zweiseitigen Willenserklärung bedarf.

Die in diesem Kapitel diskutierten Ursachen für die der Politik inhärenten Neigung zur Verschuldung treffen auf beide Arten der Staatsverschuldung zu. Weil die implizite Verschuldung häufig nicht direkt sichtbar und erst in der Zukunft zu begleichen ist, wirken die diskutierten Anreize für die Politiker noch stärker.

profitiert, verteilen sich die Kosten auf alle Steuerzahler (Buchanan und Tullock 1962; Weingast et al. 1981). Politische Akteure setzen in diesem Fall allgemeine öffentliche Ressourcen zum Vorteil partikularer Interessen ein. Das Ergebnis ist eine systematische Übernutzung der öffentlichen Ressourcen, die Staatsausgaben sind übermässig hoch.

Die fiskalische Allmende äussert sich in politischem Stimmentausch (Tullock 1959), der in der direkten Demokratie der Schweiz weniger stark verbreitet sein dürfte als in repräsentativen Systemen (Feld und Schaltegger 2012, 18 f.). Die Staatsverschuldung erlaubt es zudem, die Finanzierung staatlicher Ausgaben und Sozialversicherungen auf zukünftige Steuer- bzw. Beitragszahler auszudehnen. So wirkt Rentenpolitik generationenübergreifend, wird aber im üblichen Stimmentausch innerhalb der heutigen Generationen betrieben. Am Entscheidungstisch sitzen nur die heutigen, ungleich vertretenen Generationen. Nachhaltige und generationenübergreifend ausgewogene Lösungen finden daher im tagespolitischen Geschäft kaum Resonanz.

Die finanzielle Konsolidierung der AHV verlangt grundsätzlich Anpassungen auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite bzw. eine Erhöhung des Rentenalters. Sämtliche Massnahmen treffen die verschiedenen Anspruchsgruppen in der Gesellschaft asymmetrisch. Jede Anspruchsgruppe versucht daher, die Kosten der Anpassungen möglichst auf andere abzuwälzen. Als Folge kann eine Blockade entstehen, die notwendige Konsolidierung wird verhindert (Alesina und Drazen 1991).

Trotz der düsteren AHV-Prognosen hoffen viele, dass sich die nötigen Massnahmen mehr oder weniger beliebig in die Zukunft aufschieben lassen. Und selbst wenn sich das aktuelle Parlament auf die nötigen Reformen einigen könnte, fehlte es den gegebenen Versprechen an Glaubwürdigkeit. Spätestens in der nächsten Legislatur wirken Anreize, die zuvor beschlossene Rentenpolitik wieder zur Disposition zu stellen. Die Verführung ist gross, sich den Interessen des älter werdenden Elektorats zu beugen. Ökonomen sprechen in diesem Fall von «Zeitinkonsistenz» (Kydland und Prescott 1977). Heute optimale Politik fällt den politischen Anreizen von Morgen zum Opfer. Versprechungen fehlt es an Glaubwürdigkeit, Probleme werden somit nie wirklich gelöst. Die Forderung, langfristig für ausgeglichene AHV-Finzen zu sorgen, ist im Allgemeinen politisch meist unbestritten. Wenn es denn aber im Rahmen der alle paar Jahre wiederkehrenden Reformdebatten um konkrete Massnahmen geht, dominieren die Partikularinteressen und die Angst vor dem Stimmbürger. Gute Vorsätze halten selten.

Aufgrund der intertemporalen fiskalischen Allmende sowie der Zeitinkonsistenz resultiert ein Hang zu steigender (impliziter) Staatsverschuldung. Diese Neigung ist im politischen Prozess ein grundsätzliches Problem – die negativen Auswirkungen davon können sich während Jahren aufstauen. Die aktuelle Politik verhält sich finanzpolitisch unverantwortlich, und hofft gleichzeitig darauf, dass zukünftige Politiker finanzpolitisch verantwortlich handeln (Yared 2019). Die allzu lange Weigerung, Reformen anzupacken, bedroht eine nachhaltige und langfristig tragfähige Rentenpolitik. Um die politökonomischen Probleme in der Rentenpolitik zu adressieren, bedarf es deshalb klug ausgestalteter Rahmenbedingungen.

Fiskalregel (Automatismus) als Lösung

Gerade bei der AHV ist es deshalb sinnvoll, Regeln zu definieren, die Politiker (und auch die Gesellschaft) an zeitkonsistentes Verhalten binden. Letztlich dürfte nur ein regelgebundener Mechanismus die Reformblockade überwinden und gleichzeitig langfristig eine einigermaßen generationengerechte AHV-Finanzierung sicherstellen können. Über die konkrete Ausgestaltung des Mechanismus lässt sich streiten, diskretionäre Rentenpolitik kann den wiederkehrenden politischen Abnutzungskrieg um einzelne Reformmassnahmen hingegen nicht beenden.²⁰

Eine Regel setzt den Politikern dort Grenzen, wo sie im Tagesgeschäft Anreize zu gesellschaftlich suboptimalen Verhalten haben. Kurzfristig ist es für Politiker immer verlockend, Entscheide zuungunsten der jungen und zukünftigen Generationen zu fällen. Mit einer Regelbindung kann die Politik glaubhaft gewisse Erwartungen bei den Individuen verankern. Eine erfolgreiche Regelbindung muss der langfristigen Entwicklung Rechnung tragen, ohne das Rentenalter und die Abgaben auf Vorrat zu erhöhen. Dies sollte auch die politische Akzeptanz steigern. Das wiederkehrende politische Gezerre um Rentenreformen schwächt die Glaubwürdigkeit der Politik. Im Gegensatz zu Ad-hoc-Massnahmen erlaubt ein Automatismus ein rechtzeitiges, klar definiertes und transparentes Eingreifen. Eine umsichtige Ausgestaltung der Regel macht es zudem möglich, auch die zukünftigen Generationen immer im Auge zu behalten.

Ferner hat die Schweiz bereits äusserst positive Erfahrungen mit Fiskalregeln gemacht. So nahm man den erheblichen Anstieg der Staatsverschuldung in den 1990er-Jahren zum Anlass, 2003 auf Bundesebene eine Schuldenbremse einzuführen. Damit verfügt der Bundeshaushalt über ein Regelwerk, welches die Lage des Bundeshaushalts markant verbessert hat. Die Bruttoschulden des Bundes konnten seit Einführung der Schuldenbremse sogar um 23 Mrd. auf 99 Mrd. Franken im Jahr 2018 gesenkt werden (EFV 2020). Das geschah nicht zufällig. Eine konterfaktische Analyse zeigt: Die Schuldenquote des Bundes wurde von 2003 bis 2010 mithilfe der Schuldenbremse um 17 Prozentpunkte gesenkt (Salvi et al. 2019). Die Schuldenbremse ist heute ein entscheidender Erfolgsfaktor in der Bundesfinanzpolitik. Sie hat im Volk einen guten Ruf und wirkt dadurch stark bindend auf den politischen Prozess.

Der Ruf nach Fiskalregeln ist keine Mode, sondern eine durch politökonomische Theorie sowie fiskalpolitische Erfahrungen begründete Notwendigkeit. In der ökonomischen Fachliteratur dreht sich die Diskussion denn auch kaum um die Frage, ob es überhaupt Regeln geben soll oder nicht. Vielmehr wird die Frage diskutiert, welche Regeln wie funktionieren.

²⁰Vgl. Feld und Schaltegger (2012) hinsichtlich alternativer Möglichkeiten, die Finanzierung der AHV langfristig mittels institutioneller Regeln sicherzustellen.

3.3.2 Kontra-Argument ⑥

«Lohnleichheit vor gleichem Rentenalter: Die Angleichung des Frauenrentenalters an jenes der Männer ist ungerecht, da die Frauen bei den Löhnen diskriminiert werden.»

In den vergangenen Jahren hat sich die Überzeugung verfestigt, dass der Arbeitsmarkt die Frauen benachteilige. Im Vergleich zu den Männern würden die Frauen bei gleicher Tätigkeit und Qualifikation tiefer entlohnt. Vor diesem Hintergrund sei das tiefere Frauenrentenalter als Kompensation der arbeitsmarktlichen Benachteiligung zu werten.

Inwiefern es letztlich sinnvoll wäre, eine allfällige Ungerechtigkeit mit einer anderen Ungerechtigkeit aufzuwiegen, lässt sich aus wissenschaftlicher Warte kaum beantworten. Die ökonomische Analyse (insbesondere mittels sogenannter ökonometrischer Verfahren) kann jedoch Aufschluss darüber geben, ob die Prämisse der Lohndiskriminierung überhaupt zutrifft.

Die AHV ist sozialpolitisch konzipiert und lebt von der Solidarität und der Gleichbehandlung aller Bürger. Die unbegrenzte Beitragspflicht sowie die nach unten und oben begrenzten Renten führen zu einer starken Umverteilung – insbesondere von den gut zu den weniger gut Verdienenden (Schaltegger et al. 2019). Dieser zentrale Gedanke der AHV, alle gleich zu behandeln, wird durch das unterschiedliche Rentenalter der Geschlechter verletzt. So sah die AHV bei ihrer Einführung 1948 denn auch nur ein einheitliches Rentenalter für Frauen und Männer vor.

Es sollte nicht Aufgabe eines Sozialversicherungssystems sein, durch eine spezifische Ausgestaltung der Parameter mutmassliche Ungerechtigkeiten in anderen Bereichen ausgleichen zu wollen. Dächte man diese systemfremden Überlegungen zu Ende, müsste man letztlich ein breit differenziertes Rentenalter einführen – je nach gruppenspezifischen Indikatoren wie beispielsweise der Lebenserwartung oder der Lohnhöhe. So haben unterschiedliche soziale Gruppen unterschiedlich hohe Einkommen und eine unterschiedliche Lebenserwartung (vgl. Kapitel 3.2.1). Männer leben durchschnittlich weniger lange als Frauen. Es liesse sich genauso argumentieren, dass diese statistischen Tatsachen ebenfalls bei der Ausgestaltung des Rentenalters zu berücksichtigen seien.

Die AHV beinhaltet ferner nicht nur eine Umverteilung von Reich zu Arm, sondern auch zwischen den Geschlechtern. Gemäss AHV-Statistik 2018 leisten Frauen 34 Prozent der gesamten AHV-Beitragssumme, beziehen jedoch 55 Prozent der ausbezahlten Rentensumme (BSV 2019a). Die Ursachen dieser Asymmetrie liegen unter anderem in der tieferen Erwerbsbeteiligung, den tieferen Einkommen, der längeren Lebenserwartung und dem tieferen Rentenalter der Frauen. Eine wichtige Rolle spielen zudem die Erziehungsgutschriften. Auch in dieser Hinsicht ist ein tieferes Rentenalter als Kompensation allfälliger Diskriminierungen kaum begründbar.

Frage nach geschlechtsbedingter Lohndiskriminierung ist ungeklärt²¹

Gemäss den aktuellsten Daten für 2016 beträgt der mittlere Lohnunterschied zwischen den Geschlechtern rund 17,4 Prozent (Kaiser und Möhr 2019). Im privaten Sektor verdienen die Frauen rund 18,9 Prozent weniger als die Männer, im öffentlichen Sektor liegt dieser Unterschied bei 16,8 Prozent. Ob diese Differenzen auf Lohndiskriminierung beruhen, lässt sich jedoch nicht so einfach beantworten.

Statistiker und Ökonomen versuchen, die Lohndifferenz mittels geeigneter statistischer (ökonometrischer) Verfahren in zwei Teile zu zerlegen: einen erklärten und einen unerklärten Anteil. Der erklärte Anteil (*erklärte Lohndifferenz*) quantifiziert denjenigen Lohnunterschied, der auf unterschiedliche Merkmale wie etwa Branche, Ausbildung oder berufliche Stellung zurückzuführen ist. Was sich nicht durch solche beobachtbaren Merkmale erklären lässt, wird als *unerklärte Lohndifferenz* bezeichnet. Diese zeigt, wie gross der durchschnittliche Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern ist, die über vergleichbare Eigenschaften verfügen.

Gemäss den Analysen von Kaiser und Möhr (2019) lassen sich 56 Prozent der Lohndifferenz von 17,4 Prozent durch Faktoren wie Alter, Ausbildung oder Branche erklären. Die unerklärte Lohndifferenz in der Gesamtwirtschaft beträgt folglich 7,7 Prozent. Im privaten Sektor beläuft sich die unerklärte Lohndifferenz auf 8,1 Prozent, im öffentlichen Sektor auf 5,9 Prozent.

In der politischen Diskussion wird diese unerklärte Lohndifferenz oft vorschnell mit Lohndiskriminierung gleichgesetzt. Dies kann, muss aber nicht der Fall sein. Alle Faktoren, die einen Einfluss auf den Lohnunterschied haben, jedoch nicht in der Datenanalyse mitberücksichtigt werden, führen zu einer unerklärten Lohndifferenz. Erst wenn man über Daten zu sämtlichen lohnrelevanten Merkmalen verfügen würde, könnte man bei einer verbleibenden Lohndifferenz effektiv von Diskriminierung sprechen. Einerseits ist es aber schon theoretisch eine Herausforderung, alle lohnrelevanten Faktoren zu bestimmen. Andererseits sind zahlreiche Merkmale in der Praxis unbeobachtet.²²

Die Lohnanalyse des BFS basiert auf der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung. In diesen Arbeitsmarktdaten sind jedoch diverse Erklärungsfaktoren nicht bzw. unvollständig erhalten, die gemäss der internationalen Forschungsliteratur einen Einfluss auf die gemessenen Lohnunterschiede haben können (Kaiser und Möhr 2019, 17 ff.). Dazu zählt insbesondere die effektive Arbeitserfahrung, die in der Studie mit dem Alter (minus 15 Jahre) einer Person approximiert wird. Einem Mann und einer Frau im gleichen Alter werden in der Studie folglich – ungeachtet der nicht beobachteten Erwerbsbiographie – die gleiche Arbeitserfahrung zugeschrieben. In der Realität weisen Frauen jedoch durchschnittlich weniger Arbeitserfahrung auf als Männer –

²¹Die in diesem Abschnitt diskutierten Herausforderungen und Interpretationsfehler bei der Messung der Lohnunterschiede wurden bereits mehrfach angesprochen. Vgl. z. B. Huber (2015), Müller und Salvi (2019) oder Minsch und Can (2019). Das BFS ist sich der methodischen Problematik bewusst und hat entsprechende Anpassungen evaluieren lassen. Vgl. diesbezüglich Kaiser und Lobsiger (2019). Eine gute ökonomische Analyse der Lohndifferenzen in der Schweiz findet sich ferner bei Salvi (2015).

²²Neben unberücksichtigten Erklärungsfaktoren bestehen weitere Gründe, warum eine gemessene unerklärte Lohndifferenz nicht mit Diskriminierung gleichzusetzen ist. Vgl. diesbezüglich Kaiser und Möhr (2019, 30 ff.) und die darin diskutierte Literatur.

gerade aufgrund Auszeiten infolge Mutterschaft und Kinderbetreuung (Jeanrenaud und Kis 2018). «Folglich ist davon auszugehen, dass die unerklärte Lohndifferenz sinken würde, wenn detaillierte Informationen zur effektiven Berufserfahrung in den Daten zur Verfügung stünden» (Kaiser und Möhr 2019, 19). Darauf deutet auch die deutlich kleinere unerklärte Lohndifferenz bei jüngeren Arbeitnehmern.²³ Ausländische Studien zeigen, dass kinderbedingte Karriereunterbrechungen oft einen wesentlichen Teil der Lohndifferenz erklären können (Kleven, Landais, Posch, Steinhauer und Zweimüller 2019; Kleven, Landais und Sogaard 2019).

Weitere in der Studie nicht berücksichtigte Faktoren betreffen u. a. die zeitliche Verfügbarkeit und Flexibilität, die Wahl des Studienfachs oder psychologische Faktoren. Wie die internationale Forschungsliteratur zeigt, könnten auch diese Faktoren zumindest Teile der gemessenen Lohndifferenz in der Schweiz möglicherweise erklären (Kaiser und Möhr 2019, 17 ff.). Generell zeigen internationale Studien: Je mehr lohnrelevante Erklärungsfaktoren in der Analyse berücksichtigt werden, desto tiefer fällt die unerklärte Lohndifferenz aus.²⁴

Zusammenfassend liefert die diskutierte BFS-Studie zwar wertvolle Hinweise, kann aber aufgrund der methodischen Schwierigkeiten keine Aussage über die tatsächliche Lohndiskriminierung in der Schweiz machen. Es lässt sich damit nicht belegen, dass Lohndiskriminierung am Arbeitsmarkt aufgrund des Geschlechtes in der Schweiz überhaupt vorkommt. Zumindest gibt es klare Hinweise, dass die gemessenen Lohndifferenzen bei einer umfassenderen Datenbasis beträchtlich sinken könnten. Ein zusätzliches Indiz dafür ist, dass die BFS-Studie selbst im öffentlichen Sektor Lohnunterschiede feststellt – trotz verbindlicher Lohntabellen.²⁵

Indes könnte man selbst bei einem vollständigen Verschwinden der unerklärten Lohndifferenz nicht automatisch auf einen diskriminierungsfreien Arbeitsmarkt schliessen. Auch der erklärte Teil der Lohndifferenz kann Diskriminierung enthalten. Wenn Frauen beispielsweise Beförderungen einzig aufgrund des Geschlechts verwehrt bleiben, so vermag das Analysemodell eine Lohndifferenz mit der tieferen Position im Unternehmen möglicherweise zu erklären. Nichtsdestotrotz findet eine Diskriminierung statt. Die beobachteten Lohnmerkmale können entsprechend selbst auf Diskriminierung beruhen. Ferner zeigen internationale Studien, welchen Einfluss kulturell gewachsene Geschlechterrollen über Generationen hinweg immer noch ausüben (Kleven, Landais, Posch, Steinhauer und Zweimüller 2019). So benachteiligt die traditionelle Aufteilung der Familienarbeit die Arbeitsmarktchancen der Frauen.

Die umstrittene und ungeklärte Evidenz zur Lohndiskriminierung mag als Argument für ein

²³Bei jüngeren Arbeitnehmern sollte die Lohndifferenz insofern geringer sein, als dass die Berufserfahrung bei beiden Geschlechtern ähnlich gering ist; die Frauen mehrheitlich noch nicht von einer «Mutterschaftsstrafe» am Arbeitsmarkt betroffen sind.

²⁴Vgl. Christl und Köppl-Turyna (2020), Blau und Kahn (2017) und Weichselbaumer und Winter-Ebmer (2005) für eine Übersicht der ökonomischen Literatur zu den geschlechtsspezifischen Lohnunterschieden.

²⁵Ein geschlechtsspezifisches Lohngefälle gibt es beispielsweise auch beim US-Fahrdienstleister Uber, obwohl dessen Algorithmen vollkommen geschlechtsneutral sind. So verdienen Uber-Fahrerinnen laut einer aktuellen Studie durchschnittlich sieben Prozent weniger als ihre männlichen Kollegen (Cook et al. 2018). Uber kennt weder Lohnverhandlungen noch werden etwa Überstunden zusätzlich honoriert. Die Einnahmen ergeben sich geschlechtsneutral gemäss einer transparenten Formel. Die Autoren zeigen auf, dass sich die Lohndifferenz durch drei Faktoren erklären lässt: Männer fahren schneller als Frauen, haben mehr Erfahrung und fahren häufiger in lukrativeren Gegenden.

tiefere Frauenrentenalter folglich nicht wirklich erhalten. Wer die Position der Frauen in der AHV beispielsweise aufgrund der Familienarbeit stärken möchte, müsste (wenn überhaupt) korrekterweise an anderen Stellschrauben ansetzen (z. B. bei den Betreuungsgutschriften oder der Minimalrente). Zudem wäre die Politik besser beraten, diejenigen bekannten Faktoren anzugehen, die dazu führen, dass Frauen weniger verdienen. Die Rahmenbedingungen so gestalten, dass Frauen im Rahmen der Chancengleichheit ihr Arbeitsmarktpotenzial möglichst gut ausschöpfen können. Dazu zählen etwa bessere steuerliche Anreize für Zweitverdiener und der Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung. Damit reduzierbare Erwerbsunterbrüche dürften sich direkt in einer tieferen Lohndifferenz niederschlagen. Ganz im Gegensatz zu anderen staatlich verordneten Massnahmen wie z. B. Lohngleichheitsanalysen, die auf wissenschaftlich tönernen Füßen stehen.

3.3.3 Kontra-Argument ⑦

«Rentenalter erhöhen heisst Leistungen kürzen – obwohl die Renten seit Jahrzehnten nicht erhöht wurden.»

In der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 wurde die Vorlage «Steuerreform und AHV-Finanzierung» (STAF) vom Stimmvolk angenommen.²⁶ Die Vorlage beinhaltete Zusatzeinnahmen für die AHV, jedoch keine Anpassungen im Bereich der Renten. Die letzte Revision diesbezüglich geht auf das Jahr 1997 zurück (10. AHV-Revision). Die Renten sind seither jedoch nicht etwa unverändert geblieben. So muss der Bundesrat die ordentlichen Renten alle zwei Jahre der Lohn- und Preisentwicklung anpassen (Art. 33ter AHVG).²⁷

Die Anpassung erfolgt anhand des sogenannten Mischindex, der zu je 50 Prozent aus der Inflations- und der Lohnentwicklung besteht. Die Berücksichtigung der Lohnentwicklung hat zur Folge, dass auch Personen im Rentenalter noch vom Wirtschaftswachstum profitieren können. In der Vergangenheit stiegen die Nominallöhne meist stärker als die Preise (d. h. steigende Reallöhne). Diese Entwicklung hat(te) zweierlei Folgen: Einerseits erhöhte sich dadurch die reale AHV-Rente über die Zeit – die Kaufkraft bestehender Renten stieg entsprechend. Andererseits führte diese Entwicklung bei Neurentnern zu einer tieferen AHV-Ersatzrate (Renteneinkommen in Relation zu den vorherigen Lohneinkünften), weil die Lohnentwicklung «nur» zur Hälfte in den Mischindex einfließt.

Die Einführung des Mischindex bei der Rentenberechnung fand im Rahmen der 9. AHV-Revision 1980 statt. Die einfache Altersrente (Maximum) betrug dazumal 1100 Franken pro Monat. 2020 sind es 2370 Franken. Aufgrund des Mischindex (gestiegene Reallöhne) ist die maximale AHV-Rente nach Berücksichtigung der Inflation zwischen 1980 und 2018 um 17

²⁶Die Idee für die Berechnungen in diesem Kapitel stammen von Cosandey (2016).

²⁷Allerdings interpretiert der Bundesrat den Gesetzeswortlaut erstaunlicherweise dahingehend, dass Renten nur nach oben angepasst werden dürfen. Aufgrund schwach steigender Löhne und negativer Teuerung in den Jahren 2015/2016 sank der Mischindex, womit auch die Renten ab 2017 hätten sinken müssen.

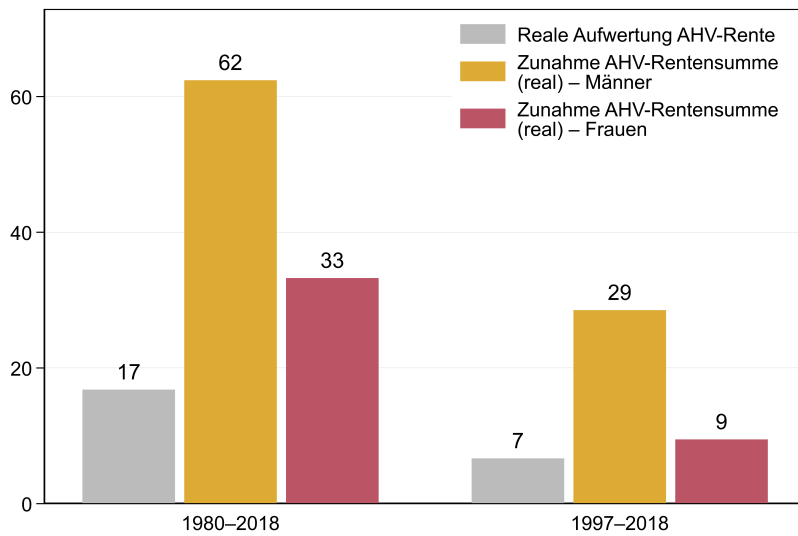


Abbildung 13: Reale Aufwertung der AHV-Renten und Zunahme der durchschnittlichen AHV-Rentensumme in Prozent

Quelle: Eigene Berechnungen; Daten: BFS (2020f,g)

Prozent gestiegen (vgl. Abbildung 13). Zudem führt die steigende Lebenserwartung dazu, dass – ohne Erhöhung der Beitragsdauer – die durchschnittliche Rentenbezugsdauer immer weiter ausgedehnt wird. Seit 1980 nahm die Lebenserwartung im Alter 65 um rund 5,6 Jahre (Männer) bzw. 4,6 Jahre (Frauen) zu (vgl. auch Kapitel 3.2.1).

Abbildung 13 zeigt, wie hoch der kombinierte Effekt aus real höheren Renten und längerem dritten Lebensabschnitt ausfällt.²⁸ Die gesamte AHV-Summe, die einem durchschnittlichen AHV-Rentner in seinem Rentnerleben ausbezahlt wird, stieg zwischen 1980 und 2018 real um 62 Prozent. Seit 1997 (10. AHV-Revision) sind es 29 Prozent. Die Gesamtauszahlung stieg somit seit 1980 jedes Jahr um durchschnittlich 1,3 Prozent (seit 1997 um 1,2 Prozent).

Bei den Frauen ist der Anstieg weniger ausgeprägt. Dies liegt daran, dass das Rentenalter 1980/1997 noch bei 62 Jahren lag und die Lebenserwartung im Vergleich zu den Männern geringer anstieg. Die bei der Pensionierung zu erwartende Rentensumme stieg seit 1980 um 33 Prozent (bzw. 0,8 Prozent pro Jahr). Seit 1997 waren es 9 Prozent (bzw. 0,4 Prozent pro Jahr).

Wie die Zahlen zeigen, stagnieren die Renten keineswegs. Auch eine längere Bezugsdauer bei gleichbleibender Beitragsdauer ist letztendlich nichts Anderes als ein AHV-Ausbau, der finanziert werden muss.

²⁸Die Berechnungen erfolgten vereinfachend, indem die inflationsbereinigten Renten bei der Pensionierung mit der Lebenserwartung multipliziert wurden.

3.4 Finanzierung

3.4.1 Kontra-Argument (8)

«Die Finanzierungslücke lässt sich einfach mit höheren Steuern für Unternehmen und Reiche schliessen.»

Die ökonomische Theorie unterscheidet zwei Sozialstaatstypen, die nach ihren Gründervätern als Beveridge- und Bismarck-Systeme bekannt wurden. Erstere, durch Steuern finanzierte Modelle, sehen in der sozialen Sicherheit eine Staatsaufgabe. Alle Bürger sollen unabhängig ihrer Stellung und im selben Ausmass vor den sozialen Risiken geschützt werden. Im Gegensatz dazu stützen sich Bismarck-Systeme bei der Finanzierung primär auf Sozialabgaben, wobei das Versicherungsprinzip eine Verbindung zwischen Beitrag und Leistungsanspruch schafft.

Der schweizerische Sozialstaat beruht auf keinem bestimmten Konzept, sondern kann als historisch gewachsenes Resultat von politischen Auseinandersetzungen betrachtet werden (Sommer 1978). Die Entwicklung der staatlichen Alterssicherung war massgeblich vom institutionellen Dreigestirn direkte Demokratie, Föderalismus und Korporatismus geprägt (Leimgruber 2008). Nur breit abgestützte, durchdachte und massvolle Reformen konnten sich durchsetzen. Insbesondere das steuerfinanzierte Beveridge-System hatte einen schweren Stand, galt es doch als zu zentralstaatlich, teuer und umfangreich. Infolgedessen setzte sich ein System der sozialen Sicherheit durch, das stark vom Versicherungsgedanken geprägt ist. Dies gilt ebenso für die AHV, die jedoch zugleich auch von der Solidarität lebt. Die AHV ist gewissermassen als Kompromiss zwischen Beveridge (Minimal- und Maximalrente) und Bismarck (Beitragsfinanzierung) ausgestaltet und weist einen starken Umverteilungseffekt zugunsten der unteren Einkommensschichten auf (Schaltegger et al. 2019).

Eine Sanierung der AHV über höhere Steuern für Unternehmen und/oder Reiche wäre über eine Erhöhung der direkten Bundessteuer (dBSt) zu erreichen. Die plafonierten Renten führen jedoch bereits heute schon dazu, dass die individuelle Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung immer mehr schwindet. Bereits heute machen Steuergelder rund einen Viertel der AHV-Einnahmen aus.²⁹

Eine noch stärkere Finanzierung über Steuermittel würde dem Versicherungsgedanken der AHV widersprechen. Sind die Beiträge kaum mehr an die zukünftig zu erwartende Rentenleistung geknüpft, könnte die Identifikation mit dem Sozialwerk leiden und die AHV als Ganzes langfristig in Frage gestellt werden. Die mehrheitliche Finanzierung über Lohnbeiträge verhindert

²⁹ Ab 2020 steuert der Bund einen Anteil bei, der sich auf 20,2 Prozent der AHV-Ausgaben beläuft. Finanziert wird dieser Beitrag aus den Fiskalabgaben für Tabak und Spirituosen sowie aus allgemeinen Bundesmitteln. Weil die AHV-Ausgaben langfristig steigen, steigt auch der Bundesanteil an den AHV-Einnahmen laufend an. Von rund 9 Mrd. Franken im 2020 auf geschätzte 17 Mrd. Franken im Jahr 2045 (BSV 2019b).

Des Weiteren fliessen 1 Prozentpunkt der Mehrwertsteuern («Demografieprozent») und der Ertrag der Spielbankenabgabe direkt in die AHV. 2020 machen sämtliche Steuergelder rund 12,5 Mrd. Franken aus, was 27 Prozent der Einnahmen entspricht.

zudem eine allzu starke Gegenwartspräferenz in Politik und Gesellschaft. Eine durch allgemeine Bundesmittel finanzierte AHV dürfte zu einer noch stärkeren «Verpolitisierung» der Rentenpolitik führen, die vermehrt auf die heutigen Generationen ausgerichtet wird. Nachhaltige und generationenübergreifend ausgewogene Lösungen stiessen auf noch weniger Resonanz.

Für Reiche ist die AHV eine «Hochlohnsteuer»

Die dBSt weist eine starke Progression auf, wobei der maximale Grenzsteuersatz auf Einkommen 13,2 Prozent beträgt (maximaler Durchschnittssteuersatz: 11,5 Prozent). Gemäss Daten der ESTV (2019) für 2016 verfügten die einkommensstärksten 10 Prozent über gut einen Drittel aller Einkommen, kamen jedoch für rund 80 Prozent der dBSt-Einnahmen auf. Das einkommensstärkste Prozent alleine zahlt 40 Prozent der dBSt. Die untersten 50 Prozent tragen gut 2 Prozent zu den dBSt-Einnahmen bei.

Auch in der AHV findet neben der *inter-* eine starke *intragenerationelle* Umverteilung statt. Während Lohnbeiträge (rund 11 Prozentpunkte; AHV inkl. weitere Sozialversicherungen) auf dem gesamten Gehalt erhoben werden, sind die ausbezahlten Renten gegen oben begrenzt. Ab einer bestimmten Einkommensschwelle sind die Beiträge der Gutverdienender damit nicht mehr rentenbildend und stellen reine Solidaritätsleistungen bzw. Steuern dar. Wie Schaltegger et al. (2019) zeigen, verstärken die AHV-Solidaritätsleistungen die steuerliche Progression deutlich und reduzieren den Einkommensanteil der höchsten Einkommen zusätzlich. Nur die rund 10 Prozent einkommensstärksten Personen leisten einen Solidaritätsbeitrag. Die umverteilende Wirkung steigt mit dem Einkommen markant. Vor Steuern vereinnahmt das oberste 1 Prozent rund 11 Prozent aller Einkommen, nach Steuern noch 8,7 Prozent. Durch die AHV reduziert sich dieser Anteil weiter auf 7,9 Prozent. Während die steuerliche Umverteilung den Einkommensanteil des obersten Prozents somit um 21 Prozent reduziert, erhöht die Wirkung der AHV die Umverteilungswirkung auf 28 Prozent. Davon profitieren die unteren Einkommensschichten (untere 50 Prozent) bis in die Mittelschicht (Top 50–25 Prozent). Diese beiden Gruppen leisten bereits bei der Einkommensteuer einen unterproportionalen Anteil, ihr Einkommensanteil nach Steuern liegt entsprechend höher. Unter Einbezug der AHV steigt ihr Einkommensanteil zusätzlich.

Kumuliert man dBSt, Sozialversicherungsbeiträge sowie die Steuerbelastung in Kanton/Gemeinde, so liegt die *Grenzsteuerbelastung* auf sehr hohen Lohneinkommen je nach Kanton/Gemeinde zwischen etwa 35–60 Prozent. Allerdings wohnen Gutverdiener oft in vergleichsweise steuergünstigen Orten. Gemäss Roller und Schmidheiny (2016) liegt der *Durchschnittssteuersatz* (Einkommensteuer) von Gutverdienern bei rund 25–30 Prozent (für das Jahr 2009; ohne Steueranteil der Sozialversicherungsbeiträge). Insgesamt leisten gutverdienende Bürger einen beträchtlichen und stark überdurchschnittlichen Beitrag zur Finanzierung des Staates und der Sozialversicherungen wie der AHV.

Ferner sind die Einkommen in der Schweiz im internationalen Vergleich äusserst egalitär verteilt. Die Einkommensschere öffnet sich nicht wie in anderen Ländern, von einer wachsenden

Ungleichheit kann nicht gesprochen werden (Frey und Schaltegger 2016; Föllmi und Martinez 2017). Die langfristige Entwicklung der Einkommensverteilung in der Schweiz bestätigt den Einfluss der grossen wirtschaftlichen und politischen Stabilität. Anders als etwa in angelsächsischen Ländern kommt der Einkommenszuwachs in der Schweiz nicht immer stärker den obersten Einkommen zugute.

Ob es mehr oder weniger Umverteilung braucht, bedingt letztlich ein gesellschaftliches Urteil, sollte jedoch auf einer soliden Analyse der existierenden gesellschaftlichen Einkommensverteilung und Steuerbelastung basieren.

Bundessteuereinnahmen in Relation zu den AHV-Finanzperspektiven

2018 betragen die Einnahmen aus der dBSt rund 22,45 Mrd. Franken. Davon entfielen 11,17 Mrd. Franken auf die Einkommensteuer natürlicher Personen und 11,28 Mrd. Franken auf die Gewinnsteuern.

Gemäss den AHV-Finanzperspektiven des BSV (2019b) ist 2030 (2045) mit einem Umlagedefizit von rund 5 Mrd. (16 Mrd.) Franken zu rechnen. Dazu werden jährlich weitere Gelder in Milliardenhöhe nötig sein, um den Ausgleichsfonds langfristig auf dem gesetzlich vorgeschriebenen Stand einer Jahresausgabe halten zu können. Eine Erhöhung der dBSt müsste folglich schon ab Ende der 2020er-Jahre bis 2045 jährlich zusätzliche 5–20 Mrd. Franken generieren. Verglichen mit den heutigen dBSt-Einnahmen sind das enorme Summen, die beträchtliche Steuererhöhungen nötig machen würden. Dies trifft selbst dann zu, wenn das Steuersubstrat ähnlich stark wachsen würde wie in der Vergangenheit.³⁰

Eine entscheidende Frage ist, wie die Individuen und Unternehmen auf entsprechende Steuererhöhungen reagieren würden. Gerade reiche Personen und international tätige Unternehmen sind vergleichsweise mobil. Langfristig würde sich eine markante Steuererhöhung deshalb negativ auf das Steuersubstrat auswirken. Es wäre u. a. mit einer reduzierten Lohnsumme zu rechnen, was sich wiederum negativ auf den Konsum und die Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen auswirken würde.

Die Verhaltenseffekte abzuschätzen, ist jedoch äusserst schwierig. So gibt es bei den Individuen zwar klare Evidenz für die Mobilität innerhalb der Schweiz. Insbesondere bei Gutverdienenden hat die Steuerbelastung einen Effekt auf die Wahl des Wohnsitzes (vgl. z. B. Schmidheiny 2006; Schmidheiny und Slotwinski 2018; Martinez 2017). Allerdings ist die Mobilität aufgrund geringerer Mobilitätskosten innerhalb eines Landes generell höher als über die Landesgrenzen hinweg. Es bestehen deshalb kaum Quantifizierungen, die man für dBSt-Schätzungen verwenden könnte. Gemäss der internationalen Forschungsliteratur haben (zumindest moderate) Einkommensteuererhöhungen nur einen relativ moderaten Effekt auf die Einkommensteu-

³⁰ Angenommen, die Einnahmen aus der dBSt würden wie in den vergangenen 10 Jahren wachsen (2,5 Prozent jährlich), betragen sie im Jahr 2030 (2045) rund 30 Mrd. (44 Mrd.) Franken. Parallel dürften auch die Bundesausgaben zunehmen.

erbasis (Saez et al. 2012).³¹ Die Literatur zeigt jedoch auch, dass hohe Einkommen stärker auf Steuersatzänderungen reagieren. Eine konkrete Abschätzung der möglichen Effekte einer dBSt-Erhöhung ist generell schwierig und liegt ausserhalb des Rahmens dieser Studie.

Anstatt die Einkommensteuer zu erhöhen, wäre auch eine Erhöhung der dBSt auf den Reingewinn der juristischen Personen möglich. Unternehmensgewinne werden bei der dBSt mit einem proportionalen Steuersatz von 8,5 Prozent belastet. Zusammen mit der Gewinnsteuer in den Kantonen/Gemeinden ergibt sich je nach Ort ein effektiver Gewinnsteuersatz von rund 12–21 Prozent. Im Rahmen einer Studie zur Unternehmenssteuerreform «Steuervorlage 17» hat die ESTV (2018) die dynamischen Effekte der Reform für die Schweiz geschätzt. Die darin verwendeten *Semi*-Elastizitäten stammen aus Schätzungen mit Schweizer Daten, wobei die Werte auch mit der internationalen Forschungsliteratur verglichen wurden.³² Bei ordentlich besteuerten Gesellschaften gehen die Autoren im Referenzszenario von einer *Semi*-Elastizität von -2 aus, bei sogenannten Statusgesellschaften von einer *Semi*-Elastizität von -10. Eine Erhöhung der effektiven Steuerbelastung um 1 Prozentpunkt hätte damit zur Folge, dass die versteuerten Gewinne der Statusgesellschaften um 10 Prozent zurückgingen.

Eine Sanierung der AHV über die Unternehmenssteuern dürfte langfristig eine Erhöhung der dBSt auf Gewinne von einigen Prozentpunkten nötig machen. Auch wenn die Verhaltensänderungen letztlich nur äusserst schwer abschätzbar sind, zeigt dies, welche Abwanderungsgefahr in einem solchen Szenario bestehen würde. Dies betrifft mehrheitlich international tätige, mobile Firmen. In den letzten Jahren stammte jeweils rund die Hälfte des Gewinnsteueraufkommens von (ehemaligen) Statusgesellschaften. Mit diesen Unternehmen sind jedoch nicht nur Gewinnsteuereinnahmen, sondern auch Arbeitsplätze verbunden. Abwanderungen hätten folglich zusätzliche negative Einnahmeneffekte – u. a. bei den Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträgen (für entsprechende Schätzungen vgl. ESTV 2018).

³¹Wie Individuen (oder auch Unternehmen) auf eine Änderung in der Steuerbelastung reagieren, wird typischerweise mittels sogenannter Elastizitäten quantifiziert. Elastizitäten messen, um wie viel Prozent sich die Höhe des steuerbaren Einkommens ändert, wenn die Steuerbelastung um 1 Prozent ansteigt. Elastizitäten sind dabei immer unter sonst gleichen Umständen zu verstehen, d. h. wenn alle anderen relevanten Faktoren unverändert bleiben.

In der Literatur zur Einkommensteuer wird die Änderung des steuerbaren Einkommens jeweils in Relation zur *net-of-tax rate* ausgedrückt. Diese ist definiert als $(1 - \tau)$, wobei τ dem Grenzsteuersatz entspricht.

Gemäss einer Literaturübersicht von Saez et al. (2012) liegen die Elastizitäten des steuerbaren Einkommens bezüglich der *net-of-tax rate* typischerweise im Bereich von 0,1–0,4. Was würde dies nun konkret bedeuten?

Beispiel: Erhöhung des Grenzsteuersatzes der dBSt für sehr hohe Einkommen von 11,5 auf 21,5 Prozent. Angenommen, es bestünde eine durchschnittliche Grenzsteuerbelastung (Bund, Kanton, Gemeinde) von 35 Prozent. Diese erhöht sich nun um 10 Prozentpunkte auf 45 Prozent. Die *net-of-tax rate* sinkt entsprechend um 15,4 Prozent. Bei einer Elastizität von 0,25 wäre entsprechend eine Reduktion des steuerbaren Einkommens um 3,8 Prozent zu erwarten. Allerdings ist weitestgehend unklar, inwiefern diese Elastizitäten für die Schweiz zutreffen würden.

³²Die *Semi*-Elastizität misst die Änderung in der Höhe der Unternehmensgewinne (in Prozent), wenn sich die Steuerbelastung um 1 Prozentpunkt erhöht (z. B. von 10 Prozent auf 11 Prozent).

3.4.2 Kontra-Argument (9)

«Die Produktivitätssteigerungen in der Wirtschaft müssen ein früheres Rentenalter zur Folge haben.»

Gemäss Bundesverfassung sollen die AHV-Renten (unter Einbezug der Ergänzungsleistungen) den Existenzbedarf angemessen decken (Art. 112, 112a BV). Im Sinne eines zu definierenden Existenzminimums wird das Vorsorgeziel in der AHV entsprechend als absoluter Wert definiert. Zusammen mit der beruflichen Vorsorge soll die AHV die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise gewährleisten (Art. 113 Abs. 2 BV). Gemeint ist damit, dass die beiden Säulen rund 60 Prozent des bisherigen Einkommens bis rund 85 000 Franken decken sollen (maximal versicherter Jahreslohn gemäss BVG). Das kombinierte Vorsorgeziel (AHV + BVG) ist folglich als relatives Ziel definiert. Studien zeigen zudem, dass die Ersatzraten³³ in der Realität oft höher liegen (vgl. Leisibach et al. 2018, Kap. 4.5). Nicht selten bestehen hohe überobligatorische Guthaben in der zweiten Säule (sowie weitere akkumulierte Vermögenswerte), die oft deutlich höhere Rentenleistungen möglich machen. Gemäss Swisscanto (2019) liegt die durchschnittliche Ersatzrate (AHV + BVG) aktuell bei rund 69 Prozent.³⁴ Seit 2014 ist die Ersatzrate rückläufig, wobei in den Jahren davor Ersatzraten von rund 80 Prozent gemessen wurden. Die sozialpolitische Vorgabe von rund 60 Prozent wird also weiterhin deutlich übertroffen.³⁵

Wie Studien nachweisen, ist die Erschwinglichkeit einer der wichtigsten Gründe, warum sich bereits heute viele Erwerbstätige vor dem ordentlichen Rentenalter pensionieren lassen (Bütler et al. 2004; Dorn und Sousa-Poza 2005). Gemäss BFS (2020e) beläuft sich die Frühpensionsquote ein Jahr vor dem ordentlichen Rentenalter bei den Männern auf 40 Prozent (mit 64 Jahren) und bei den Frauen auf 35 Prozent (mit 63 Jahren). Rund drei Viertel der frühpensionierten Rentner geben an, dass der Rückzug aus dem Erwerbsleben (eher) freiwillig erfolgte (BFS 2018c). Viele Erwerbstätige nutzen also bereits heute ihr (Pensionskassen-)Vermögen, um nicht bis zum ordentlichen Rentenalter zu arbeiten. Sollte die Frühpensionierung angesichts der Produktivitätssteigerungen in der Wirtschaft nicht für alle möglich sein?

Das Schweizer Vorsorgesystem ist so konzipiert, dass steigende Löhne infolge Produktivitätssteigerungen zu höheren Rentenansprüchen führen (*ceteris paribus*). Dies trifft auf den individuellen Sparprozess der beruflichen Vorsorge zu: Bei konstanten Beitragssätzen und steigenden Löhnen erhöhen sich die vorhandenen Altersguthaben. Auch die AHV ist ans Wirtschaftswachstum gekoppelt. Einerseits erhöht sich die erzielbare AHV-Rente mit zunehmendem

³³Verfügbares Renteneinkommen als Prozentsatz des letzten verfügbaren Erwerbseinkommens.

³⁴Berechnet gemäss den an der Studie teilnehmenden Pensionskassen für ein Einkommen von 80 000 Franken.

³⁵Für das BVG alleine ergibt sich aktuell ein Leistungsziel von 34 Prozent des letzten BVG-versicherten Lohns. Die BVG-Ersatzraten sind gemäss Berechnungen von Baumann und Koller (2018) seit Einführung des BVG 1985 angestiegen und übertreffen seit zwei Jahrzehnten das Leistungsziel deutlich. Der Grund dafür liegt in der Verzinsung, die oft deutlich über dem Lohnwachstum lag. Obwohl in den vergangenen Jahren wieder eine Abnahme zu verzeichnen ist, liegt die BVG-Ersatzrate immer noch bei rund 41 Prozent.

Einkommen im Bereich zwischen gegenwärtig 14 220 und 85 320 Franken pro Jahr (gerechnet als Durchschnitt über das gesamte Erwerbsleben). Personen mit einem massgebenden durchschnittlichen Einkommen ausserhalb dieses Einkommensbereiches erhalten eine Minimal- bzw. Maximalrente ausbezahlt. Andererseits entspricht die implizite Beitragsrendite in der umlagefinanzierten AHV der Lohnsummenentwicklung. Zusätzlich zu den Aktiven profitieren aufgrund des Mischindex (vgl. 3.3.3) auch Personen im AHV-Alter noch vom Wirtschafts- bzw. Lohnwachstum. Weil die Lohnentwicklung aber «nur» zur Hälfte in den Mischindex einfliesst, führt diese Entwicklung bei Neurentnern über die Jahre zu einer tieferen AHV-Ersatzrate.³⁶ Allerdings führt die steigende Lebenserwartung dazu, dass die durchschnittliche Rentenbezugsdauer immer weiter ausgedehnt wird (vgl. 3.3.3).

Produktivitätssteigerungen erhöhen folglich nicht nur die nominalen Arbeitseinkommen, sondern fliessen ebenso in Rentenzahlungen. Gemäss dem politisch vorgegebenen relativen Vorsorgeziel führt ein steigender Wohlstand zu absolut höheren Renten. Der heutige Mechanismus liesse sich grundsätzlich dahingehend reformieren, dass die Produktivitätssteigerungen in der Wirtschaft eine geringere Lebensarbeitszeit finanzieren. Zumindest theoretisch liesse sich ein tieferes Rentenalter durchaus umsetzen – wenn man u. a. bereit ist, im Rentenalter und/oder im Arbeitsleben ein durchschnittlich tieferes verfügbares Einkommen zu akzeptieren. Anstatt sich wie heute am letzten Lohn zu orientieren, würde die Politik in der AHV (und allenfalls im BVG) eine absolute Rentenhöhe determinieren. Dies führte allerdings dazu, dass Rentner nicht mehr am Wirtschaftswachstum partizipieren können und die Ersatzrate von Neurentnern zusätzlich sinkt. Ein Mittelweg wäre, bestehenden Renten jeweils nur an die Inflation anzupassen, Neurentnen jedoch gemäss konstanter Ersatzrate zu berechnen.

In der Praxis dürften mit einer solchen Systemänderung diverse Herausforderungen verbunden sein. So müssen letztlich alle umlagebasierten Renten aus dem laufenden Bruttosozialprodukt finanziert werden. Ein tieferes Rentenalter wäre mit höheren Steuern oder Beitragssätzen zu finanzieren, was u. a. das Arbeitsangebot reduzierte. Wäre man hingegen bereit, AHV-Rentenkürzungen zu akzeptieren, stiegen u. a. die Ausgaben für Ergänzungsleistungen, die aus zusätzlichen Steuermitteln finanziert werden müssten. Fielen aufgrund früherem Renteneintritt viele Arbeitskräfte weg, fehlten der Volkswirtschaft zudem wichtige Arbeitskräfte.

Überdies stellt sich das Problem des demografischen Wandels. Die Finanzierung der AHV ist mittelfristig nicht sichergestellt, das Verhältnis der Rentner zu den Aktiven nimmt stark zu (vgl. Kapitel 1). Ein tieferes Rentenalter würde die bestehende Finanzierungsproblematik signifikant verschärfen und wäre mit zusätzlich steigenden Lasten für die verbleibenden Erwerbstätigen und zukünftigen Generationen verbunden. Die negativen Folgen für die Volkswirtschaft (z. B. infolge zusätzlicher Steuern oder Lohnbeiträge) würden verstärkt (vgl. 4.1.2).

³⁶Unter der Annahme, dass die Preise durchschnittlich weniger stark wachsen als die Löhne.

4 Pro-Argumente

In diesem Kapitel werden die folgenden vier Argumente zugunsten der Renteninitiative/Rentenaltererhöhung einer ökonomischen Prüfung unterzogen:

Nachhaltige Finanzierung

- (1) «Die Renteninitiative sichert eine nachhaltige Finanzierung der AHV.»
- (2) «Ohne strukturelle Anpassung der Sozialwerke drohen spürbare Steuererhöhungen, die mehrheitlich auf den Jungen lasten.»

Arbeitsmarkt

- (3) «Ohne Anpassung des Rentenalters fehlen der Wirtschaft aufgrund der demografischen Entwicklung notwendige Arbeitskräfte.»

Gesundheit

- (4) «Ein längeres Arbeitsleben beeinflusst die Gesundheit positiv.»
-

4.1 Nachhaltige Finanzierung

4.1.1 Pro-Argument ①

«Die Renteninitiative sichert eine nachhaltige Finanzierung der AHV.»

Die finanzielle Lage der AHV verschlechtert sich zusehends (vgl. Einleitung). Mit der Reformvorlage «Stabilisierung der AHV» (AHV 21) beabsichtigt der Bundesrat, das finanzielle Gleichgewicht der AHV bis 2030 zu sichern. Selbst wenn die Reform gelingt, bleibt eine baldige Anschlussreform zwingend. Diesbezüglich stellt sich die Frage, inwiefern die Renteninitiative eine langfristig nachhaltige Finanzierung der AHV sicherstellen könnte.

Zur Beantwortung dieser Frage haben wir die voraussichtlichen Auswirkungen der Renteninitiative mit den Finanzperspektiven des BSV kombiniert. Das BSV (2019b) prognostiziert jeweils den AHV-Finanzhaushalt bis ins Jahr 2045 gemäss geltender Ordnung sowie gemäss diskutierter Reformen. Zudem hat das BSV vereinfachte Schätzungen vorgenommen, wie sich eine Erhöhung des Rentenalters auf 66/67 Jahre auf die AHV-Finzen auswirken könnte (vgl. Bundesrat 2020). Sämtliche Berechnungen beruhen naturgemäss auf einer Reihe von Annahmen. Unsere Modellrechnungen zur Renteninitiative basieren direkt auf den Zahlen der AHV-Finanzperspektiven des BSV (2019b) sowie auf den Schätzungen gemäss Bundesrat (2020).³⁷ Die Berechnungen

³⁷*Berechnungsdetails:* Bis 2026 übernehmen wir die Zahlen des BSV (2019b). Ab 2027 implementieren wir in unseren Berechnungen die Auswirkungen der Renteninitiative. Die Quantifizierung der Ausgaben-/Einnahmenseffekte der stufenweisen Rentenaltererhöhung basiert auf den Schätzungen des BSV (2019b) zur Erhöhung des Referenzalters der Frauen im Rahmen der Reform AHV 21. Während die AHV-Ausgaben (bzw. die jährliche Rentenhöhe) vergleichsweise gleichverteilt sind, zahlen die Männer (infolge höherer Erwerbsbeteiligung und Einkommen) rund zwei Drittel der AHV-Beiträge (BSV 2019a).

Als untere Grenze (pessimistisches Szenario) rechnen wir deshalb vereinfacht bei den Männern im Vergleich zu

erfolgen entsprechend stark vereinfacht und sind mit Vorsicht zu betrachten. Die verfügbaren Daten/Modelle lassen keine präzisen Schätzungen zu. Wir haben deshalb mit unterschiedlichen (d. h. pessimistischen bis optimistischen) Szenarien gerechnet. Die Bandbreite der Resultate ist vergleichsweise gross und erlaubt nur vorsichtige Interpretationen. Präzisere Modellrechnungen (basierend auf der Expertise, den detaillierten Daten und den Berechnungsmodellen des BSV) liegen ausserhalb des Rahmens dieser Studie.

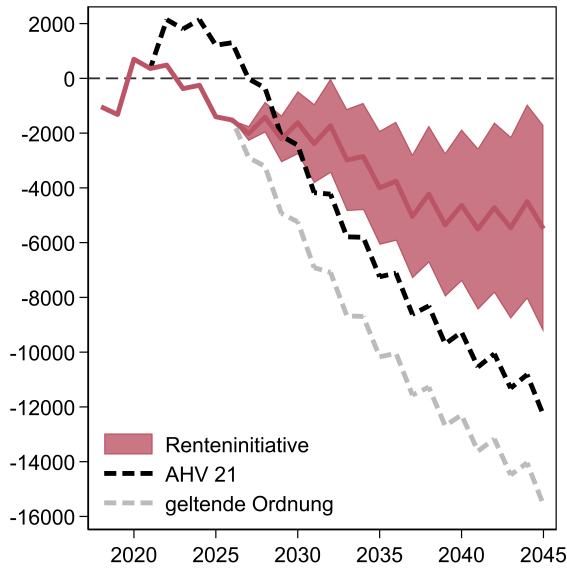
Abbildung 14 zeigt das prognostizierte Umlageergebnis der AHV bis 2045. Jeweils separat für die Umsetzung der Renteninitiative ohne AHV 21 sowie für eine kombinierte Betrachtung, wenn sowohl die AHV 21 wie auch die Renteninitiative umgesetzt würden. Die Bandbreite der Schätzungen ist in (a) grösser, weil die berechneten Szenarien stärker voneinander abweichen (vgl. Fussnote 37). Die AHV 21 schneidet kurzfristig besser ab, da bereits ab 2022 zusätzliche Einnahmen aus der MWST-Erhöhung in die AHV fliessen. Bei der Renteninitiative greift eine erste marginale Erhöhung des Rentenalters erst im Jahr 2027. Langfristig führt die Renteninitiative jedoch zu vergleichsweise geringeren Umlagedefiziten. Bei Umsetzung beider Reformvorschläge wäre 2045 noch mit einem Umlagedefizit von – je nach Szenario – rund 2–7 Mrd. Franken zu rechnen. Beide Reformen werden negative Umlageergebnisse auf Dauer nicht verhindern können. Dennoch zeigt sich, dass die Renteninitiative den Abwärtstrend stoppen und womöglich die Umlageergebnisse (wenn auch im negativen Bereich) stabilisieren dürfte.

Abbildung 15 zeigt die prognostizierte Entwicklung des AHV-Ausgleichsfonds. Analog zum Umlageergebnis zeigt sich auch hier die kurzfristig positive Wirkung der AHV 21. Zusammen mit der Renteninitiative liesse sich der Kapitalstand im Jahr 2045 im positiven Bereich halten. Mit der AHV 21 alleine würde hingegen ein negatives Kapital von 74 Mrd. Franken resultieren – ohne jegliche Reform wäre der Fondsstand sogar bei minus 160 Mrd. Franken (BSV 2019b). Die Renteninitiative könnte folglich zu einer markanten Verbesserung der AHV-Financen beitragen. Gleichwohl dürfte auch die Umsetzung der Renteninitiative nicht ausreichen, den Ausgleichsfonds langfristig auf dem gesetzlich vorgeschriebenen Stand einer Jahresausgabe halten zu können (2045 bei geschätzten 80 Mrd. Franken).

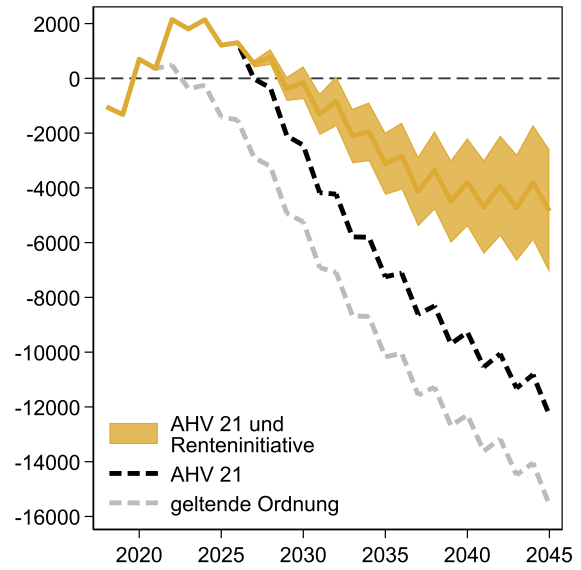
Insgesamt zeigt sich, dass die Renteninitiative (insbesondere zusammen mit AHV 21) die finanzielle Lage der AHV mittelfristig erheblich verbessern könnte. Allerdings deuten die

den Frauen mit doppelt so hohen Mehreinnahmen (und gleichen Ausgabenreduktionen) bei einer Rentenerhöhung. Männer verfügen im Vergleich zu den Frauen u. a. über eine deutlich höhere Lohnsumme und arbeiten überproportional häufig im Alter. Die Mehreinnahmen infolge einer Rentenerhöhung dürften deshalb bei den Männern um einiges höher ausfallen, als im Rahmen der AHV 21 für die Frauen geschätzt wurde. Für die Schätzung einer oberen Grenze (optimistisches Szenario) passen wir die Parameter so an, damit die Zahlen in Referenzjahren mit den Schätzungen des Bundesrats (2020) hinsichtlich einer Rentenerhöhung übereinstimmen. Gemäss Auskunft des BSV sind diese Schätzungen (insb. auch im Vergleich zu den AHV 21-Berechnungen) eher optimistisch, da sie nicht alle relevanten Effekte berücksichtigen. Dem AHV-Fonds ist ferner eine durchschnittliche Rendite von zwei Prozent unterstellt. Die Lebenserwartung basiert auf der BFS-Statistik zu den Periodensterbetafeln für die Schweiz (BFS 2020g).

Gemäss unseren Annahmen steigt das Rentenalter erstmals im Jahr 2027 um zwei Monate (Männer) bzw. vier Monate (Frauen) an (zum Inhalt der Initiative vgl. Kapitel 2). Ist die Reform AHV 21 erfolgreich, so erhöht sich das Rentenalter auch bei den Frauen im Jahr 2027 nur um 2 Monate. Ab 2032 gilt Rentenalter 66 für beide Geschlechter. Die erste Erhöhung des Rentenalters gemäss Kopplung an die Lebenserwartung findet im Jahr 2033 statt (Erhöhung um 1 Monat), 2045 liegt das Rentenalter bei 67 Jahren und 2 Monaten.



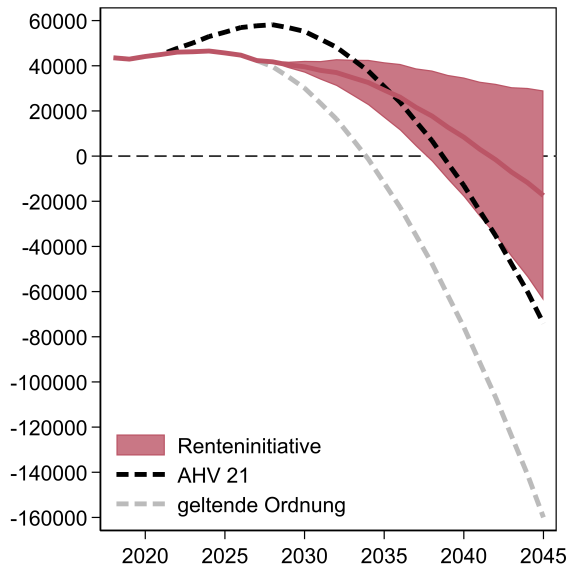
(a) Renteninitiative (ohne AHV 21)



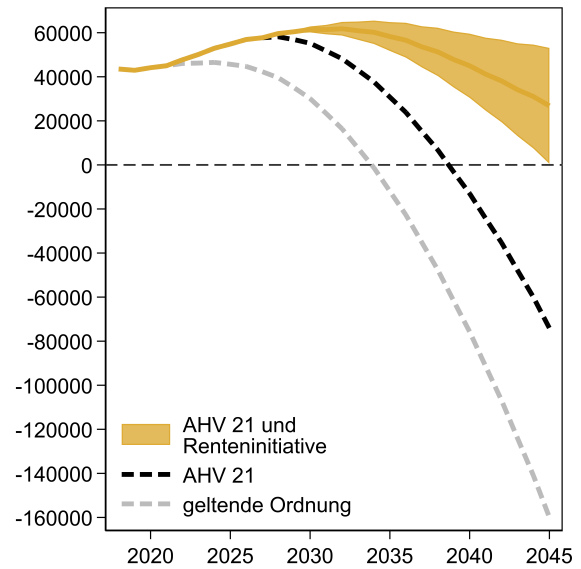
(b) AHV 21 und Renteninitiative

Abbildung 14: Umlageergebnis der AHV gemäss Reformvorschlägen in Mio. Franken bis 2045

Quelle: Eigene Berechnungen; BSV (2019b)



(a) Renteninitiative (ohne AHV 21)



(b) AHV 21 und Renteninitiative

Abbildung 15: Kapital AHV-Fonds gemäss Reformvorschlägen in Mio. Franken bis 2045

Quelle: Eigene Berechnungen; BSV (2019b)

Berechnungen darauf hin, dass die Renteninitiative eine nachhaltige Finanzierung in dem Sinne, dass keine weiteren Reformen mehr notwendig sind, wohl nicht wird garantieren können. Die AHV-Finanzierungslücke wird zwar stark reduziert, jedoch nicht ganz eliminiert. Es sei an dieser Stelle jedoch nochmals darauf verwiesen, dass die Modellrechnungen stark vereinfacht vorgenommen wurden und mit grosser Unsicherheit behaftet sind. Eine (möglichst) akkurate Schätzung können letztlich insbesondere die Verantwortlichen des BSV anhand ihrer Modelle und Daten liefern.

Grundsätzlich sind Rentenaltererhöhungen hinsichtlich finanzieller Nachhaltigkeit äusserst wirkungsvoll, weil sie sowohl zu tieferen Ausgaben wie erhöhten Einnahmen führen (und gleichzeitig das Wirtschaftswachstum stimulieren). Bei der konkreten Umsetzung ist dabei auch die politische Umsetzbarkeit im Auge zu behalten. Gemäss unseren Berechnungen würde mit der Renteninitiative Rentenalter 67 «erst» im Jahr 2043 erreicht. Die OECD (2019) beispielsweise empfiehlt der Schweiz Rentenalter 67 jedoch bereits 2034 einzuführen – ebenfalls mit anschliessender Kopplung an die Lebenserwartung. Je stärker man das Rentenalter erhöht, desto schwieriger dürfte es sein, politische Mehrheiten zu finden. In diesem Sinne ist das Ziel, eine nachhaltige Finanzierung alleine über das Rentenalter erreichen zu wollen, für den Moment womöglich zu hoch angesetzt. Darauf deutet auch eine Studie der UBS (2019b) hin, die verschiedene Modelle für eine Erhöhung des Rentenalters rechnet. Selbst ein Modell, in dem das Rentenalter in den Jahren 2040/2052/2064/2076 auf Alter 68/70/72/74 ansteigt, kann die AHV-Finanzierungslücke nur gut zur Hälfte schliessen.

4.1.2 Pro-Argument ②

«Ohne strukturelle Anpassung der Sozialwerke drohen spürbare Steuererhöhungen, die mehrheitlich auf den Jungen lasten.»

Da Rentenkürzungen nicht zur Diskussion stehen, bleibt als Alternative (bzw. Ergänzung) zur Rentenaltererhöhung einzig die Erschliessung zusätzlicher Einnahmequellen. Die Reformvorschläge der letzten Jahre setzten diesbezüglich fast ausschliesslich auf eine Erhöhung der Mehrwertsteuer (MWST) oder höhere Lohnbeiträge. In diesem Kapitel sollen deshalb die finanziellen Folgen analysiert werden, wenn die AHV einzig über eine Erhöhung der MWST oder der Lohnbeiträge saniert würde.

Das BSV (2019b) weist in den AHV-Finanzperspektiven jeweils das Umlageergebnis in MWST-Prozentpunkten sowie in Lohnprozenten aus. Mit über die Zeit zunehmendem Umlagedefizit steigt auch die notwendige MWST-Erhöhung zur AHV-Sanierung. Gemäss geltender Ordnung (mit STAF) sind 2030 zusätzliche 1,5 MWST-Prozente notwendig, um das Umlagedefizit auszugleichen, 2045 sind es deren 3,7 Prozentpunkte.

Ein ausgeglichenes Betriebsergebnis (d. h. Umlageergebnis inkl. Kapitalertrag) reicht jedoch zur Gesundung der Finanzen alleine nicht aus. Gemäss den gesetzlichen Vorgaben muss der

AHV-Ausgleichsfonds über Liquiditäts- und Stabilitätsreserven in der Höhe einer Jahresausgabe verfügen. Weil die Ausgaben der AHV sukzessive zunehmen, ist die jährliche Finanzierungslücke langfristig höher als das prognostizierte Umlagedefizit. Die berechneten MWST-Prozente sind folglich für eine nachhaltige Finanzierung nicht ausreichend.

Die ESTV hat im Rahmen der AHV 21 berechnet, wie sich eine MWST-Erhöhung auf die Haushalte auswirkt (Bundesrat 2019b). Je nach Haushaltseinkommen macht die Erhöhung des MWST-Normalsatzes um 0,7 Prozentpunkte jährlich zwischen rund 160–680 Franken aus. Bei hohen (tiefen) Einkommen sind das rund 0,27 (0,42) Prozent des jeweiligen Bruttoeinkommens. Eine Erhöhung der MWST um geschätzte 4 Prozentpunkte im Jahr 2045 könnte die Kaufkraft der Haushaltseinkommen folglich um (statische) 1,5–2,4 Prozent reduzieren. Würde die AHV hingegen vollständig über Lohnbeiträge saniert, wären 2030 zusätzliche 1,2 Lohnprozente notwendig, um das Umlagedefizit auszugleichen. Im Jahr 2045 würden dafür bereits 2,9 Lohnprozente benötigt.

Steuererhöhungen und Rentenerhöhung im Vergleich

Eine Erhöhung des Rentenalters um 1 Jahr könnte die Rechnung der AHV um rund 4,4 Mrd. Franken pro Jahr entlasten (Referenzjahr 2034; vgl. Bundesrat (2020)).³⁸ Basierend auf den MWST-Schätzungen im Rahmen der AHV 21 wären das rund 1,2 MWST-Prozentpunkte bzw. je nach Einkommen zusätzliche rund 270–1170 Franken pro Haushalt und Jahr (Bundesrat 2019b, 80 f.; 116 ff.). Bei einem typischen Paar-Haushalt mit 2 Kindern würde die MWST-Mehrbelastung pro Jahr rund 500–700 Franken betragen. Die 4,4 Mrd. Franken entsprechen andererseits im Jahr 2034 geschätzten 0,9 Lohnprozenten (BSV 2019b). Basierend auf denselben Einkommensklassen wie in Bundesrat (2019b, 116 ff.) würde das durchschnittlich zu einer jährlichen Mehrbelastung von rund 390–2240 Franken pro Haushalt führen. Tabelle 1 zeigt, was die Haushalte an zusätzlichen Steuern oder Lohnbeiträgen leisten müssten, um die AHV-Rechnung im selben Umfang wie eine Rentenerhöhung um 1 Jahr zu entlasten. Die Werte zeigen dabei die durchschnittliche jährliche Mehrbelastung nach Einkommensquintil.

Beispiel: Paar-Haushalt mit 2 Kindern und einem Bruttoeinkommen von 100 000 Franken: Eine Erhöhung des Rentenalters um 1 Jahr würde dazu führen, dass dieser Haushalt um jährlich rund 570 Franken (Variante MWST) bis 900 Franken (Variante Lohnbeiträge) weniger belastet wird. Jüngere «profitieren» stärker von einer Rentenerhöhung, weil die entsprechenden Steuern/Beiträge noch über Jahre geleistet werden müssen. Eine Erhöhung des Rentenalters führt ferner (bei einer parallelen Angleichung) zu geringeren Reformlasten in der beruflichen Vorsorge. Die dargestellten Schätzungen stellen eine grobe Annäherung dar und sind statischer Natur.³⁹ Sie zeigen nicht die exakte Belastungshöhe, sondern einen ungefähren Anhaltspunkt

³⁸Die Schätzung von 4,4 Mrd. Franken beruht auf Berechnungsgrundlagen, die eine umgesetzte Reform AHV 21 unterstellen (Bundesrat 2020)

³⁹Wir nehmen u. a. an, dass die MWST vollständig von den Konsumenten getragen wird bzw. die Lohnbeiträge seitens Arbeitgeber vollständig auf die Arbeitnehmer überwält werden (vgl. nachfolgende Ausführungen zur Steuerinzidenz). Andererseits erfassen die MWST-Schätzungen der ESTV (basierend auf Daten der Haushaltsbudgete-

über die möglichen Dimensionen. Für eine nachhaltige Finanzierung der AHV würde ferner eine Rentenaltererhöhung um 1 Jahr nicht ausreichen. Eine reine einnahmenseitige AHV-Sanierung würde deshalb langfristig ein Vielfaches der hier diskutierten Mehrbelastungen beinhalten.

Tabelle 1: Schätzung der jährlichen Mehrbelastung (in Fr.) der privaten Haushalte nach Einkommensquintil als Alternative zur Rentenaltererhöhung um 1 Jahr (Referenzjahr 2034)

Einkommensklasse	0–20 %	20–40 %	40–60 %	60–80 %	80–100 %
Durchschnittliches Haushaltseinkommen (in Fr.)	42 290	73 870	102 727	139 246	243 689
Belastung MWST-Erhöhung (1,2 Prozentpunkte; in Fr.)	300	430	570	720	1120
Belastung Beitragserhöhung (0,9 Lohnprozente; in Fr.)	390	680	940	1280	2240

Anmerkung: Vgl. Text/Fussnoten für Berechnungsdetails. Die Belastung im Rahmen einer MWST-Erhöhung dürfte höher ausfallen als hier dargestellt. Vgl. diesbezüglich Fussnote 39. Die Schätzungen zur Belastung infolge einer Beitragserhöhung geben deshalb einen besseren Anhaltspunkt über die Mehrbelastung der privaten Haushalte als Alternative zur Rentenaltererhöhung.

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Bundesrat (2019b, 2020); BSV (2019b)

Arbeitnehmer tragen Grossteil der Sozialversicherungsbeiträge

In der Schweiz werden die Beiträge an die AHV hälftig vom Arbeitgeber und den Arbeitnehmern bezahlt. Daraus wird fälschlicherweise oft abgeleitet, die Unternehmen würden bei einer paritätischen Erhöhung der AHV-Beiträge die Hälfte des Sanierungsbeitrags leisten. Diese Überlegung greift zu kurz, weil sie die ökonomische Theorie der Steuerinzidenz ignoriert. Bei der Steuerinzidenz geht es darum, festzustellen, wer die eigentliche Last von Steuern oder Abgaben trägt. So werden die Arbeitgeber versuchen, ihre AHV-Beiträge zumindest teilweise zu überwälzen.⁴⁰ Als Folge höherer Arbeitskosten können Arbeitgeber u. a. die Bruttolöhne senken (bzw. Lohnanstiege geringer ausfallen lassen), die Preise erhöhen oder weniger Arbeitskräfte einstellen. Die Möglichkeiten zur Überwälzung hängen jeweils von den Marktkräften ab.

Inwiefern AHV-Beiträge auf die Arbeitnehmer überwälzt werden, wurde bis anhin nicht untersucht. Einen Hinweis diesbezüglich geben Sheldon und Cueni (2011), die analysieren, wie sich die Altersgutschriften in der beruflichen Vorsorge auf die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer in der Schweiz auswirken. Anhand ihrer Ergebnisse vermuten die Autoren, dass die

terhebung; vgl. Bundesrat (2019b)) nicht die gesamte Mehrbelastung, weil nicht alle relevanten Ausgaben berücksichtigt werden. Gemäss ESTV erfasst die Haushaltsbudgeterhebung nur rund 70 Prozent der MWST-Belastung der inländischen Haushalte. Ferner sehen wir davon ab, die ESTV-Schätzungen (basierend auf Daten von 2013–2015) für das Jahr 2034 anzupassen. Insgesamt dürften die Werte zur MWST-Erhöhung in Tabelle 1 die effektive Belastung der Haushalt deshalb unterschätzen.

⁴⁰ Auch bei der MWST stellt sich die Frage, inwiefern eine Erhöhung auf die Konsumenten überwälzt wird. In der Schweiz wurde die MWST in der Vergangenheit zwar mehrheitlich, aber nicht vollumfänglich auf die Konsumenten überwälzt. Wie der Bundesrat (2008) schreibt, wurde bei der Einführung der MWST im Jahr 1995 rund drei Viertel der Steuer auf die Konsumenten überwälzt. Bei der Erhöhung der Steuersätze im Jahr 1999 waren es rund zwei Drittel. Die internationale Evidenz zur MWST ist begrenzt, deutet aber darauf hin, dass sie jeweils grossmehrheitlich auf die Konsumenten überwälzt wird (Gaarder 2019; Crawford et al. 2010).

Arbeitgeberbeiträge grösstenteils auf die Löhne der Arbeitnehmer überwält werden. Gemäss einer internationalen Metastudie von Melguizo und González-Páramo (2013) tragen Arbeitnehmer durchschnittlich zwei Drittel der Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträge. Allerdings variieren die Resultate relativ stark zwischen den einzelnen Studien/Ländern. Folglich ist davon auszugehen, dass die Mitarbeiter langfristig einen Grossteil der gesamten Beitragserhöhung im Rahmen einer AHV-Sanierung tragen.

Die Indikatoren hinsichtlich notwendiger Erhöhungen der MWST bzw. der Lohnbeiträge sind statischer Natur. Makroökonomische Zusammenhänge, volkswirtschaftliche Rückkoppelungen sowie Anpassungsmechanismen werden dabei ausgeblendet, sind in der Realität aber von grosser Bedeutung.

Eine schrittweise Erhöhung der MWST auf bis zu 11–12 Prozentpunkte (2045) wäre mit breiten volkswirtschaftlichen Effekten verbunden. Das dadurch verursachte höhere Preisniveau und die geringere inländische Kaufkraft würden den Konsum reduzieren, was wiederum die Arbeitsnachfrage und die Investitionen der Unternehmen zurückgehen lässt. Das Wirtschaftswachstum würde entsprechend negativ beeinträchtigt, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz geschwächt.

Ähnliche Effekte sind bei höheren Lohnbeiträgen zu erwarten. Können die Unternehmen zusätzliche Lohnprozente nicht oder unvollständig auf die Arbeitnehmer überwälzen, steigen die Arbeitskosten, was Stellenverluste nach sich zieht. Sowohl eine starke Erhöhung der MWST wie auch der Lohnbeiträge sind letztlich für das Schweizer Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen schädlich.

Aufgrund Rückkoppelungseffekten zwischen der Wirtschaftsentwicklung und der AHV würde die Finanzierungslücke durch starke Steuer- bzw. Abgabenerhöhungen zusätzlich vergrössert. Die diskutierte notwendige Erhöhung der MWST bzw. der Lohnbeiträge dürfte im Endeffekt deshalb noch höher ausfallen.

Prinzip der Generationengerechtigkeit wird zunehmend verletzt

Nicht nur die AHV, sondern auch die berufliche Vorsorge steht vor grossen demografischen (und wirtschaftlichen) Herausforderungen. Reformen sind ebenso wie bei der AHV unumgänglich. Erwerbstätige müssen deshalb mittel- bis langfristig auch in der beruflichen Vorsorge Sanierungslasten schultern und sind entsprechend von zusätzlichen Wohlstandseinbussen betroffen.

Der bundesrätliche Reformvorschlag zur beruflichen Vorsorge gibt einen Anhaltspunkt, was diesbezüglich auf die jüngeren Generationen zukommen könnte (Bundesrat 2019c). Gemäss den darin gemachten Berechnungen würde die Reform bei einem 25- bzw. 40-Jährigen je nach Einkommen zu Mehrkosten in der Höhe von rund 0,6–2,0 Prozent des Bruttolohns führen. Diese Werte beinhalten jedoch nur den Beitragsteil der Arbeitnehmer. Basierend auf der Literatur zur Steuerüberwälzung könnte sich die Sanierungslast für die Arbeitnehmer nahezu verdoppeln.

Eine Sanierung der AHV über Lohnbeiträge belastet einzig die Erwerbstätigen und damit übermässig die Jüngeren. Bei einer Finanzierung über die MWST leisten zwar auch Rentner einen Beitrag – unter den Erwerbstätigen lastet die Sanierungslast jedoch ebenso überproportional auf den jungen Generationen. Der Grund dafür ist simpel: Jüngere müssen die Zusatzfinanzierung via Steuern und Lohnbeiträge noch viel länger zahlen als Ältere. Infolgedessen tragen die jungen Generationen auch den Grossteil der AHV-Sanierungslast im Rahmen der Reformen STAF und AHV 21, wie Berechnungen der UBS (2019b) zeigen. Aus einer generationenspezifischen Sicht ist dies problematisch, weil es sich um nachträgliche Finanzspritzen handelt. Diese sind nur deshalb notwendig, weil jetzige (und baldige) Rentner rechnerisch zu hohe Renten ausbezahlt erhalten.

Auch die Lasten einer schrittweisen Erhöhung des Rentenalters fallen mehrheitlich bei den jungen und zukünftigen Generationen an. Allerdings liesse sich so ein grösserer Teil des Wohlstandes erhalten. Zudem liessen sich die Lasten mindern, wenn die bevölkerungsreichen Babyboomer-Generationen ebenfalls wesentlich zur AHV-Stabilisierung beitragen. Je länger man jedoch mit der Rentenaltererhöhung zuwartet, desto kleiner wird der Anteil der Babyboomer, die überhaupt noch einen Beitrag zur Generationengerechtigkeit leisten. Die Renteninitiative hat diesbezüglich den Nachteil, dass das politische Verfahren bis zur Umsetzung relativ lange dauert.

Wie die AHV-Finanzperspektiven aufzeigen, käme den Erwerbstätigen eine reine einnahmenseitige AHV-Sanierung teuer zu stehen. Sowohl zusätzliche MWST-Prozente wie eine Erhöhung der Lohnbeiträge würden die Kaufkraft der Schweizer Haushalte deutlich reduzieren. Zusammen mit den Sanierungslasten der beruflichen Vorsorge dürfte das verfügbare Einkommen gerade jüngerer Arbeitnehmer langfristig um mehrere Prozentpunkte tiefer ausfallen. Schon heute lastet die Steuer- und Abgabenlast stark auf den Schultern der Arbeitnehmer. Berücksichtigt man sämtliche obligatorische Abgaben und Steuern (d. h. inkl. Lohnbeiträge an die berufliche Vorsorge, Krankenkassenprämien etc.), so liegt die Zwangsabgabenquote in der Schweiz bereits heute deutlich über dem OECD-Durchschnitt (Bundesrat 2015). Zu berücksichtigen sind ferner die durch höhere Steuern und Abgaben ausgelösten makroökonomischen Effekte und die damit verbundenen negativen Wechselwirkungen mit der AHV.

4.2 Arbeitsmarkt

4.2.1 Pro-Argument ③

«Ohne Anpassung des Rentenalters fehlen der Wirtschaft aufgrund der demografischen Entwicklung notwendige Arbeitskräfte.»

Die Alterung der Gesellschaft stellt nicht nur für (umlagefinanzierte) Rentensysteme eine

Herausforderung dar, sondern ebenso für die langfristige Wirtschaftsentwicklung.⁴¹ Während sich ein höheres Rentenalter positiv auf die Finanzen der Rentensysteme auswirkt, ist die effektive Wirkung auf den Arbeitsmarkt a priori weniger klar. Ob und wie lange die Menschen infolge einer Erhöhung des Rentenalters effektiv länger arbeiten, ist letztlich eine empirisch zu beantwortende Frage.

Nicht wenige Personen in der Schweiz lassen sich vor dem ordentlichen Rentenalter pensionieren – was nicht zuletzt ein Wohlstandsphänomen darstellt (vgl. Kapitel 3.4.2). Dennoch lag das durchschnittliche Alter beim Austritt aus dem Arbeitsmarkt 2018 bei 65,5 Jahren, wobei Männer den Arbeitsmarkt im Mittel rund 0,9 Jahre später als Frauen verlassen (BFS 2020e). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass viele Personen vor der endgültigen Pensionierung nur noch Teilzeit arbeiten.⁴²

Wie bereits in Kapitel 3.1.1 diskutiert, führte die Erhöhung des Frauenrentenalters im Rahmen der 10. AHV-Revision (pro erhöhtem Jahr) durchschnittlich zu einem um rund 5–7 Monate verzögerten Erwerbsausstieg (Lalive et al. 2017).⁴³ Auch zahlreiche internationale Studien zeigen, dass das effektive Renteneintrittsalter stark vom ordentlichen Rentenalter beeinflusst wird (Coile 2015; Van Vuuren 2014). So zeigt u. a. Mastrobuoni (2009) für die USA: Wird das ordentliche Rentenalter angehoben, steigt das effektive Rentenalter der Männer und Frauen um rund die Hälfte. In vielen Ländern tritt ein beträchtlicher Anteil der Personen zum ordentlichen Rentenalter aus der Erwerbstätigkeit aus – was sich mit den gegebenen finanziellen Anreizen nicht erklären lässt. Mögliche Erklärungen für diesen «Default-Effekt» sind u. a. fehlendes Wissen bzw. fehlende Informationen, passives Verhalten (Lalive et al. 2017) sowie psychologische Effekte wie die Fokussierung auf einen Referenzpunkt (Kahneman et al. 1991).

Basierend auf der Literatur lässt sich entsprechend abschätzen, dass eine Erhöhung des Rentenalters um ein Jahr durchschnittlich zu einem verzögerten Arbeitsmarktaustritt von rund einem halben Jahr führen könnte. Eine Erhöhung des Rentenalters betrifft jedoch nicht nur diejenigen Personen, die direkt an der Grenze zum Übertritt in die Rente stehen, sondern bereits frühere Altersgruppen über Antizipationseffekte. Konkrete Prognosen werden dadurch erschwert, dass

⁴¹Im Auftrag des SECO haben sich mehrere Studien damit auseinandergesetzt, wie sich die demografischen Effekte auf die Wirtschaftsentwicklung in der Schweiz niederschlagen. Dabei wurde jeweils auch mit Szenarien gerechnet, die eine Erhöhung des Rentenalters vorsehen. Wie die Resultate zeigen, könnte eine Erhöhung des Rentenalters die erwartete Wachstumsabschwächung langfristig mindern (Bill-Körper et al. 2019; Hauser et al. 2019).

⁴²Bei der Berechnung dieses Indikators gilt als erwerbstätig, wer mindestens eine Arbeitsstunde pro Woche leistet (BFS 2020e). Die Interpretation der Statistik wird damit erschwert, weil ein bedeutender Anteil der Älteren vor der endgültigen Pensionierung den Beschäftigungsgrad reduziert. Zählt man auch diejenigen zu den Pensionierten, die ihren Beschäftigungsgrad von 20 Prozent oder mehr auf weniger als 20 Prozent reduziert haben, so liegt das durchschnittliche Alter beim Austritt aus dem Arbeitsmarkt bei 64,7 Jahren. Setzt man die Schwelle bei 50 Prozent an, liegt das effektive Austrittsalter bei 63,8 Jahren.

⁴³Eine weitere Studie mit Schweizer Daten untersucht, inwiefern die Ruhestandsentscheidung bei Ehepaaren von der Situation des Partners abhängt. Wie Lalive und Parrotta (2017) zeigen, ist die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen geringer, wenn der Ehemann in einem Alter mit Anspruch auf eine Altersrente ist. Umgekehrt ist hingegen kein signifikanter Effekt festzustellen. Eine separate Erhöhung des Frauenrentenalters dürfte entsprechend kaum Auswirkungen auf das Arbeitsangebot der Männer haben. Aufgrund des ausstrahlenden Effektes auf die Ehefrauen ist bei einer Erhöhung des Rentenalters für Männer hingegen mit einem doppelt positiven Effekt auf das Arbeitsangebot zu rechnen.

die Entscheidung über den Pensionierungszeitpunkt in einem breiteren, dem gesellschaftlichen Wandel unterlegenen Kontext erfolgt. Gleichzeitig vorgenommene politische Massnahmen (wie z. B. die angestrebte Flexibilisierung des Rentenalters) spielen eine weitere wichtige Rolle.

Demografischer Wandel verschärft Arbeitskräftemangel

Alleine in den nächsten 10 Jahren erreichen rund 1,1 Mio. Personen das Rentenalter (BFS 2015). Gemäss Berechnungen der Credit Suisse (2019) scheiden damit rund 800 000 Erwerbstätige aus dem Erwerbsleben aus. Bereits ab 2021 dürften mehr Erwerbspersonen in den Ruhestand treten, als junge Erwachsene in den Arbeitsmarkt nachrücken. Zum Höhepunkt der Pensionierungswelle der Babyboomer-Generation 2029 wird diese Differenz rund 18 500 Personen betragen. Die UBS (2019a) rechnet basierend auf den Wachstumsraten seit 1960 damit, dass die Arbeitskräftenachfrage in den nächsten 10 Jahren um 530 000 bis 700 000 Personen zunimmt. Weil das Erwerbspotenzial in der gleichen Zeit um lediglich 200 000 Personen ansteigt, könnten im nächsten Jahrzehnt 330 000 bis 500 000 Arbeitskräfte fehlen.

Die Renteninitiative würde frühestens ab dem Jahr 2027 schrittweise Wirkung entfalten. Sie kann entsprechend den Arbeitskräftemangel in diesem Jahrzehnt kaum abschwächen. Allerdings ist auch danach kaum damit zu rechnen, dass der Arbeitskräftemangel bedeutend zurückgehen dürfte. Das BFS (2015) rechnet 2030 mit einer Erwerbsbevölkerung von 5,2 Mio. Personen (4,5 Mio. VZÄ), zwischen 2040 und 2060 werden relativ stabile 5,3 Mio. Erwerbspersonen prognostiziert (4,6 Mio. VZÄ). Ein Beschäftigungswachstum würde folglich auch nach 2030 schnell an Grenzen beim Arbeitskräfteangebot stossen.

Heute liegt die Erwerbsquote in VZÄ bei den Männern mit 64 Jahren bei rund 45 Prozent, bei den Frauen mit 63 Jahren bei rund 28 Prozent (BFS 2018a). Mit 50 Jahren liegen die entsprechenden Werte bei 96 bzw. 64 Prozent, mit 60 Jahren bei 79 bzw. 47 Prozent. Basierend auf diesen Erwerbsquoten (in VZÄ) und den Bevölkerungsszenarien des BFS (2015) haben wir überschlagsmässig berechnet, wie viele Vollzeitstellen durch die Renteninitiative zusätzlich in jeweils einem spezifischen Jahr besetzt werden könnten. Dazu haben wir u. a. die Annahme getroffen, dass die Erhöhung des Rentenalters jeweils zur Hälfte für zusätzliche Freizeit und ein verlängertes Erwerbsleben verwendet wird.

In einer ersten Schätzung gehen wir davon aus, dass das höhere Rentenalter jeweils nur einen konstanten Anteil von 45 bzw. 28 Prozent der neu pensionierten Männer resp. Frauen dazu veranlasst, überhaupt länger zu arbeiten. Diese Werte basieren auf den aktuellen Erwerbsquoten ein Jahr vor der Pensionierung (in VZÄ) und sind somit als eher untere Grenze der möglichen Potenzialschätzungen zu verstehen. Gemäss den Berechnungen würde sich das Arbeitsangebot infolge der Renteninitiative im Jahr 2030 um geschätzte 20 000 Vollzeitstellen erhöhen. Im Jahr 2040 wären es rund 45 000, im Jahr 2050 rund 70 000 Vollzeitstellen.

In einer zweiten Berechnung verwenden wir als Anteil der betroffenen Personen die heutige Erwerbsquote im Alter von 50 Jahren. Diese Schätzung ist als stark optimistische Variante zu be-

trachten, da nun fast alle Männer und eine Mehrheit der Frauen infolge der Rentenaltererhöhung effektiv länger erwerbstätig bleiben. Gemäss diesen Annahmen könnte ein Mitarbeiterpotenzial von rund 45 000 Personen im Jahr 2030 erhalten werden. Mit schrittweiser Erhöhung des Rentenalters würde sich dieses Potenzial auf rund 95 000 (2040) und 150 000 (2050) Vollzeitstellen erhöhen.

Wie die stark vereinfacht vorgenommenen Berechnungen zeigen, könnte die Renteninitiative den Arbeitskräftemangel durchaus abschwächen. Bleiben ältere Mitarbeiter, die mit ihren Aufgaben bestens vertraut sind, länger erwerbstätig, bleibt zudem wichtiges firmeninternes Wissen vorhanden. Je nachdem, wie sich das Beschäftigungswachstum in den nächsten Jahrzehnten fortsetzt, wird die Renteninitiative alleine jedoch nicht ausreichen, um die zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften decken zu können. Es wird deshalb erforderlich sein, das inländische Arbeitskräftepotenzial auch über andere Kanäle besser zu erschliessen. Auf der Nachfrageseite werden seitens der Unternehmen viel stärkere Bemühungen nötig sein, ältere Arbeitnehmer bis zum Rentenalter und darüber hinaus beschäftigen zu können. Das bedingt beispielsweise flexiblere Arbeitsmodelle im Alter (z. B. Teilzeitpensen). Angebotsseitig gilt es zudem, finanzielle Anreize zu setzen, damit sich eine längere Erwerbstätigkeit für Ältere überhaupt auszahlt. Diesbezügliche Massnahmen sind in der Reform AHV 21 praktisch nicht vorhanden. Im Gegenteil: Teilweise wirkt die Reform sogar kontraproduktiv, indem der Rentenvorbezug attraktiver gemacht wird (Anpassung der versicherungstechnischen Sätze beim Rentenvorbezug oder -aufschub).⁴⁴

Ein späteres ordentliches Rentenalter dürfte eine der effektivsten Massnahmen darstellen, das inländische Arbeitskraftpotenzial besser auszuschöpfen. Für die letztliche Wirkung eines höheren Rentenalters sind jedoch auch die richtigen Rahmenbedingungen entscheidend. Auch diesbezüglich besteht für die Schweiz Handlungsbedarf.

4.3 Gesundheit

4.3.1 Pro-Argument (4)

«Ein längeres Arbeitsleben beeinflusst die Gesundheit positiv.»

Die Diskussion in 3.2.1 hat gezeigt, dass das Lebensalter 65 keine Schwelle darstellt, an der die Gesundheit eine Weiterarbeit generell verunmöglichen würde. Eine damit zusammenhängende aber weit schwieriger zu beantwortende Frage ist, inwiefern der Renteneintritt die persönliche Gesundheit beeinflusst. Macht die Pensionierung die Menschen gesünder oder kränker? Je nach persönlichen Anekdoten findet sich das Gesundheits-Argument sowohl auf der Befürworter- wie auch auf der Gegnerseite einer Rentenaltererhöhung.

⁴⁴Vgl. Leisibach et al. (2018) und Suri et al. (2020) bzgl. einer Diskussion über die finanziellen Arbeitsanreize im Alter.

Eine Pensionierung geht mit vielen Veränderungen im Leben einher (Kuhn 2018). Betroffen sind etwa das Einkommen, die Zeitverfügbarkeit oder die persönlichen sozialen Netzwerke. Damit zusammenhängende Veränderungen in der Lebensweise können die Gesundheit der betroffenen Rentner über unterschiedliche Kanäle sowohl positiv wie negativ beeinflussen.

Arbeitnehmer, die in einem Beruf mit grosser körperlicher Belastung und/oder hohem Stress tätig waren, können von einer Entlastung und besserer Gesundheit im Rentenalter profitieren. Bei anderen Personen können sich gegenteilige Effekte einstellen, wenn sie etwa unfreiwillig zur Pensionierung gezwungen werden. Wer sich stark mit dem Beruf identifiziert, kann durch den Verlust von Wertschätzung und Sinnerfahrung an Wohlbefinden im Rentenalter einbüßen. Gewissen Menschen fehlt die vorgegebene Tagesstruktur oder die sozialen Kontakte. Die letztgenannten Aspekte können das mentale Wohlbefinden selbst von Personen negativ beeinflussen, die grossem beruflichen Stress oder körperlichen Anstrengungen im Job unterworfen waren.

A priori unklar verhält es sich auch mit der zusätzlich gewonnenen Freizeit. Diese kann nicht nur für gesundheitsfördernde (z. B. Sport), sondern auch für gesundheitsmindernde Aktivitäten (z. B. Tabak- oder Alkoholkonsum) genutzt werden. Ferner kann die Gesundheit durch einen möglichen Einkommensverlust negativ tangiert sein, da gewöhnlich ein positiver Zusammenhang zwischen Einkommen und gesundem Lebensstil besteht.

Zusammenfassend ist aus theoretischer Perspektive unklar, wie sich der Renteneintritt auf die Gesundheit auswirkt. Es sind folglich empirische Studien notwendig, die dieser Frage auf den Grund gehen. Allerdings ist es methodisch nicht einfach, kausale Zusammenhänge herzustellen, weil sich Gesundheit und Pensionierung wechselseitig beeinflussen.⁴⁵ So hängt die Wahl des Renteneintritts u. a. auch vom Gesundheitszustand ab (vgl. z. B. Hagan et al. 2008). Misst man also beispielsweise eine Verschlechterung des Gesundheitszustandes nach der Pensionierung, kann das nicht nur der Effekt, sondern auch die Ursache der Pensionierung sein. Ferner gibt es weitere Faktoren (z. B. Vermögen oder Lebensstil), die gleichzeitig die Pensionierungsentscheidung und die spätere Gesundheit beeinflussen (Behncke 2012).

Diverse Studien haben versucht, die methodische Herausforderung mit unterschiedlichen statistischen Methoden zu adressieren. Für die Schweiz gibt es wenig Evidenz. Lalive et al. (2017) finden keinen Effekt der Frauen-Rentenaltererhöhung auf die Sterblichkeit. Bauer und Eichenberger (2018) untersuchen eine 2003 in Kraft getretene Reform, welche den Altersrücktritt im Schweizer Baugewerbe graduell von 65 auf 60 Jahre senkte. Im Unterschied zu den meisten anderen verfügbaren Studien untersuchen die Autoren nicht die Gesundheit nach Renteneintritt, sondern die Gesundheit im Arbeitsleben nahe dem Rentenalter. Die Reform führte dazu, dass die Erwerbstätigenquote nicht nur in der Altersgruppe 61–65 zurückging, sondern auch in der Altersgruppe 56–60. Die Wahrscheinlichkeit und die Dauer von gesundheitsbedingten Absenzen in der Altersgruppe 56–60 nahm zu, die Gesundheit verschlechterte sich. Basierend auf den Absenzen folgern die Autoren, dass 55-jährige Bauarbeiter nach der Reform gesundheitlich

⁴⁵Vgl. Kuhn (2018) für eine ausführliche Diskussion der methodischen Probleme in Bezug auf den Zusammenhang zwischen Renteneintritt und Gesundheit.

vergleichbar sind mit 58-jährigen Bauarbeitern vor der Reform. Die Frühpensionierungen haben folglich die Gesundheit nicht wie beabsichtigt verbessert. Die Bauarbeiter starten die Pension nun früher, jedoch mit vergleichbarer Gesundheit wie die Kohorten mit höherem Rentenalter.

Die Autoren diskutieren unterschiedliche Mechanismen, die zu diesem Resultat geführt haben könnten. Wenn Arbeitnehmer früher in Pension gehen (und damit weniger lange beim Unternehmen bleiben), haben Arbeitgeber weniger Anreize, in das Humankapital und die Gesundheit älterer Arbeitnehmer zu investieren. So könnten Unternehmen beispielsweise die älteren Arbeitnehmer stärker belasten und weniger in den Arbeitsschutz investieren. Gleichzeitig könnten sich auch die Arbeitnehmer weniger vorsichtig verhalten, wenn die verbleibende Zeit bis zum Renteneintritt abnimmt.

Ausländische empirische Studien untersuchen eine Vielzahl unterschiedlicher Gesundheitsmasse. Dazu zählen der subjektiv empfundene Gesundheitszustand und objektive Masse wie z. B. die Sterblichkeit, individuelles Verhalten (z. B. Alkoholkonsum) oder das Auftreten von chronischen Krankheiten. Eine Mehrheit der Untersuchungen zeigt, dass die kognitiven Fähigkeiten nach dem Eintritt in den Ruhestand abnehmen (Nishimura et al. 2018; Börsch-Supan 2014). Demgegenüber scheint das subjektive Wohlbefinden mit dem Renteneintritt zuzunehmen. Für viele weitere Masse ist die Evidenz jedoch unklar. Zusammengefasst kommen die verschiedenen Studien zu keinem eindeutigen Ergebnis, was die gesundheitlichen Folgen des Renteneintritts betrifft (für einen Überblick der Literatur vgl. z. B. Kuhn 2018; Bauer und Eichenberger 2018; Nishimura et al. 2018).⁴⁶ Je nach Studie finden sich negative, positive oder Null-Effekte. Mehrheitlich unklar sind zudem die Gründe für die teilweise widersprüchlichen Ergebnisse.

Ein Problem der bestehenden Literatur ist ferner, dass die meisten Studien die Folgen einer Frühpensionierung analysieren. Die in diesem Setting gemessenen Effekte können jedoch nicht zwingend symmetrisch auf den Fall einer späteren Pensionierung (wie im Falle einer Rentenaltererhöhung) übertragen werden.

Es lässt sich folglich nicht abschliessend beurteilen, ob ein längeres Arbeitsleben die Gesundheit insgesamt positiv oder negativ beeinflusst. Wie schon die kurze theoretische Diskussion zu Beginn und auch die divergierende Evidenz nahelegt, dürften die Gesundheitseffekte einer Pensionierung kaum einheitlich sein. Stattdessen dürfte der Effekt u. a. je nach Kontext und Subgruppe verschieden ausfallen, was wiederum für eine Flexibilisierung des Altersrücktritts sprechen würde.

⁴⁶Auch die Ergebnisse der neusten Studien zeigen in keine einheitliche Richtung. Vgl. z. B. Fitzpatrick und Moore (2018), Shai (2018), Nielsen (2019), Kesavayuth et al. (2018) sowie Picchio und Van Ours (2019).

5 Fazit

Infolge des demografischen Wandels verschärft sich die finanzielle Schieflage der AHV zusehends. Die naheliegendste Lösung zur Sanierung der AHV besteht in einer Erhöhung des Rentenalters. Dieser Schritt weckt in Politik und Bevölkerung jedoch Ängste. Wie Daten und wissenschaftliche Studien nahelegen, wäre der Arbeitsmarkt auf eine Erhöhung des Rentenalters bestens vorbereitet. Ältere Arbeitnehmer sind äusserst gut in den Schweizer Arbeitsmarkt integriert. Die allermeisten Menschen sind zudem gesundheitlich in der Lage, länger zu arbeiten. Bereits heute sind denn auch viele Personen in der Schweiz über das ordentliche Rentenalter hinaus erwerbstätig.⁴⁷

Die Renteninitiative könnte ein valables Modell darstellen, die demografischen Herausforderungen langfristig zu adressieren. Ein höheres Rentenalter könnte die finanzielle Lage der AHV markant verbessern, den langfristigen Arbeitskräftemangel abschwächen und zu einer generationengerechteren AHV-Finanzierung beitragen. Zudem adressiert der Automatismus die vorhandenen politischen Anreize zu gesellschaftlich suboptimalem Verhalten, die gerade in der Rentenpolitik ausgeprägt vorhanden sind.

Alle Versprechen kann die Initiative jedoch nicht halten. Die Anbindung des Rentenalters an die Lebenserwartung mit dem Faktor 0,8 dürfte vor allem in der langen Frist stark stabilisierend wirken. Da die Initiative in einem ersten Schritt aber «nur» ein schrittweises Rentenalter 66 beinhaltet, bleibt die kurzfristige Wirkung beschränkt. Allerdings bewegt man sich im Spannungsfeld der politischen Mehrheitsfindung. Insofern könnte sich die vorliegende Ausgestaltung als intelligenten Mittelweg erweisen. Ein wichtiger Faktor bei der Anbindung ans Rentenalter ist, dass die Anpassung dynamisch und flexibel gemäss demografischer Entwicklung erfolgt. Erhöht sich die Lebenserwartung, steigt sowohl die Rentenbezugsdauer wie auch die Lebensarbeitszeit. Klar ist dennoch: Auch bei Umsetzung der Initiative braucht es sowohl kurz- wie langfristig weitere Anpassungen. Mit der AHV 21 ist eine Reform aufgegleist, die das finanzielle Gleichgewicht der AHV bis 2030 sichern soll. Ferner ist es sinnvoll, die begonnene Fachkräftepolitik konsequent weiterzuführen, um das inländische Erwerbspotenzial besser zu erschliessen.

Über die konkrete Ausgestaltung einer Rentenaltererhöhung lässt sich streiten. So wäre beispielsweise auch ein System der geleisteten Beitragsjahre (Lebensarbeitszeit) denkbar. An der grundsätzlichen Streitfrage ändert sich dabei jedoch nichts. Auch in einem Lebensarbeitszeit-Modell dreht sich die Diskussion im Endeffekt um den Zeitpunkt der Pensionierung. Da Rentenkürzungen nicht zur Diskussion stehen, bliebe als Alternative zur Rentenaltererhöhung einzig die Erschliessung zusätzlicher Einnahmequellen. Im Detail: höhere Lohnbeiträge oder eine Erhöhung der MWST (bzw. zusätzliche allgemeine Bundesmittel). Einnahmeseitige Massnahmen verzerren jedoch die Arbeitsanreize und schmälern den Wohlstand der jungen und zukünftigen Generationen, welche die steigende Abgabenlast überproportional schultern müssen.

⁴⁷Vgl. z. B. Suri et al. (2020) zur Situation der Erwerbstätigkeit im Rentenalter in der Schweiz und im internationalen Vergleich.

Verzichtet man auf eine Anpassung des Rentenalters, zementiert man ferner die in den Köpfen verankerte «Guillotine 64/65» und die «fragwürdige Drittelung des Lebens» (Schwarz 2011). Zusätzlich zur Erhöhung des ordentlichen Rentenalters sollte langfristig eine Diskussion darüber stattfinden, inwiefern man die Rentensysteme breit flexibilisieren könnte. Den unterschiedlichen Lebenssituationen der Menschen liesse sich mit der Möglichkeit eines fließenden Übergangs in den Ruhestand (u. a. mittels Teilrenten) besser gerecht werden. So könnte sich beispielsweise jemand im mittleren Alter mehr Zeit für Familie und Freizeit nehmen und dafür auch bis ins späte Alter noch (Teilzeit) einer erfüllenden Arbeit nachgehen. Das gesetzliche Rentenalter wäre nur noch für die Berechnung der Rentenleistungen relevant. Mit der Flexibilisierung des Rentenbezugs sind je nach Ausgestaltung jedoch auch Gefahren verbunden (vgl. Leisibach et al. 2018, 4.2.1; Suri et al. 2020). Insbesondere gilt es, die finanziellen Anreize im Auge zu behalten und bestehende Fehlanreize zu korrigieren. So lohnt sich die Erwerbsarbeit über das ordentliche Rentenalter hinaus heute oft nicht. Mit der AHV 21 plant der Bundesrat, den Rentenvorbezug gar noch attraktiver zu machen.

Es ist offensichtlich: Die demografische Alterung bringt viele Herausforderungen mit sich – insbesondere hinsichtlich finanzieller Nachhaltigkeit der Sozialwerke und langfristiger wirtschaftlicher Prosperität. Gleichzeitig eröffnet die Entwicklung eine Vielzahl von Chancen. Wir leben länger, bleiben länger gesund und gewinnen entsprechend wertvolle Lebensjahre dazu. Die Kunst der Politikgestaltung besteht darin, die Chancen der Alterung zu nutzen und gleichzeitig die existierenden Herausforderungen zu meistern. Eine schrittweise Erhöhung des Rentenalters dürfte genau dies erreichen.

6 Literatur

- Abberger, K., Abrahamsen, Y., Bolli, T., Dibiasi, A., Egger, P., Frick, A., Graff, M., Hälg, F., Iselin, D., Sarferaz, S., Schläpfer, J. B., Siegenthaler, M., Simmons-Süer, B., Sturm, J.-E. und Tarlea, F. (2015). Der bilaterale Weg - eine ökonomische Bestandesaufnahme, Aktualisierung der Studie «Auswirkung der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft», KOF Konjunkturforschungsstelle, ETH Zürich.
- Alesina, A. und Drazen, A. (1991). Why Are Stabilizations Delayed?, *American Economic Review* 81(5): 1170–88.
- Alesina, A. und Passalacqua, A. (2016). The Political Economy of Government Debt, in J. B. Taylor und H. Uhlig (Hrsg.), *Handbook of Macroeconomics*, Vol. 2, North Holland, Amsterdam, S. 2599–2651.
- Aubert, P. und Crépon, B. (2007). Are older workers less productive? Firm-level evidence on age-productivity and age-wage profiles, *mimeo*.
- Basten, C. und Siegenthaler, M. (2019). Do Immigrants Take or Create Residents' Jobs? Evidence from Free Movement of Workers in Switzerland, *Scandinavian Journal of Economics* 121(3): 994–1019.
- Bauer, A. B. und Eichenberger, R. (2017). Endogenous aging: How statutory retirement age drives human and social capital, *CREMA Working Paper No. 2017-02*.
- Bauer, A. B. und Eichenberger, R. (2018). Worsening Workers' Health by Lowering Retirement Age: The Malign Consequences of a Benign Reform, *CREMA Working Paper No. 2018-02*.
- Baumann, R. und Koller, J. (2018). Die berufliche Vorsorge im Tiefzinsumfeld: Leistungsanspruch, Solidaritäten und Zukunftsausrichtung, Studie im Auftrag des Schweizerischen Pensionskassenverbands ASIP, c-alm AG.
- Berli, A., Ruffner, J., Siegenthaler, M. und Peri, G. (2018). The Abolition of Immigration Restrictions and the Performance of Firms and Workers: Evidence from Switzerland, *NBER Working Paper No. 25302*.
- Behncke, S. (2012). Does retirement trigger ill health?, *Health Economics* 21(3): 282–300.
- Bertoni, M., Brunello, G. und Rocco, L. (2015). Selection and the age - productivity profile. Evidence from chess players, *Journal of Economic Behavior and Organization* 110: 45–58.
- BFS (2015). Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015–2045.
- BFS (2018a). Erwerbsquote und Erwerbsquoten in Vollzeitäquivalenten, online verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erwerbstaetigkeit-arbeitszeit/erwerbspersonen/erwerbsquote.html>.
- BFS (2018b). Personen in Pflegeheimen, online verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitszustand/alter.html>.
- BFS (2018c). Rücktritt freiwillig oder unfreiwillig, ehemals frühpensionierte Rentner (Selbstdeklaration), online verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/berichterstattung-altersvorsorge/indikatoren-altersvorsorge.html>.
- BFS (2018d). Selbstwahrgenommener Gesundheitszustand (Schweizerische Gesundheitsbefragung), online verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/wohlfahrtsmessung/wohlfahrt/gesundheit.html>.

- BFS (2020a). Altersquotient, online verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/wohlfahrtsmessung/alle-indikatoren/gesellschaft/altersquotient.html>.
- BFS (2020b). Bevölkerung: Stand und Entwicklung, online verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung.html>.
- BFS (2020c). Erwerbslosenstatistik gemäss ILO, online verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb.html>.
- BFS (2020d). Erwerbstätigenstatistik, online verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb.html>.
- BFS (2020e). Erwerbstätigkeit und Ruhestand, online verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erwerbstaetigkeit-arbeitszeit/erwerbstaetige/erwerbstaetigkeit-ruhestand.html>.
- BFS (2020f). Landesindex der Konsumentenpreise, online verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/landesindex-konsumentenpreise.html>.
- BFS (2020g). Lebenserwartung, online verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung.html>.
- BFS (2020h). Schweizerische Gesundheitsbefragung 2017, Detaillierte Ergebnisse (Standardtabellen), online verfügbar unter <http://www.portal-stat.admin.ch/sqb2017>.
- BFS (2020i). Wirtschaftliche Sozialhilfe, online verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe.html>.
- Bill-Körber, A., Eichler, M. und Küppers, F. (2019). Makroökonomische Effekte des demografischen Wandels – Modellgestützte Projektionen für das langfristige Wachstum der Schweiz, Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 2, Staatssekretariat für Wirtschaft.
- Blau, F. D. und Kahn, L. M. (2017). The gender wage gap: Extent, trends, & explanations, *Journal of Economic Literature* 55(3): 789–865.
- Böheim, R. und Nice, T. (2019). The effect of early retirement schemes on youth employment, *IZA World of Labor*.
- Börsch-Supan, A. (2013). Myths, scientific evidence and economic policy in an aging world, *Journal of the Economics of Ageing* 1(1): 3–15.
- Börsch-Supan, A. (2014). Ökonomie einer alternden Gesellschaft, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15(1): 4–23.
- Börsch-Supan, A., Düzgün, I. und Weiss, M. (2009). Alter und Produktivität – eine neue Sichtweise, in A. Börsch-Supan, M. Erlinghagen, K. Hank, H. Jürges und G. Wagner (Hrsg.), *Produktivität in alternden Gesellschaften, Altern in Deutschland, Bd. 4*, Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft mbH, Stuttgart, S. 48–57.
- Börsch-Supan, A. und Weiss, M. (2016). Productivity and age: Evidence from work teams at the assembly line, *Journal of the Economics of Ageing* 7: 30–42.

- BSV (2019a). AHV-Statistik 2018, online verfügbar unter <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/ahv.html>.
- BSV (2019b). Finanzperspektiven der AHV bis 2045, online verfügbar unter <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/ahv/finanzen-ahv.html>.
- Buchanan, J. M. und Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Bundesrat (2008). Botschaft zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer vom 25. Juni 2008.
- Bundesrat (2015). Entwicklung der obligatorischen Abgaben und des Haushalteinkommens in der Schweiz und in den OECD-Ländern, Stellungnahme des Bundesrates vom 11.11.2015 zur Interpellation 15.3874 von Jean-Pierre Graber.
- Bundesrat (2019a). Botschaft zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose.
- Bundesrat (2019b). Botschaft zur Stabilisierung der AHV (AHV 21).
- Bundesrat (2019c). Reform der beruflichen Vorsorge (BVG-Reform). Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens.
- Bundesrat (2020). Finanzielle Auswirkungen auf die AHV und die berufliche Vorsorge (BVG) bei einer allfälligen Erhöhung des Referenzalters für den Rentenbezug, Antwort des Bundesrates vom 06.03.2020 zur Anfrage 19.1062 von Hans-Peter Portmann.
- Bütler, M., Huguenin, O. und Teppa, F. (2004). What triggers early retirement? Results from Swiss pension funds, *Working paper*.
- Camenzind, P. und Petrini, L. (2014). Personen ab 55 Jahren im Gesundheitssystem: Schweiz und internationaler Vergleich 2014, Obsan Dossier 43, Schweizerische Gesundheitsobservatorium.
- Cardoso, A. R., Guimarães, P. und Varejão, J. (2011). Are older workers worthy of their pay? An empirical investigation of age-productivity and age-wage Nexuses, *Economist* 159(2): 95–111.
- Castellucci, F., Padula, M. und Pica, G. (2011). The age-productivity gradient: Evidence from a sample of F1 drivers, *Labour Economics* 18(4): 464–473.
- Christl, M. und Köppl-Turyna, M. (2020). Gender Wage Gaps and Skills, in K. F. Zimmermann (Hrsg.), *Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics*, Springer, Cham, S. 1–21.
- Coile, C. C. (2015). Economic determinants of workers' retirement decisions, *Journal of Economic Surveys* 29(4): 830–853.
- Cook, C., Diamond, R., Hall, J., List, J. und Oyer, P. (2018). The Gender Earnings Gap in the Gig Economy: Evidence from over a Million Rideshare Drivers, *NBER Working Paper No. 24732*.
- Cosandey, J. (2016). Der schleichende AHV-Ausbau, Blog-Beitrag unter <https://www.avenir-suisse.ch>, 17.05.2016.
- Crawford, I., Keen, M. und Smith, S. (2010). Value added tax and excises, in S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles und J. Poterba (Hrsg.), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press, Institute for Fiscal Studies, Oxford, S. 275–422.

- Credit Suisse (2019). Monitor Schweiz, September 2019.
- Dorn, D. und Sousa-Poza, A. (2005). The determinants of early retirement in Switzerland, *Swiss Journal of Economics and Statistics* 141(2): 247–283.
- EFV (2020). Schulden und Schuldenquote, online verfügbar unter https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/bundeshaushalt_ueb/schulden.html.
- Egger, Dreher & Partner und Ecoplan (2020). Langzeitarbeitslosigkeit – Hürden der Arbeitsmarktintegration und Massnahmen der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 58, Staatssekretariat für Wirtschaft.
- Eling, M. (2018). Reformmöglichkeiten für die schweizerische Altersvorsorge: Eine Analyse aus versicherungsökonomischer Perspektive, *Swiss Political Science Review* 24(1): 60–68.
- ESTV (2018). Dynamische Schätzung der Einnahmeeffekte der Steuervorlage 17, Studie der Eidgenössischen Steuerverwaltung.
- ESTV (2019). Einkommensverteilung der natürlichen Personen nach Perzentilen, online verfügbar unter <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerstatistiken/fachinformationen/steuerstatistiken/steuerstatistik.html>.
- Fair, R. C. und Kaplan, E. H. (2018). Estimating aging effects in running events, *Review of Economics and Statistics* 100(4): 704–711.
- Favre, S., Lalive, R. und Zweimüller, J. (2013). Verdrängungseffekte des Freizügigkeitsabkommens Schweiz-EU auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Schlussbericht. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO.
- Feld, L. P. und Schaltegger, C. A. (2012). *Soziale Sicherheit sichern. Plädoyer für eine Schuldenbremse*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.
- Fitzpatrick, M. D. und Moore, T. J. (2018). The mortality effects of retirement: Evidence from Social Security eligibility at age 62, *Journal of Public Economics* 157: 121–137.
- Föllmi, R. und Martinez, I. Z. (2017). Die Verteilung von Einkommen und Vermögen in der Schweiz, UBS Center Public Paper Nr 6.
- Föllmi, R., Schmidt, T. und Jäger, P. (2019). Demografischer Wandel und dessen Auswirkungen auf die Produktivität und das Wirtschaftswachstum, Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 1, Staatssekretariat für Wirtschaft.
- Frey, C. und Schaltegger, C. A. (2016). Progressive taxes and top income shares: A historical perspective on pre- and post-tax income concentration in Switzerland, *Economics Letters* 148: 5–9.
- Gaarder, I. (2019). Incidence and Distributional Effects of Value Added Taxes, *The Economic Journal* 129(618): 853–876.
- Galenson, D. (2005). The Greatest Artists of the Twentieth Century, *NBER Working Paper No. 11899*.
- Goebel, C. und Zwick, T. (2009). Age and Productivity - Evidence from Linked Employer Employee Data, *ZEW Discussion Papers, 09-020*.

- Gruber, J. und Wise, D. A. (Hrsg.) (2010). *Social Security Programs and Retirement Around the World: The Relationship to Youth Employment*, University of Chicago Press, Chicago.
- Hagan, R., Jones, A. M. und Rice, N. (2008). Health Shocks and the Hazard Rate of Early Retirement in the ECHP, *Swiss Journal of Economics and Statistics* 144(3): 323–335.
- Hauser, L.-M., Schlag, C.-H. und Wolf, A. (2019). Demografischer Wandel in der Schweiz: Makroökonomische Wachstumseffekte in einem Mehrgenerationenmodell, Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 3, Staatssekretariat für Wirtschaft.
- Hofer, H. und Url, T. (2008). Growth Effects of Age-Related Productivity Differentials in an Aging Society: A Simulation Study for Austria, *Population and Development Review* 34(2008): 275–297.
- Höglinger, M., Seiler, S., Ehrler, F. und Maurer, J. (2019). Gesundheit der älteren Bevölkerung in der Schweiz: Eine Studie basierend auf Daten des Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE) im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit.
- Huber, M. (2015). Wie lässt sich Lohndiskriminierung messen?, *Neue Zürcher Zeitung*, 01.12.2015.
- Jeanrenaud, C. und Kis, A. (2018). Coût du placement des jeunes enfants et participation des femmes au marché du travail. Etude réalisée sur mandat de Pro Familia Suisse.
- Jürges, H., Thiel, L. und Börsch-Supan, A. (2016). Healthy, Happy and Idle: Estimating the Health Capacity to Work at Older Ages in Germany, NBER Working Paper No. 21972.
- Kahneman, D., Knetsch, J. L. und Thaler, R. H. (1991). Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias Anomalies The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias, *Journal of Economic Perspectives* 5(1): 193–206.
- Kaiser, B. und Lobsiger, M. (2019). Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern: Evaluation alternativer statistischer Methoden und der Integration weiterer Faktoren aus administrativen Registern der Schweiz. B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung. Studie im Auftrag des BFS.
- Kaiser, B. und Möhr, T. (2019). Analyse der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern anhand der Schweizerischen Lohnstrukturhebung (LSE) 2016. B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung. Studie im Auftrag des BFS.
- Kesavayuth, D., Rosenman, R. E. und Zikos, V. (2018). Retirement and health behaviour, *Applied Economics* 50(54): 5859–5876.
- Kleven, H., Landais, C., Posch, J., Steinhauer, A. und Zweimüller, J. (2019). Child Penalties across Countries: Evidence and Explanations, *AEA Papers and Proceedings* 109: 122–126.
- Kleven, H., Landais, C. und Sogaard, J. E. (2019). Children and gender inequality: Evidence from Denmark, *American Economic Journal: Applied Economics* 11(4): 181–209.
- Kuhn, A. (2018). The complex effects of retirement on health, *IZA World of Labor* .
- Kydland, F. E. und Prescott, E. C. (1977). Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans Author, *Journal of Political Economy* 85(3): 473–492.
- Laitner, J. P. und Stolyarov, D. (2005). Technological Progress and Worker Productivity at Different Ages, *Working paper* .

- Lalive, R., Magesan, A. und Staubli, S. (2017). Raising the Full Retirement Age: Defaults vs Incentives, *Working paper* .
- Lalive, R. und Parrotta, P. (2017). How does pension eligibility affect labor supply in couples?, *Labour Economics* 46: 177–188.
- Leimgruber, M. (2008). *Solidarity without the state? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890-2000*, University Press, Cambridge.
- Leisibach, P., Schaltegger, C. A. und Schmid, L. A. (2018). Arbeitsanreize in der sozialen Sicherheit, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 50, Staatssekretariat für Wirtschaft.
- Liechti, D., Siegenthaler, M. und Morlok, M. (2020). Situation, Entwicklung und Auswirkungen der Langzeitarbeitslosigkeit, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 59, Staatssekretariat für Wirtschaft.
- Malmberg, B., Lindh, T. und Halvarsson, M. (2008). Productivity consequences of workforce ageing - Stagnation or a Horndal effect?, *Population and Development Review* 34: 238–256.
- Martinez, I. Z. (2017). Beggar-Thy-Neighbour Tax Cuts: Mobility after a Local Income and Wealth Tax Reform in Switzerland, Working Paper.
- Mastrobuoni, G. (2009). Labor supply effects of the recent social security benefit cuts: Empirical estimates using cohort discontinuities, *Journal of Public Economics* 93(11-12): 1224–1233.
- Melguizo, Á. und González-Páramo, J. M. (2013). Who bears labour taxes and social contributions? A meta-analysis approach, *SERIEs* 4(3): 247–271.
- Minsch, R. und Can, E. (2019). Gender Pay Gap: Diskriminierungsthese steht auf tönernen Füßen, *Economiesuisse*.
- Müller, V. und Salvi, M. (2019). Gleichstellung im Change-Modus: Rück- oder Fortschritt seit dem Frauenstreik 1991?, *Avenir Suisse*.
- Nielsen, N. F. (2019). Sick of retirement?, *Journal of Health Economics* 65: 133–152.
- Nishimura, Y., Oikawa, M. und Motegi, H. (2018). What explains the difference in the effect of retirement on health? Evidence from global aging data, *Journal of Economic Surveys* 32(3): 792–847.
- OECD (2019). *OECD Economic Surveys: Switzerland 2019*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2020). *OECD Data: Employment rate*, online verfügbar unter <https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm>.
- Picchio, M. und Van Ours, J. (2019). The Mental Health Effects of Retirement, *Working paper* .
- Remund, A., Cullati, S., Sieber, S., Burton-Jeangros, C., Oris, M., Egger, M., Spoerri, A., Zwahlen, M., Puhan, M., Bopp, M., Rössli, M., Bochud, M. und Oris, M. (2019). Longer and healthier lives for all? Successes and failures of a universal consumer-driven healthcare system, Switzerland, 1990–2014, *International Journal of Public Health* 64(8): 1173–1181.
- Roller, M. und Schmidheiny, K. (2016). Effective Tax Rates and Effective Progressivity in a Fiscally Decentralized Country, CEPR Working Paper.

- Rupert, P. und Zanella, G. (2015). Revisiting wage, earnings, and hours profiles, *Journal of Monetary Economics* 72: 114–130.
- Saez, E., Slemrod, J. und Giertz, S. H. (2012). The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review.
- Salthouse, T. A. (2009). When does age-related cognitive decline begin?, *Neurobiology of Aging* 30(4): 507–514.
- Salvi, M. (2015). Gleichstellung. Warum der Arbeitsmarkt nicht versagt, *Avenir Suisse*.
- Salvi, M., Schaltegger, C. A. und Schmid, L. L. (2019). Fiscal Rules Cause Lower Debt: Evidence from Switzerland's Federal Debt Containment Rule, erscheint in *Kyklos*.
- Schaltegger, C. A., Frey, C. und Häner, M. (2019). Die «stille» Umverteilung in der AHV, *Neue Zürcher Zeitung*, 19.09.2019.
- Schmidheiny, K. (2006). Income segregation and local progressive taxation: Empirical evidence from Switzerland, *Journal of Public Economics* 90(3): 429–458.
- Schmidheiny, K. und Slotwinski, M. (2018). Tax-induced mobility: Evidence from a foreigners' tax scheme in Switzerland, *Journal of Public Economics* 167: 293–324.
- Schwarz, G. (2011). Fragwürdige Drittelung des Lebens, *Neue Zürcher Zeitung*, 30.07.2011.
- SECO (2017). 13. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz - EU, Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt, Staatssekretariat für Wirtschaft.
- SECO (2018). Bericht Langzeitarbeitslosigkeit, Staatssekretariat für Wirtschaft.
- SECO (2019a). Bericht Arbeitslosigkeit 15- bis 24-Jährige, Staatssekretariat für Wirtschaft.
- SECO (2019b). Indikatoren zur Situation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, Staatssekretariat für Wirtschaft.
- SECO (2020). Statistiken zur Arbeitslosigkeit, online verfügbar unter <https://www.amstat.ch>.
- Shai, O. (2018). Is retirement good for men's health? Evidence using a change in the retirement age in Israel, *Journal of Health Economics* 57: 15–30.
- Sheldon, G. und Cueni, D. (2011). Die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit der Schweiz mit der EU auf die Löhne einheimischer Arbeitskräfte, *WWZ Forschungsbericht*.
- Skirbekk, V. (2004). Age and Individual Productivity: A Literature Survey, *Vienna Yearbook of Population Research*.
- Skirbekk, V. (2008). Age and Productivity Potential: A New Approach Based on Ability Levels and Industry-Wide Task Demand, *Population and Development Review* 34(2008): 191–207.
- Sommer, J. H. (1978). *Das Ringen um die soziale Sicherheit in der Schweiz*, Rüegger, Diessenhofen.
- Suri, M., Frey, M., Wüest, A. und Morlok, M. (2020). Erwerbstätigkeit über das ordentliche Rentenalter hinaus, *Grundlagen für die Wirtschaftspolitik* Nr. 13, Staatssekretariat für Wirtschaft.

- SVR (2011). Herausforderungen des demografischen Wandels, Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Swisscanto (2019). Schweizer Pensionskassenstudie 2019, Swisscanto Vorsorge AG.
- Tullock, G. (1959). Problems of Majority Voting, *Journal of Political Economy* 67(6): 571–579.
- UBS (2019a). UBS Outlook Schweiz, Juli 2019.
- UBS (2019b). Wer zahlt die AHV-Sanierung? Analyse und Lösungsansätze.
- Van Vuuren, D. (2014). Flexible retirement, *Journal of Economic Surveys* 28(3): 573–593.
- Vaupel, J. W. (2010). Biodemography of human ageing, *Nature* 464(7288): 536–542.
- Weber, D., Abel, B., Ackermann, G., Biedermann, A., Bürgi, F., Kessler, C., Schneider, J., Steinmann, R. und Widmer Howald, F. (2016). Gesundheit und Lebensqualität im Alter: Grundlagen für kantonale Aktionsprogramme «Gesundheitsförderung im Alter», Gesundheitsförderung Schweiz.
- Weichselbaumer, D. und Winter-Ebmer, R. (2005). A Meta-Analysis of the International Gender Wage Gap, *Journal of Economic Surveys* 19(3): 479–511.
- Weinberg, B. und Galenson, D. (2005). Creative Careers: The Life Cycles of Nobel Laureates in Economics, *NBER Working Paper No. 11799*.
- Weingast, B. R., Shepsle, K. A. und Johnsen, C. (1981). The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics., *Journal of Political Economy* 89(4): 642–664.
- WHO (2015). World report on ageing and health, World Health Organization.
- Yared, P. (2019). Rising government debt: Causes and solutions for a decades-old trend, *Journal of Economic Perspectives* 33(2): 115–140.