

Kommission für Konjunkturfragen

Jahresbericht 2005

384. Mitteilung

Beilage zur «Volkswirtschaft», dem
Magazin für Wirtschaftspolitik

Bericht vom
2. September 2005

Wirtschaftliche Auswirkungen einer alternden Bevölkerung



Impressum

Aufgaben der Kommission

Gemäss Bundesgesetz vom 20. Juni 1980 über die Konjunkturbeobachtung beurteilt die Kommission für Konjunkturfragen (KfK) laufend die Lage und Entwicklung der Konjunktur sowie nimmt zu wichtigen wirtschaftspolitischen Fragen Stellung und berichtet darüber.

Mitglieder der Kommission für Konjunkturfragen

Präsident Kirchgässner Gebhard, Prof. Dr., Universität St. Gallen

Vizepräsident Jeanrenaud Claude, Prof. Dr., Universität Neuenburg

Mitglieder

Baltensweiler Marco, Dr. dipl. Ing.-Agr. ETHZ, Agrarwirtschaft und Internationale Beziehungen, Schweizerischer Bauernverband, Brugg
Blank Susanne, lic. rer. pol., Leiterin Ressort Wirtschaftspolitik Travail.Suisse, Bern
Brulhart Marius, Prof. Dr., Universität Lausanne
Brunetti Aymo, Prof. Dr., Mitglied der Geschäftsleitung des Staatssekretariats für Wirtschaft seco, Bern
Gaillard Serge, Dr. oec. publ., geschäftsführender Sekretär des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, Leiter SGB-Zentralsekretariat, Bern
Gentinetta Pascal, Dr. oec. HSG, Mitglied der Geschäftsleitung economiesuisse, Zürich
Hoffmann Stefan, lic. rer. pol., Mitglied der Direktion der Schweizerischen Bankiervereinigung, Basel
Horber Rudolf, Dr. rer. pol., politischer Sekretär des Schweizerischen Gewerbeverbandes, Bern
Kugler Peter, Prof. Dr., Universität Basel
Landmann Oliver, Prof. Dr., Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg im Breisgau
Masoni Marina, avvocata, Staatsrätin des Kantons Tessin, Bellinzona
Peytrignet Michel, Dr. oec., Direktor Schweizerische Nationalbank, Zürich
Pittet Michel, Dr. oec., Staatsrat des Kantons Freiburg, Freiburg
Schubert Renate, Prof. Dr., Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
Stutz Vital G., lic. iur., Rechtsanwalt, Präsident der Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände, Zürich
van der Haegen Astrid, Kommunikationsberaterin, Präsidentin Wirtschaftsfrauen Schweiz, Sissach BL

Sekretariat Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Direktion für Wirtschaftspolitik
Biétry Jules, dipl. Ing. ETHZ, Effingerstrasse 1, 3003 Bern
Tel.: 031 322 62 72, Fax: 031 323 50 01
www.kfk.admin.ch

Inhaltsübersicht

2	Vorwort
<hr/>	
3	Executive Summary
<hr/>	
7	1 Einleitung
<hr/>	
9	2 Wirtschaftslage und Makropolitik
9	2.1 Weltwirtschaftliche Lage und Aussichten
13	2.2 Lage der schweizerischen Wirtschaft und Aussichten
17	2.3 Branchenentwicklung
24	2.4 Öffentliche Finanzen, Finanzpolitik
28	2.5 Monetäre Lage und Geldpolitik
<hr/>	
36	3 Wirtschaftliche Probleme einer alternden Bevölkerung: Übersicht und grundsätzliche Aspekte
36	3.1 Die demographische Entwicklung bis zum Jahr 2060
39	3.2 Die Finanzierung der Altersvorsorge
41	3.3 Der finanzielle Anpassungsbedarf der AHV
45	3.4 Generelle Probleme der zweiten Säule
47	3.5 Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit (I): Arbeit im Alter
49	3.6 Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit (II): Erwerbstätigkeit der Frauen
51	3.7 Die Entwicklung der Gesundheits- und Pflegekosten
54	3.8 Zur politischen Ökonomie des Alterungsprozesses
<hr/>	
56	4 Analysen zu ausgewählten Themen
56	4.1 Erwerbstätigkeit im Alter und institutionelle Anreize
64	4.2 Die berufliche Vorsorge: Situation und Ausblick
71	4.3 Langzeitpflege im Alter
77	4.4 Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben
<hr/>	
87	5 Ausblick

Vorwort

Die Kommission für Konjunkturfragen legt hiermit ihren vierten Jahresbericht vor. Im Jahr 2001 hatte sie beschlossen, ihre Arbeit vermehrt auf grundsätzliche wirtschaftspolitische Fragen auszurichten und dem Bundesrat jährlich einen Bericht zu erstatten.

Wie im Vorjahr widmet sich der *zweite Teil* des Berichts einem einheitlichen, zentralen Thema: in diesem Jahr den wirtschaftlichen Problemen einer alternden Bevölkerung. Die damit verbundenen Herausforderungen liessen es der Kommission angemessen erscheinen, ihren diesjährigen Bericht darauf auszurichten. Dabei geht es nicht nur um die mit der demografischen Entwicklung verbundenen Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherungssysteme, sondern auch um darüber hinaus gehende Fragen der Arbeitsmarkt-, der Familien- und der Gesundheitspolitik. Selbstverständlich konnten wir nicht auf alle damit verbundenen Einzelprobleme eingehen. Wir haben uns aber bemüht, die wesentlichen Problemfelder zu behandeln und, wo uns dies möglich und sinnvoll erschien, Lösungswege aufzuzeigen.

Wie in den früheren Jahren beschäftigt sich der *erste Teil* des Berichts mit den kurz- und mittelfristigen Perspektiven der schweizerischen Volkswirtschaft. Neben einer Darstellung der weltwirtschaftlichen Lage und der makroökonomischen Aggregate werden Indikatoren zur Entwicklung einzelner Branchen vorgestellt. Danach folgen Ausführungen zur Finanz- und zur Geldpolitik.

Die Ausführungen in diesem Teil berücksichtigen die bis zum 2. September 2005 verfügbaren Daten. Eine Ausnahme bildet *Kapitel 2.2* über die Situation und die erwartete Entwicklung der schweizerischen Wirtschaft, für welches die bis zum 9. September 2005 vorliegenden Daten berücksichtigt wurden. Damit konnten insbesondere die Ergebnisse der Quartalsschätzungen zum Bruttoinlandprodukt einschliesslich des 2. Quartals 2005 berücksichtigt werden.

Für *Kapitel 3*, welches sich mit einer Übersicht über die demografische Entwicklung sowie mit grundsätzlichen Aspekten einer alternden Gesellschaft befasst, wurden Daten des Bundesamts für Statistik benötigt, die nicht publiziert sind. Sie wurden uns von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesamts zur Verfügung gestellt. Wir möchten für diese bereitwillige Unterstützung danken, ohne die dieser Bericht nicht so hätte erstellt werden können. Ausserdem danken wir all denjenigen, die mit ersten Entwürfen zu Teilen dieses Berichts, aber auch mit kritischen Anmerkungen beigetragen haben, insbesondere den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich und der Schweizerischen Nationalbank sowie Frau Prof. Monika Bütler, Herrn Prof. Claude Jeanrenaud, Frau Dr. Sabina Littmann-Wernli, Frau Prof. Regina Riphahn und Frau Prof. Renate Schubert.

Die Vielschichtigkeit der angesprochenen Probleme sowie das breite in der Kommission vertretene Meinungsspektrum bringen es mit sich, dass die Inhalte der Beiträge, insbesondere zu den Spezialthemen in *Kapitel 4*, zwar in ihrer Grundtendenz die Zustimmung der Kommission gefunden haben, nicht aber notwendigerweise auch in allen Einzelheiten.

Die Kommission hofft, mit diesem Bericht ihrerseits einen, wenn auch vielleicht nur kleinen Beitrag zur Bewältigung der Probleme geleistet zu haben, die sich für die Schweiz aus der zunehmenden Alterung ihrer Bevölkerung ergeben.

Bern, 2. September 2005

Der Präsident:
Gebhard Kirchgässner

Executive Summary

Im Zentrum des Jahresberichts 2005 der Kommission für Konjunkturfragen stehen wirtschaftliche Probleme, die aufgrund der demografischen Entwicklung in der Schweiz zu erwarten sind. Daher besteht er inhaltlich aus zwei Teilen. Im *ersten Teil*, in *Kapitel 2*, wird wie in den Berichten der Vorjahre ein Überblick über die wirtschaftliche Situation gegeben. Der *zweite Teil*, welcher die *Kapitel 3 bis 5* umfasst, befasst sich explizit mit wirtschaftlichen Problemen einer alternden Bevölkerung.

Im *ersten Teil* folgt der Darstellung der weltwirtschaftlichen Lage in *Abschnitt 2.1* eine allgemeine Einschätzung der Lage der schweizerischen Wirtschaft und ihrer Aussichten (*Abschnitt 2.2*). Diese wird ergänzt durch die Darstellung der Entwicklung ausgewählter Branchen (*Abschnitt 2.3*), wobei zunächst Umfrageergebnisse über den Geschäftsgang und die erwartete Entwicklung in der Industrie, im Baugewerbe, im Detailhandel, im Gastgewerbe und bei den Banken vorgestellt werden. Danach wird die Entwicklung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der Industrie insgesamt, der chemischen Industrie, der Maschinenindustrie und des Gastgewerbes aufgezeigt. Dem schliessen sich Ausführungen zur Entwicklung in der Landwirtschaft an. Das Kapitel schliesst mit der Darstellung der Finanz- und der Geldpolitik (*Abschnitt 2.4* bzw. 2.5).

Im zweiten Teil wird zunächst in *Kapitel 3* eine möglichst umfassende Übersicht über die mit der Alterung verbundenen wirtschaftlichen Probleme versucht; gleichzeitig werden, soweit dies möglich ist, mögliche Lösungsansätze diskutiert. Dabei wird auch auf Ergebnisse des 4. Kapitels zurückgegriffen, in welchem einige wichtige Einzelprobleme vertieft behandelt werden. Dies sind die Frage der Erwerbstätigkeit im Alter (*Abschnitt 4.1*), Probleme, die sich bei der beruflichen Vorsorge ergeben (*Abschnitt 4.2*), Fragen der Langzeitpflege im Alter und einer möglichen Versicherung dafür (*Abschnitt 4.3*) sowie das Problem der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit (*Abschnitt 4.4*). Das 5. Kapitel fasst die wesentlichen Ergebnisse kurz zusammen und befasst sich insbesondere mit den daraus zu ziehenden politischen Konsequenzen.

Die wirtschaftliche Entwicklung

Weltwirtschaftliche Entwicklung:

Seit der Jahresmitte 2004 hat sich das Weltwirtschaftswachstum wieder abgeschwächt.

Dies war weniger auf die USA, deren Wirtschaft im 2. Halbjahr 2004 mit kaum veränderter Dynamik expandierte und erst in der 1. Hälfte des laufenden Jahres etwas an Tempo einbüsste, als vielmehr auf die konjunkturelle Abschwächung in der EU und in Japan zurückzuführen. Während das Bruttoinlandprodukt (BIP) in China weiter kräftig zunahm, verlangsamte sich dessen Anstieg auch in vielen südostasiatischen Staaten etwas. Das Weltwirtschaftswachstum dürfte im 2. Halbjahr 2005 wieder leicht zunehmen. Für 2006 wird jedoch erneut mit einer nachlassenden Dynamik gerechnet.

Erwartete Entwicklung in der Schweiz:

Die Mitte 2003 einsetzende konjunkturelle Erholung verlor im vergangenen Jahr spürbar an Schwung. Hoffnungen, die steigende Nachfrage auf den Gütermärkten könne eine Wende auf dem Arbeitsmarkt herbeiführen, wurden enttäuscht. Ende 2004 stagnierten sowohl das Schweizer BIP als auch die Beschäftigung nahezu. Die Zahl der Arbeitslosen nahm zwar geringfügig ab. Diese Abnahme war jedoch im Wesentlichen durch einen verstärkten Rückzug aus dem Arbeitsmarkt sowie durch vermehrte Aussteuerungen bedingt. Eine bedeutende Ursache für die schleppende Wirtschaftsentwicklung war die verhaltene Konjunktur in den wichtigen Schweizer Exportdestinationen Deutschland, Frankreich und Italien. Weitere Faktoren, die zu dieser erneuten konjunkturellen Abschwächung in der Schweiz beigetragen haben, sind die Tieferbewertung des US-Dollars und die steigenden Preise für Erdölprodukte. Letztere prägten im vergangenen Jahr die Schweizer Teuerung. Während der Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) um 0,8 Prozent anstieg, erhöhte sich die Kernteuerung praktisch nicht.

Entwicklungen in einzelnen Branchen:

Gemäss den Konjunkturumfragen der KOF ETH präsentiert sich die Wirtschaftslage in den verschiedenen Sektoren unterschiedlich. Die Industriekonjunktur hat in den vergangenen Quartalen an Schwung verloren; die Produktion wird aber im 2. Halbjahr in bescheidenem Ausmass weiter wachsen. Das Baugewerbe hingegen verzeichnet seit vier Quartalen eine verstärkt positive Geschäftslage, welche sich auch in naher Zukunft fortsetzen dürfte. Bei den Dienstleistungsbranchen fällt im Gastgewerbe insbesondere die unbefriedigende Lage der Gaststätten auf. Auch für die nächsten

Monate ist keine Besserung in Sicht. Die Architektur- und Ingenieurbüros profitieren von der lebhaften Bautätigkeit; deren Einschätzung der künftigen Entwicklung hat sich eher noch verbessert. Die Banken konnten in den letzten drei Quartalen sehr positive Resultate ausweisen. Für das 2. Halbjahr 2005 ist jedoch mit einem bescheideneren Wachstum zu rechnen.

Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit, welche insbesondere durch Arbeitsproduktivität und Lohnkosten bestimmt wird, kann mittels der mit Produzenten- bzw. Konsumentenpreisen bereinigten nominalen Wechselkurse recht gut approximiert werden. Während die Industrie insgesamt und die Maschinenindustrie im Zeitraum zwischen 2001 und 2004 eine tendenzielle Verschlechterung ihrer Wettbewerbsposition hinzunehmen hatten, gelang es der chemischen Industrie, durch Preissenkungen die nominale Aufwertung des Schweizer Francs wettzumachen. Das Gastgewerbe konnte seine Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu den Konkurrenzländern zwischen 2002 und 2004 verbessern.

Finanzpolitik:

Die Situation der öffentlichen Haushalte hat sich im Jahr 2004 etwas entspannt. Das gesamte Defizit dürfte sich von annähernd 6 Mrd. CHF im Jahr 2003 auf noch schätzungsweise 4,5 Mrd. CHF (und damit ein Prozent des Bruttoinlandprodukts) verringert haben. Die Einnahmen verzeichneten unter anderem aufgrund der konjunkturellen Belebung wieder einen Zuwachs. Gleichzeitig fiel das Ausgabenwachstum als Folge von Sparmassnahmen und Kürzungen zur Verringerung der Haushaltsdefizite bescheiden aus. Im Jahr 2005 dürfte das gesamte Defizit von Bund, Kantonen und Gemeinden weiter auf noch 3,5 Mrd. CHF (0,8 Prozent des BIP) abnehmen. Das Einnahmenwachstum beschleunigt sich vermutlich etwas; gleichzeitig bleibt das Ausgabenwachstum aufgrund von Spar- und Kürzungsmassnahmen moderat. Im Jahr 2006 dürfte das Wachstum der Staatseinnahmen leicht vermindert anhalten. Ebenso kann eine Fortsetzung der gedämpften Ausgabenentwicklung erwartet werden. Das strukturelle Defizit erfährt unter diesen Voraussetzungen über den ganzen Zeitraum von 2004 bis 2006 eine Verminderung, so dass sich ein leicht restriktiver Einfluss der Staatsfinanzen auf die Konjunkturlentwicklung ergibt. Die Anteile sowohl der Staatsausgaben als auch der Bruttostaatsschulden am BIP, d.h. die Staats- sowie die Bruttoschuldenquote, dürften sich in diesem Zeitraum etwas verringern.

Geldpolitik:

Nach der markanten Lockerung der Geldpolitik in den Jahren 2001 bis 2003 hat die

Nationalbank den Drei-Monats-Libor im Juni und September 2004 in zwei Schritten von 0,25 Prozent auf 0,75 Prozent angehoben. Grund dafür war die konjunkturelle Belebung der Schweizer Wirtschaft, die zusammen mit dem raschen Wachstum der Geldaggregate und steigenden Erdölpreisen mittelfristig zu erhöhten Teuerungsraten zu führen drohte. Seither hat die Nationalbank angesichts der erneuten Konjunkturabschwächung auf weitere Straffungsschritte verzichtet. Bei weiterhin unveränderter Geldpolitik ist aber später wieder ein spürbarer Inflationsanstieg zu erwarten. Somit ist mit weiteren Zinsanhebungen zu rechnen, um mittelfristig Preisstabilität zu gewährleisten.

Im internationalen Umfeld hat die Schweiz nach wie vor sehr niedrige Zinsen. Dies gilt sowohl für die lang- als auch für die kurzfristigen Zinsen. Gegenüber dem Euro hat sich diesbezüglich in den vergangenen Jahren nur wenig getan: Bei den Geldmarktzinsen beträgt die Differenz heute 1,3 Prozentpunkte; sie liegt damit nur knapp unter dem längerfristigen Durchschnitt von 1,5 Prozentpunkten. Dagegen hat sich die Differenz zum Dollar in den letzten zwölf Monaten massiv erhöht; während sie im Juli 2004 noch etwa einen Prozentpunkt betrug, lagen die amerikanischen im Juli 2005 um etwa 2,7 Prozentpunkte über den schweizerischen Drei-Monats-Zinssätzen.

Wirtschaftliche Probleme einer alternden Bevölkerung

Allgemeine Entwicklung:

Die Schweiz befindet sich in einer massiven Veränderung ihrer Altersstruktur. Dabei geht es um zwei prinzipiell voneinander unabhängige Entwicklungen: Zum einen steigt die Lebenserwartung der Bevölkerung, zum anderen ist die Zahl der Geburten in den letzten Jahrzehnten (auch im Vergleich mit anderen westlichen Industriestaaten) massiv zurückgegangen. Damit nimmt der Anteil der Beschäftigten im Vergleich zu den Rentnern deutlich ab, was die Last der Renten – ganz unabhängig von ihrer Finanzierung – massiv erhöhen wird. Gleichzeitig wird vermutlich – zumindest vorübergehend – auch der Anteil der Jugendlichen an der Bevölkerung abnehmen. All dies wird die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Schweiz in den kommenden Jahrzehnten vor erhebliche Probleme stellen.

Da sich nichts daran ändern lässt, dass – im Prinzip und volkswirtschaftlich betrachtet – in jeder Periode die Erwerbstätigen für den Konsum der nicht mehr (und noch nicht) Erwerbstätigen aufkommen müssen, kann die Last, die durch die Alterung auf die Bevölkerung zukommt, letztlich nur durch eine Ausdehnung der Erwerbstätigkeit verringert

werden. Alles andere bedeutet nur eine Verschiebung dieser Last, sei es – durch eine Erhöhung der Beiträge – stärker auf die Schultern der Erwerbstätigen, sei es – durch eine Reduzierung der Renten – stärker auf Kosten der Rentner, oder sei es – durch eine Finanzierung über allgemeine Steuern – durch Belastung beider Gruppen. Wie hier die optimale Verteilung der Lasten ist, lässt sich wissenschaftlich nicht bestimmen, sondern dies ist eine politische Entscheidung; bei der freilich die Auswirkungen hoher Lohnnebenkosten in Rechnung zu stellen sind, weshalb z.B. bei der AHV eine Finanzierung der auf sie zukommenden Lasten über zusätzliche Lohnprozente als wenig sinnvoll erscheint.

Wie diese Lasten verteilt werden, hat zunächst keine (direkten) intergenerationellen Auswirkungen. Bei der Pensionskasse gilt dies dann, wenn Beiträge und Rentenzahlungen versicherungstechnisch korrekt festgelegt werden: Wer mehr Beiträge geleistet hat, kann auch höhere Rentenzahlungen erwarten. Bei der AHV gilt dies nur dann, wenn die Bevölkerungsstruktur stabil ist, und zwar unabhängig davon, ob die Bevölkerung wächst oder schrumpft. Im Übergangsprozess, in dem wir uns in den nächsten Jahrzehnten noch befinden werden, kann es jedoch erhebliche Verschiebungen der Lasten zwischen den Generationen ergeben. Dies gilt auch für die Pensionskassen, wenn – aus welchen Gründen auch immer – die heute bestehenden Rücklagen nicht ausreichen, um die den Rentnern zugesicherten Ansprüche zu befriedigen, und wenn deshalb z.B. die Beiträge der heute Erwerbstätigen angepasst werden.

Wichtiger als die Verschiebung (bzw. die «gerechte» Verteilung) der Lasten ist jedoch ihre Reduzierung durch eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit, die soweit als möglich (und sinnvoll) erfolgen sollte. Schliesst man eine massive Ausweitung der Zuwanderung aus politischen Gründen und auch, weil ihre längerfristigen Auswirkungen fraglich sind, aus, ergeben sich für die Schweiz zwei Wege: Zum einen kann die allgemeine Erwerbstätigkeit ausgedehnt werden, zum anderen wäre die Erwerbstätigkeit der Frauen zu fördern.

Erwerbstätigkeit im Alter:

Eine Ausdehnung der allgemeinen Erwerbstätigkeit erfordert, dass vom Dogma des «Rentenalters 65» Abschied genommen wird: Auch wenn das Rentenalter nicht heute und auch noch nicht in den nächsten Jahren erhöht werden muss, sollte der Öffentlichkeit klar gemacht werden, dass längerfristig eine Erhöhung des Renteneintrittsalters bei der AHV unumgänglich sein wird. Wenn eine Gesellschaft immer älter wird, wird die durch die Altersvorsorge auf ihr ruhende Last nur dann

nicht permanent ansteigen, wenn das Renteneintrittsalter entsprechend erhöht wird. Dem widerspricht nicht die Tatsache, dass ein Grossteil der Beschäftigten heute das offizielle Renteneintrittsalter gar nicht erreicht, sondern bereits früher in Rente geht: Das offizielle Renteneintrittsalter spielt auch für diese Bürgerinnen und Bürger als Richtgrösse eine wesentliche Rolle. Seine Erhöhung wird daher auch auf ihre Erwerbstätigkeit einen Einfluss haben.

Eine Erhöhung des Renteneintrittsalters kann (und sollte vermutlich auch) mit einer Flexibilisierung einhergehen, indem z.B. vermehrt Altersteilzeitarbeit möglich wird. Auch ist durchaus diskutierbar, ob nicht für bestimmte Berufsgruppen mit besonderer körperlicher Belastung Sonderregelungen für eine vorzeitige Pensionierung (z.B. in Abhängigkeit von der Zahl der Beitragsjahre) getroffen werden sollen. All dies sollte jedoch nicht davon ablenken, dass die generelle Tendenz dahin gehen muss, die Zeit der Erwerbstätigkeit auszudehnen.

Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben:

Die Erwerbstätigkeit der Frauen wird sich vor allem dann erhöhen, wenn die Vereinbarkeit von Familie und Beruf besser gewährleistet wird. Dies erfordert sowohl organisatorische als auch finanzielle Massnahmen. Zum einen sollten in Kinderhorten und -gärten sowie in Primarschulen die Zeiten so geregelt werden, dass beide Partner in einer Familie zumindest eine Halbtagsarbeit aufnehmen können. Zweitens sollte die «Heiratsstrafe» im Steuersystem abgeschafft werden: Die traditionelle Art der Familienbesteuerung ist durch eine Variante des Splitting oder durch die Individualbesteuerung zu ersetzen. Drittens ist die Subventionierung der Kinderbetreuungskosten einkommensunabhängig zu gestalten, und/oder diese Kosten sollten von der Steuer absetzbar sein: Es macht keinen Sinn, wenn z.B. verheiratete Zweitverdiener mit zwei Kindern dann, wenn sie fünf anstatt drei Tage in der Woche arbeiten, Einkommenseinbussen hinnehmen müssen.

Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf dürfte auch dazu führen, dass die Geburtenrate wieder zunimmt. Dass heute in der Schweiz 40 Prozent der Frauen mit höherem Bildungsabschluss keine Kinder mehr haben, ist keine unabänderliche Fügung, sondern hängt auch mit der Politik sowie mit der Einstellung der Gesellschaft zu Kindern zusammen. Die skandinavischen Länder mit ihrem ausgebauten Kinderbetreuungssystem zeigen, dass man auch in Ländern mit hohem Pro-Kopf-Einkommen deutlich höhere Geburtenraten haben kann. Zwar schrumpfen auch diese Gesellschaften, aber eben etwas langsamer und dadurch mit geringeren Zusatzlasten.

Probleme der AHV und der beruflichen Vorsorge:

Unabhängig davon, wie hoch die Leistungen der Altersvorsorge sind, welche die Bürgerinnen und Bürger erhalten, sie müssen sicher sein können, dass sie die ihnen zugesicherten Leistungen auch erhalten werden. Wenn die AHV wie bisher das Existenzminimum abdecken soll, dürfte dies bedeuten, dass sie – auch bei einer Erhöhung des Regelrenteneintrittsalters – zusätzlicher Mittel bedarf. Diese dürften vermutlich am sinnvollsten durch allgemeine Steuermittel gedeckt werden. Bei den Pensionskassen kommt es in der heutigen Situation zunächst darauf an, dass sie saniert werden. Im Weiteren ist strikt darauf zu achten, dass Beiträge und Leistungsversprechen miteinander im Gleichgewicht sind. Dies bedingt, dass die Parameter der Regulierung, insbesondere die Mindestverzinsung und der Umwandlungssatz, automatisch und periodisch an die Marktbedingungen und an die Demografie angepasst werden. Ihre Festlegung sollte sich zudem (zumindest implizit) an realen und nicht an nominalen Grössen orientieren. Ideal wäre z.B. eine Indexierung des Umwandlungssatzes an die aktuellen Sterbetafeln unter Mitberücksichtigung der prognostizierten Erhöhung der Lebenserwartung der Versicherten. Eine automatische Anpassung dieser Grössen würde zum einen den Betroffenen eine bessere Planbarkeit ermöglichen und zweitens politische Konflikte über deren Festsetzung vermeiden.

Langzeitpflege im Alter:

Die erhöhten Kosten der Altersvorsorge sind nicht die einzigen, die infolge der Alterung auf die Gesellschaft zukommen; dazu treten zusätzliche Kosten im Gesundheitssystem. Dabei dürfte die Tatsache, dass ältere Menschen – ceteris paribus – mehr medizinische Leistungen in Anspruch nehmen, von geringerer Bedeutung sein als die zusätzlich auf uns zukommenden Kosten der Langzeitpflege im Alter. Die Kosten zusätzlicher medizinischer Leistungen führen (neben anderen, vermutlich sehr viel wichtigeren Faktoren) zu steigenden Kosten des Gesundheitswesens. Mit ihrer Bewältigung sollte man sich im Rahmen einer allgemeinen Diskussion des Gesundheitswesens beschäftigen; eine gesonderte Betrachtung dieses Ausschnitts dürfte wenig sinnvoll sein. Daher befasst sich dieser Bericht auch nicht mit Vorschlägen in dieser Richtung. Anders sieht es dagegen im Bereich der Altenpflege aus. Hier entstehen Kosten, die bisher nur zum Teil durch die Krankenversicherung übernommen werden. Es besteht die Möglichkeit einer allgemeinen Pflichtversicherung als Ergänzung zur obligatorischen Pflichtversicherung. Eine Alternative dazu ist die grund-

sätzliche Beibehaltung des bisherigen Systems, nach welchem die nicht von den Krankenversicherungen gedeckten Zusatzkosten von den Bürgerinnen und Bürgern selbst aufgebracht werden müssen bzw., soweit diese dazu nicht in der Lage sind, von der öffentlichen Hand übernommen werden. Aus verteilungspolitischer Perspektive dürfte diese Lösung, soweit die öffentliche Hand wirklich alle erforderlichen Kosten übernimmt, einer Pflichtversicherung zumindest nicht unterlegen sein.

Nimmt man all dies zusammen, dann zeigt sich, dass mit der Alterung (und Schrumpfung) der Bevölkerung erhebliche Probleme auf die Schweiz zukommen. Dabei wurde hier vor allem auf die finanziellen Lasten abgestellt, die sich für die öffentliche Hand (und in Bezug auf die AHV insbesondere für den Bund) ergeben. Damit soll weder unter den Tisch gewischt werden, dass es auch andere Belastungen gibt, noch, dass man auch positive Aspekte dieser Entwicklung sehen kann. Schliesslich kann die Bevölkerung nicht endlos wachsen: Das längerfristige Überleben der Menschheit hängt u.a. davon ab, dass die Bevölkerung in allen Staaten dieser Erde stabilisiert wird. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die demografische Entwicklung der Schweiz insbesondere die Politik des Bundes in den nächsten Jahrzehnten vor erhebliche Probleme stellen wird. Je schneller sie sich damit befasst und je langfristiger sie diese angeht, desto eher wird sie in der Lage sein, sie in befriedigender Weise zu lösen. Die Kommission für Konjunkturfragen ist der Auffassung, dass die vor uns liegende Problematik relativ klar ist und dass die Wege zu ihrer Bewältigung prinzipiell bekannt sind, auch wenn im Detail nach wie vor (zum Teil auch erheblicher) Diskussionsbedarf besteht. Die Politik wäre daher gut beraten, diese Probleme offensiv anzugehen, auch wenn dies zunächst unpopulär sein mag. Gerade in der direkten Demokratie der Schweiz, in der Reformen der Zustimmung der Bevölkerung bedürfen, müssen Reformprozesse langfristig angegangen werden, und sie dürfen sich auch durch (vorübergehende) Misserfolge in Form verlorener Volksabstimmungen nicht entmutigen lassen.

1. Einleitung

Eines der grossen Probleme der Schweiz ist die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung. Dabei geht es um zwei prinzipiell voneinander unabhängige Entwicklungen: Zum einen steigt die Lebenserwartung der Bevölkerung, zum anderen ist die Zahl der Geburten in den letzten Jahrzehnten (auch im Vergleich mit anderen westlichen Industriestaaten) massiv zurückgegangen. Damit nimmt der Anteil der Beschäftigten im Vergleich zu den Rentnern deutlich ab, was die Last der Renten – ganz unabhängig von ihrer Finanzierung – massiv erhöhen wird. Gleichzeitig wird vermutlich – zumindest vorübergehend – auch der Anteil der Jugendlichen an der Bevölkerung abnehmen. All dies wird die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Schweiz in den kommenden Jahrzehnten vor erhebliche Probleme stellen.

Darauf wurde bisher insbesondere von Wissenschaftlern schon längere Zeit hingewiesen.¹ Dabei wurde die Diskussion in der Schweiz vor allem im Hinblick auf die erste Säule der Altersvorsorge, die AHV, geführt.² In der Öffentlichkeit (und auch in der Politik) wurde dieses Problem jedoch bisher weitgehend ignoriert.³ Die gescheiterte Abstimmung über die 11. AHV-Revision kann zumindest so interpretiert werden, dass im Volk (noch) keine Bereitschaft vorhanden ist, die in Zukunft unumgänglich notwendigen Veränderungen bei der AHV vorzunehmen. Die Hoffnung scheint noch zu gross zu sein, dies liesse sich z.B. durch höheres Wirtschaftswachstum vermeiden. Schliesslich wird immer wieder darauf hingewiesen, dass die AHV bei einem höheren Wirtschaftswachstum heute keine Probleme hätte.⁴ Dies gilt freilich nur kurz- und bestenfalls mittelfristig. Wie bereits die Ausführungen in *Teil 4.2* unseres Jahresberichts 2004 gezeigt haben, sind solche Hoffnungen langfristig trügerisch.

Insgesamt sind bei einer alternden Bevölkerung ein sinkendes Arbeitsangebot, eine geringere Ersparnis und ein geringeres Wirtschaftswachstum zu erwarten.⁵ Dies kann unterschiedlich eingeschätzt werden. Soweit diese Entwicklung in der Öffentlichkeit der Schweiz (und auch anderer Industriestaaten) überhaupt wahrgenommen wird, wird sie vorwiegend als Problem gesehen. «Hilfe! Die Schweiz schrumpft»⁶ ist der Titel eines bereits 1994 erschienenen Buches. Man spricht in diesem Zusammenhang nicht nur vom «Generationenkonflikt», sondern sogar vom «Generationenkrieg»; gemäss einer Befragung gibt es

einen solchen zwar nur für 15 Prozent der Westschweizer, aber immerhin für 61 Prozent der Deutschschweizer.⁷ Dagegen gibt es auch vereinzelte Stimmen, welche positive Aspekte einer schrumpfenden Bevölkerung sehen. So soll T. Straubhaar diese Aussicht mit «Toll: Endlich Platz» kommentiert haben.⁸

Auch wenn man mögliche positive Aspekte nicht leugnet, lässt sich nicht übersehen, dass die mit der Alterung auf die Bevölkerung der Schweiz zukommenden Finanzierungsprobleme eine gewaltige Herausforderung darstellen. Die im 3. Kapitel vorgestellten Simulationsergebnisse des Bundesamts für Statistik zeigen, dass bis zur Mitte dieses Jahrhunderts mit einer Verdoppelung des Altersquotienten zu rechnen ist. Dies wird nicht nur für die AHV, sondern auch für die zweite Säule massive Probleme mit sich bringen.

Dazu ist das Problem der Gesundheitskosten zu berücksichtigen. Wenn man davon ausgeht, dass diese – ceteris paribus – mit zunehmendem Alter steigen, und wenn man beim jetzigen System bleiben will, nach welchem diese Kosten im Wesentlichen von den staatlich regulierten Pflichtversicherungen getragen werden, ist auch hier mit (relativ zum BIP) steigenden Aufwendungen zu rechnen. Dabei ergibt sich durch den technischen Fortschritt im medizinischen Bereich (vermutlich) ein verstärkender Effekt, da durch ihn nicht nur das Lebensalter, sondern auch die Phase intensiver medizinischer Betreuung verlängert wird. Dies dürfte sich in steigenden Kosten für die Alterspflege niederschlagen.

Die durch die Alterung auf den Staat zukommenden Finanzierungsprobleme verlangen langfristige Änderungen im System der sozialen Sicherung, wenn dieses auf Dauer stabil bleiben soll. Wie gross diese Änderungen sein müssen und in welche Richtung sie gehen sollten, hängt in erster Linie davon ab, wie stark die demografischen Verschiebungen sein werden. Sie ergeben sich vor allem aus der Entwicklung der Fertilität, aber auch aus der Migration. Auf beides hat die Politik einen bestimmten, wenn auch recht begrenzten Einfluss. Die erforderlichen Änderungen hängen aber auch davon ab, wie sich – bei gegebener Altersstruktur – die Erwerbstätigkeit entwickelt. Dabei sind unter anderem zwei Faktoren massgebend: der Grad, in welchem die Frauen erwerbstätig sind, und das Alter des Übergangs von der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand. Auch hier bestehen für die Politik (in Grenzen) Handlungsmöglichkeiten.

1 Siehe OECD (1999).

2 Siehe z.B. Bombach G., Kleinewefers H. und Weber L. (1978), Abrahamsen Y., Kaplaneck H. und Schips B. (1988), Wechsler M. und Savioz R.M. (1993) sowie Savioz M.R. und Wechsler M. (1997).

3 Zu Gründen für die Verdrängung dieser Problematik in Öffentlichkeit und Politik siehe Kaufmann F.-X. (2005, S. 34ff.).

4 Siehe z.B. Nova C. und Zimmermann R., Die AHV ist sicher – auch künftig, <http://www.sgb.ch/d-download/03pd.doc>.

5 Siehe hierzu z.B. Siebert H. (2002, S. 1ff.).

6 Füglistaller P. (1994). – Siehe auch Bundesamt für Statistik (1996) oder Mückli S. (1999).

7 Siehe hierzu Schiesser W., «Generationenkrieg» kein Westschweizer Thema: Andere Sichten diesseits und jenseits der Saane, Neue Zürcher Zeitung Nr. 286 vom 8. Dezember 1999, S. 15.

8 Siehe: «Für die wenigen wird alles besser»: Thomas Straubhaar zum Schrumpfen der Bevölkerung, Neue Zürcher Zeitung Nr. 160 vom 12. Juli 2005, S. 13.

Angesichts dieser, auch und gerade für die Politik des Bundes bestehenden Herausforderungen beschloss die Kommission für Konjunkturfragen, den diesjährigen Jahresbericht unter das Thema der wirtschaftlichen Auswirkungen einer alternden Bevölkerung zu stellen. Dies bedeutet, dass ausser dem Berichtsteil (*Kapitel 2*), der wie in den vorhergehenden Jahren die Situation und die Aussichten der schweizerischen Wirtschaft darstellt und erläutert, die übrigen Teile sich diesem Thema widmen. Dabei versuchen wir, es – im Rahmen unserer Möglichkeiten – so umfassend wie möglich anzugehen. Es betrifft nicht nur die Finanzpolitik, die bei der finanziellen Sicherung des Systems der Altersvorsorge gefordert ist, sondern, wie sich aus den obigen Ausführungen bereits ergibt, auch die Arbeitsmarkt-, die Familien- und die Gesundheitspolitik.

Im 3. *Kapitel* versuchen wir eine möglichst umfassende Übersicht über die mit der Alterung verbundenen wirtschaftlichen Probleme zu geben und gleichzeitig, soweit dies möglich ist, Lösungsansätze zu diskutieren. Dabei wird auch auf Ergebnisse des 4. *Kapitels* zurückgegriffen, in welchem einige wichtige Einzelprobleme vertieft behandelt werden. Das 5. *Kapitel* fasst die wesentlichen Ergebnisse kurz zusammen und befasst sich insbesondere mit den daraus zu ziehenden politischen Konsequenzen.

Zunächst wird im 3. *Kapitel* die demografische Entwicklung dargestellt, wie sie sich aus den entsprechenden Simulationsrechnungen des Bundesamts für Statistik ergibt. Dabei zeigt sich, dass bis zur Mitte dieses Jahrhunderts mit einer massiven Zunahme des Altersquotienten zu rechnen ist. Dies wird zu erheblichen Finanzierungsproblemen des Systems der Altersvorsorge führen. Dabei stellt sich die Frage, wie diese zu lösen sind, d.h. zum einen, welche Rolle das Umlageverfahren und das Kapitaldeckungsverfahren spielen sollen, und zweitens, wie erforderliche zusätzliche Mittel aufzubringen sind.

Die daraus für die AHV entstehenden Probleme sind in den vergangenen Jahren vergleichsweise ausführlich diskutiert worden.⁹ Dagegen haben die Probleme der zweiten Säule weniger Beachtung gefunden, obwohl sie – bei genauerem Hinsehen – nicht weniger bedeutend sind. Dies dürfte spätestens seit dem «Börsencrash» zu Beginn dieses Jahrzehnts deutlich geworden sein. *Kapitel 4.2* widmet sich daher Fragen der beruflichen Vorsorge. Dabei dreht es sich nicht nur um die Sanierung der in Schieflage geratenen Pensionskassen, sondern auch um Fragen der sinnvollen Regulierung, die spätestens immer dann öffentlich diskutiert werden, wenn es um die Festlegung der Mindestverzinsung oder des Umwandlungssatzes geht.

Finanzierungsprobleme ergeben sich jedoch nicht nur bei der Altersvorsorge, sondern – aller Voraussicht nach – auch bei der Alterspflege; sie beinhaltet eines der wenigen Risiken, welches heute durch die Sozialversicherung nicht abgedeckt ist. Dies bedeutet nicht, dass die Einführung einer zusätzlichen Pflichtversicherung unbedingt geboten wäre; der heutige Zustand könnte (mit geringfügigen Änderungen) auch als Dauerlösung betrachtet werden. Wenn aber eine Pflegeversicherung eingeführt werden sollte, sollte sie sinnvoll konstruiert sein. *Kapitel 4.3* zeigt Möglichkeiten und Wege hierfür auf.

Die Diskussion sollte sich jedoch nicht nur um die Verteilung der finanziellen Lasten kümmern, die mit der Alterung verbunden sind. Soweit es möglich ist, sollte man versuchen, diese Lasten zu mildern. Der natürlichste Weg dazu ist eine vermehrte Erwerbstätigkeit im Alter: Dadurch ergäben sich gleichzeitig mehr Einnahmen für und weniger Ansprüche an das System der Altersvorsorge. Dies läuft freilich der Entwicklung der letzten Jahrzehnte entgegen: Obwohl die Lebenserwartung zugenommen hat, ist das durchschnittliche Rentenalter gesunken.

Kapitel 4.1 befasst sich daher mit der Erwerbstätigkeit im Alter. Wie müssen die Anreize gesetzt werden, damit das effektive Rentenalter in Zukunft nicht mehr sinkt, sondern wieder steigt? Viele ältere Arbeitnehmer wären bereit, weiterhin zumindest in Teilzeit zu arbeiten. Dies darf aber durch das Renten- wie auch durch das Steuersystem nicht «bestraft» werden. Vielmehr sollten im Rahmen einer Flexibilisierung positive Anreize gesetzt werden, die den Betroffenen auch mehr Wahlmöglichkeiten bieten.

Die Finanzierungsproblematik könnte auch durch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben gemildert werden. Damit befasst sich *Kapitel 4.4* des Berichts. Verglichen mit anderen Ländern ist diese Vereinbarkeit in der Schweiz eher schwierig. Angesichts der heute noch vorherrschenden Rollenverteilung geht dies vor allem zu Lasten der Frauen. Wie Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, kann eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowohl zu einer höheren Erwerbsbeteiligung der Frauen als auch zu höheren Geburtenzahlen führen. Beides kann helfen, die finanzielle Last der Alterung zu mildern.

Literaturangaben Kapitel 1

- Abrahamsen Y., Kaplanek H. und Schips B. (1988), Die Zukunft der AHV: Eine modellgestützte Analyse der finanziellen Entwicklung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), Rüegger, Grösch 1988.
- Bombach G., Kleinewefers H. und Weber L. (1978), Lage und Probleme der schweizerischen Wirtschaft, Bern 1978.
- Bundesamt für Statistik (1996), Herausforderung Bevölkerungswandel: Perspektiven für die Schweiz, Bern 1996.
- Füglistaller P. (1994), Hilfe! Die Schweiz schrumpft: Die demografische Entwicklung der Schweiz und ihre Folgen, Orell Füssli, Zürich 1994.
- Kaufmann F.-X. (2005), Schrumpfende Gesellschaft: Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen, Suhrkamp, Frankfurt 2005.
- Möckli S. (1999), Die demografische Herausforderung: Chancen und Gefahren einer Gesellschaft lang lebender Menschen, Haupt, Bern et al. 1999.
- OECD (1999), Wahrung des Wohlstands in einer alternden Gesellschaft, Paris 1999.
- Savioz M.R. und Wechsler M. (1997), Wie gross ist der zukünftige Anpassungsbedarf bei der AHV?, Diskussionsbeitrag zum fünfzigsten Jahrestag der schweizerischen Alters- und Hinterlassenenversicherung, Universität St. Gallen, Volkswirtschaftliche Abteilung, Diskussionspapier Nr. 9720, St. Gallen, Dezember 1997.
- Siebert H. (2002), Economic Perspectives for Aging Societies: The Issues, in: H. Siebert (ed.), Economic Policy for Aging Societies, Springer, Heidelberg et al. 2002, S. 1–6.
- Wechsler M. und Savioz M.R. (1993), Soziale Sicherheit nach 2000. Finanzielle Perspektiven und Szenarien für die Schweiz, Rüegger, Grösch, 1993.

⁹ Siehe die entsprechenden Referenzen in Fussnote 2.

2. Wirtschaftslage und Makropolitik

2.1 Weltwirtschaftliche Lage und Aussichten

2.1.1 Übersicht über die konjunkturelle Entwicklung Ende 2001 bis 2004

Nach dem Ende des letzten Konjunkturabschwungs 2001 folgte im OECD-Raum eine zunächst nur zögerliche Erholung. Insbesondere in der EU und in Japan blieb das Wirtschaftswachstum bescheiden, aber auch in den USA kam der Aufschwung nicht richtig in Fahrt. Dies änderte sich im Verlauf des Jahres 2003. In der 2. Jahreshälfte expandierte die Wirtschaft wieder kräftig, und auch im 1. Halbjahr 2004 setzte sich diese dynamische Entwicklung fort.

Nach der Jahresmitte 2004 schwächte sich das Wachstum jedoch wieder ab. Während in den USA die Wirtschaft mit kaum veränderter Dynamik expandierte, halbierte sich der Zuwachs des BIP in der EU nahezu. Japan glitt sogar in eine milde Rezession ab. In den zwei letztgenannten Regionen verlangsamte sich nach der Jahresmitte der Exportzuwachs. Im Gegensatz zur US-amerikanischen Wirtschaft, deren Wachstum hauptsächlich von einer weiterhin starken Ausweitung der Binnennachfrage getragen wurde, war der Zuwachs der binnenwirtschaftlichen Aktivitäten in der EU und in Japan zu gering, um dem schwächeren Aussenhandel genügend entgegenwirken zu können. In vielen südostasiatischen Staaten war eine Beruhigung der hohen Wachstumsdynamik zu beobachten. Nennenswerte Ausnahme war die chinesische Wirtschaft, die weiter kräftig wuchs. Die lateinamerikanischen Volkswirtschaften schliesslich expandierten im letzten Jahr ebenfalls deutlich.

Im Zuge dieses kräftigen Weltwirtschaftswachstums stiegen die Rohölpreise im Verlauf von 2004 weiter an. Gleichwohl hat sich die Inflation in den Industrieländern nur wenig beschleunigt. Trotz der Zinswende in den USA Mitte 2004 blieben die Renditen längerfristiger Staatsanleihen auf niedrigem Niveau.

2.1.2 Wirtschaftslage 2004

USA

In den USA war das Wirtschaftswachstum 2004 massgeblich auf eine erneut kräftige Zunahme des privaten Konsums sowie auf die Fortsetzung der im Vorjahr begonnenen, deutlichen Erholung der Unternehmensinvestitionen zurückzuführen. So weiteten die privaten Haushalte einmal mehr ihre Ausgaben deutlich aus. Die Beschäftigung nahm im Zuge

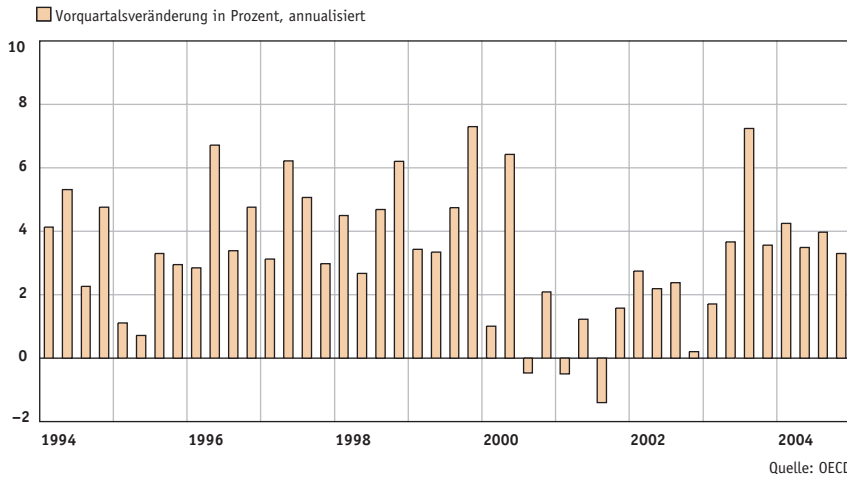
der merklich steigenden Unternehmensinvestitionen zu, und die Arbeitslosenquote sank von einem Höchststand von 6,3% Mitte 2003 auf noch 5,4% Ende letzten Jahres. Teilweise war dies auf einen Rückzug potenziell Erwerbstätiger vom Arbeitsmarkt zurückzuführen. 2004 lag die Arbeitsmarktpartizipation im Vergleich zur Periode 1994 bis 2000 rund 0,5 Prozentpunkte tiefer. Der Beschäftigungszuwachs blieb jedoch moderat. Die Unternehmen erhöhten ihre Produktion und investierten kräftig, ohne dass sich die Zahl der Beschäftigten dementsprechend erhöht hätte. Im Gegensatz zu den Vorjahren gingen von der Fiskalpolitik kaum noch Impulse auf den privaten Konsum aus, wohl aber auf kleine und mittlere Unternehmen. Die kräftige Ausweitung der Binnennachfrage ging weiter einher mit stark steigenden Importen, und es resultierte erneut ein negativer Aussenbeitrag. Das BIP expandierte um 4,2%, nach 2,7% im Vorjahr.

Trotz der schwungvollen Konjunktorentwicklung und der kontinuierlichen Verteuerung der Energiegüter blieb der Preisanstieg relativ moderat. Die durchschnittliche Jahressteigerung lag bei 2,7%, nach 2,3% im Jahr 2003. Die um die volatilen Komponenten Nahrungsmittel und Energie bereinigte Inflationsrate beschleunigte sich im selben Zeitraum von 1,5% auf 1,8% und blieb somit mässig.

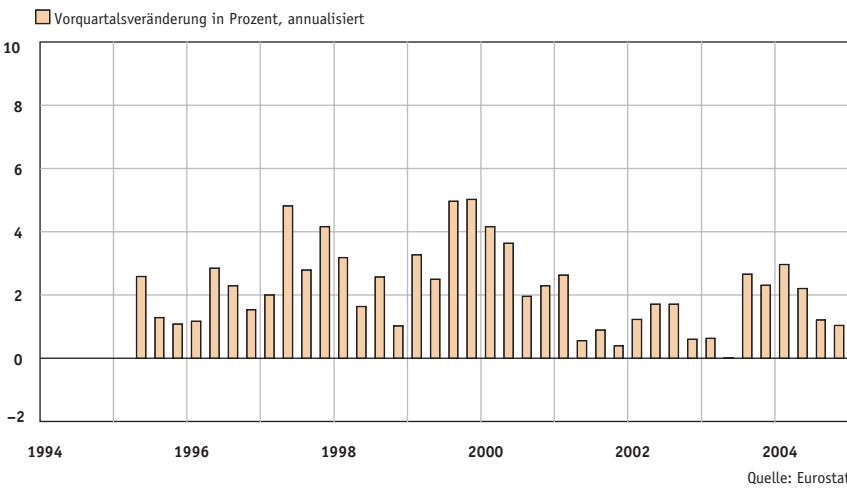
EU

Die im 2. Halbjahr 2003 einsetzende konjunkturelle Erholung in der EU mündete bereits ein Jahr später wieder in eine Schwächephase. Der Anstieg der Exporte, welcher sich als eigentlicher Wachstumsmotor erwiesen hatte, schwächte sich ab. Die seit Frühjahr 2001 anhaltende Aufwertung des Euro dürfte die Exporte von im Euro-Raum produzierenden Unternehmen tendenziell gedämpft haben. Positiv zu vermerken ist, dass sich die ein Jahr zuvor begonnene Erholung der Bruttoanlageinvestitionen auch in der 2. Hälfte 2004 fortsetzte. Die Zunahme blieb allerdings bescheiden, und auch die Beschäftigungsausweitung war lediglich schwach. Das Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt bildete sich denn auch nur wenig zurück. Lag die Arbeitslosenquote Anfang 2004 bei 9,1%, sank sie bis Ende Jahr lediglich auf 8,9%. Die privaten Haushalte weiteten ihre Ausgaben nach wie vor nur moderat aus. Hinter diesem Aggregat verbergen sich allerdings erneut deutliche Divergenzen. Während insbesondere im Vereinigten König-

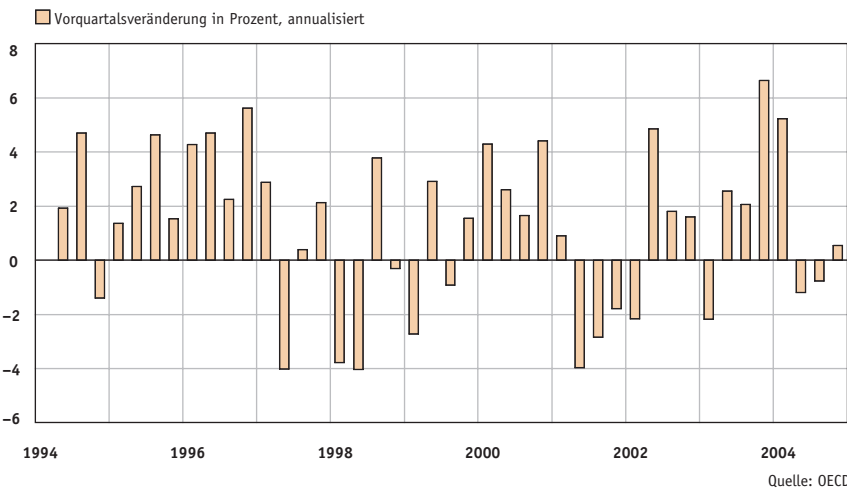
Grafik 2.1: USA – Entwicklung des realen BIP



Grafik 2.2: EU (25) – Entwicklung des realen BIP



Grafik 2.3: Japan – Entwicklung des realen BIP



te Konsumnachfrage wuchs etwas schwächer, die Investitionen stiegen aber kräftig an. Insgesamt blieb die Binnennachfrage ein wichtiger Wachstumsträger in dieser Ländergruppe. Für das Gesamtjahr 2004 resultierte in der EU ein Zuwachs des BIP von 2,4%, nach 1,1% im Vorjahr.

Die konjunkturelle Entwicklung in der EU insgesamt begrenzte den Preissetzungsspielraum der Anbieter. Die Konsumteuerung wurde denn auch primär vom Anstieg der Energiepreise und der Anhebung administrierter Preise bestimmt. Lag die Vorjahresteueringang 2004 bei 1,9% (Euro-Raum: 1,8%), betrug sie Ende Jahr 2,4% (Euro-Raum: 2,3%). Die um die Komponenten Nahrungsmittel, Energie, Tabak und Alkohol bereinigte Kernrate stieg von 1,6% auf 1,8% schwächer an.

Japan

Ähnlich wie in der EU war das im Verlauf von 2003 stärker werdende Wirtschaftswachstum in Japan nicht von Dauer. Für die erneute Abschwächung im Jahr 2004 verantwortlich waren die deutlich langsamer zunehmenden Exporte als Folge stagnierender Ausfuhren in die USA und nach Asien. Zudem gingen auch die Bruttoanlageinvestitionen und die privaten Konsumausgaben zurück, sodass das BIP im 2. und 3. Quartal schrumpfte und in der Periode Oktober bis Dezember nur geringfügig stieg. Angesichts dieser Entwicklung vermag auf den ersten Blick der Rückgang der Arbeitslosenquote zu überraschen. Diese sank von 5,0% im Januar 2004 auf noch 4,4% im Dezember. Die Beschäftigung nahm jedoch nur bis gegen Mitte Jahr leicht zu; anschliessend ging sie zurück. Da das Arbeitsangebot demografisch bedingt zurückgeht, trägt dies – wie bereits im Vorjahr – zu einem Abbau des Arbeitsmarktungleichgewichts bei. Infolge des kräftigen Wirtschaftswachstums zu Beginn von 2004 wird für das Gesamtjahr ein realer Zuwachs des BIP von 2,7% ausgewiesen, nach 1,4% im Vorjahr.

Die durchschnittliche Konsumteuerung lag 2004 mit 0,0% erstmals seit fünf Jahren nicht mehr im negativen Bereich. Im Gegensatz zu den USA oder der EU ist nicht primär der Anstieg der Energiepreise für diese Entwicklung verantwortlich, sondern die Verteuerung von Nahrungsmitteln. Aber auch unter Ausschluss frischer Nahrungsmittel hat die Deflation nachgelassen, nach 0,3% im Vorjahr sanken die Preise noch um 0,1%.

Weitere Regionen

In den Schwellenländern Asiens setzte sich der im 2. Halbjahr 2003 begonnene Aufschwung fort. Im Verlauf kam es zwar ebenfalls zu einer gewissen Beruhigung der hohen Wachstumsdynamik. Die Zuwächse des BIP

reich und in Spanien der private Konsum nochmals deutlich zulegte, blieb er in Deutschland im dritten Jahr in Folge schwach. Die in Deutschland seit dem 3. Quartal vom Exportaufschwung ausgehenden Impulse auf die Binnenwirtschaft haben insgesamt wenig bewirkt. Das BIP der neuen Mitgliedstaaten der EU hingegen nahm erneut stark zu. Die priva-

lagen allerdings mehrheitlich zwischen 7% und 9%. Das Wirtschaftswachstum wurde in den meisten Volkswirtschaften sowohl von hohen Ausfuhrzuwächsen als auch von einer starken Binnennachfrage getragen.

Nach der Stabilisierung der Konjunkturlage im Vorjahr war 2004 für die lateinamerikanischen Volkswirtschaften eines der wirtschaftlich besten Jahre seit langem. Eine rege Nachfrage in bedeutenden Absatzmärkten gekoppelt mit steigenden Preisen von wichtigen Exportgütern sowie eine lebhafte Binnenachfrage trugen zu diesem Ergebnis bei.

2.1.3 Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen

Das anhaltend dynamische Wirtschaftswachstum in den USA einerseits, die Abschwächung im Jahresverlauf in Japan und der EU andererseits führten dazu, dass die Einschätzung zur Wirtschaftspolitik – insbesondere zur Geldpolitik – nicht mehr so einheitlich ausfällt wie vor einem Jahr.

Die Bank of England, die von November 2003 bis August 2004 den geldpolitischen Expansionsgrad zurückgenommen hatte, reduzierte als Reaktion auf die spürbare Abschwächung der heimischen Konjunktur im bisherigen Jahresverlauf den Leitzinssatz im August dieses Jahres um 25 Basispunkte.¹ Demgegenüber dürfte die Amerikanische Zentralbank (Fed) den seit Juni 2004 verfolgten geldpolitischen Kurs sukzessiver Leitzinserhöhungen zunächst beibehalten. Die Realzinsen befinden sich nur wenig im positiven Bereich, und die Geldpolitik kann noch als leicht expansiv bezeichnet werden. Im Euro-Raum bewegen sich die Realzinsen seit der letzten Lockerung des geldpolitischen Kurses durch die Europäische Zentralbank (EZB) in der 1. Jahreshälfte 2003 nahe null. Die deutliche Aufwertung des handelsgewichteten Aussenwerts des Euro im Jahr 2003 und erneut im 4. Quartal 2004 wirkte sich jedoch spürbar restriktiv auf die monetären Rahmenbedingungen aus. Die Abwertung des Euro im bisherigen Jahresverlauf hat zu wieder etwas günstigeren Bedingungen geführt. Mit Blick auf die zögerliche Konjunktorentwicklung einerseits und die niedrigen Realzinsen andererseits wird erwartet, dass die EZB im laufenden Jahr und 2006 keine Zinsschritte vornimmt. In Japan dürften die monetären Behörden nach wie vor bestrebt sein, die expansive Ausrichtung der Geldpolitik in diesem und im kommenden Jahr fortzuführen.

Die Langfristzinsen in den drei grossen Wirtschaftsregionen verharrten bis im Sommer auf niedrigem Niveau. Auch aus dieser Perspektive können die monetären Rahmenbedingungen als konjunkturstützend eingestuft werden.

Von der Finanzpolitik werden in keinem der drei Wirtschaftsräume positive Impulse auf die Wirtschaftsaktivitäten erwartet. In den USA ist die Finanzpolitik weniger expansiv ausgerichtet als in den letzten Jahren. Das Ausgabenwachstum dürfte sich leicht abschwächen, abgesehen von Zusatzausgaben im Rahmen der Bewältigung der Schäden des Wirbelsturms «Katrina». In der EU gewährt der im Frühjahr 2005 revidierte Stabilitäts- und Wachstumspakt den Defizitsündern längere Fristen, um den Fehlbetrag im Staatshaushalt wieder unter die im Maastricht-Vertrag vereinbarten 3% des BIP zu reduzieren. Der finanzpolitische Kurs dürfte daher im laufenden und im nächsten Jahr annähernd konjunkturneutral ausgerichtet sein. Der Konsolidierungsbedarf vieler EU-Staaten hat sich jedoch kaum verringert.

In Japan erreicht die Staatsverschuldung im laufenden Jahr rund 170% des BIP. Entsprechend dürfte sich insbesondere die Entwicklung der investiven Staatsnachfrage bremsend auf das Wirtschaftswachstum auswirken.

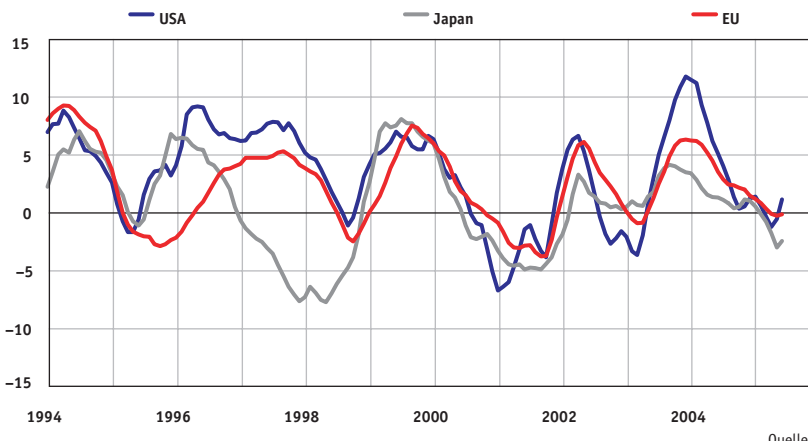
2.1.4 Entwicklung 2005 und Aussichten 2006

Der Start in das Jahr 2005 verlief auf den ersten Blick wirtschaftlich relativ ansprechend. Das BIP nahm im OECD-Raum wieder etwas stärker zu als im Verlauf des 2. Halbjahrs 2004. Allerdings hat in der EU der Zuwachs des BIP die konjunkturelle Grundtendenz überzeichnet, während in Japan Nachholeffekte für den überaus kräftigen Anstieg des privaten Konsums verantwortlich gewesen sein dürften. Im 2. Quartal schwächte sich das Wachstum im OECD-Raum erneut ab. Die OECD-Sammelindizes der vorlaufenden Indikatoren deuten mit dem Juni-Wert erstmals wieder auf ein stärkeres Wirtschaftswachstum hin, nachdem sie monatelang eine Abschwächung signalisierten. So werden in den USA etwas höhere Zuwachsraten für die 2. Hälfte des laufenden Jahres erwartet. In Japan zeichnen sich die Unternehmen durch eine steigende Zuversicht aus. In der EU hat sich das Vertrauen von Unternehmen und Konsumenten zur Jahresmitte hin stabilisiert. Dies folgt jedoch auf einen mehrmonatigen Rückgang. Die verschiedenen Indikatoren in der EU lassen den Schluss zu, dass sich das schwache Wachstum nach der Jahresmitte etwas verstärken dürfte. Auf eine spürbare Erholung weisen sie aber (noch) nicht hin.

Auf den Rohölmärkten zeichnet sich keine Entspannung ab. Der Preis für ein Fass Nordsee-Brent liegt im Herbst bei über 60 US-Dollar. Kapazitätsengpässe bei der Förderung und bei den Raffinerien gekoppelt mit einer wahrscheinlich weiterhin recht dynamischen Wirtschaftsentwicklung vorab in Südostasien dürften dafür sorgen, dass die Notierungen für Öl tendenziell noch leicht ansteigen.

¹ Siehe auch Kapitel 2.5

Grafik 2.4: OECD-Sammelindizes vorlaufender Indikatoren
(6-Monats-Veränderungsrate in Prozent, annualisiert)



Die Aufhebung der fixen Anbindung des chinesischen Yuan an den US-Dollar stand diesen Sommer im Fokus des Devisenmarktgeschehens. Der Aussenwert des Yuan wird neu zu einem Währungskorb festgelegt. Die erfolgte sehr bescheidene Aufwertung gegenüber dem US-Dollar wird per se kaum Auswirkungen auf den Güterhandel haben.

Das auch noch in der 2. Jahreshälfte 2005 hohe Wachstumstempo in den USA dürfte sich im nächsten Jahr abschwächen. Damit wäre der Nachfragezuwachs aber immer noch solide. Die Ausgaben der privaten Haushalte dürften eine wichtige Stütze bleiben, wenngleich sie nicht mehr so kräftig wachsen wie in der jüngeren Vergangenheit. Ein wesentlich stärkerer Beschäftigungszuwachs als im Vorjahr wird nicht erwartet. Auch die privaten Unternehmensinvestitionen dürften im späteren Verlauf an Schwung verlieren, nachdem sie seit dem Frühjahr 2003 mit hohen Zuwachsraten expandiert haben. Die Verlaufswachstumsrate des BIP wird sich in Richtung des Potenzialwachstums abschwächen und dürfte im späteren Verlauf von 2006 leicht darunter zu liegen kommen.

In der EU neigte die gesamtwirtschaftliche Nachfrage im bisherigen Jahresverlauf zur Schwäche. Die Kapazitätsauslastung in der Industrie ist nach einer Verbesserung im Vorjahr in jüngerer Zeit wieder gesunken, sodass trotz günstigen Finanzierungsbedingungen die Bruttoanlageinvestitionen nach wie vor nur moderat steigen dürften. Es wird entsprechend eine lediglich verhaltene Beschäftigungs- und Einkommenszunahme erwartet. In einigen Ländern erhielt der private Konsum Unterstützung durch deutlich steigende Häuserpreise. Zumindest im Vereinigten Königreich hat sich die Lage am Immobilienmarkt jedoch merklich beruhigt, und der Zuwachs des privaten Konsums hat sich im bisherigen Jahresverlauf spürbar abgekühlt. In der EU insgesamt wird von einer nur leichten Stärkung

der internen Auftriebskräfte ausgegangen, auch vor dem Hintergrund hoher Rohölnotierungen. Die Entwicklung der Ausfuhren dürfte eine Konjunkturstütze bleiben. In Erwartung einer an Fahrt verlierenden Weltwirtschaft schwächen sich die Zuwächse jedoch ab. Insbesondere für die deutsche Wirtschaft, die in den letzten Jahren auf Aussenimpulse angewiesen war, sind dies keine erfreulichen Perspektiven. Es gibt zurzeit kaum Anzeichen dafür, dass sich Konsum und Investitionen in Deutschland deutlich erholen könnten. Dank robusterer inländischer Nachfrage sollten die Wirtschaften der neuen Mitgliedstaaten der EU erneut stärker wachsen. Die Verlaufswachstumsrate des BIP der EU insgesamt dürfte sich etwas unter dem Potenzialwachstum bewegen.

In Japan macht sich in jüngerer Zeit eine leicht steigende Zuversicht bemerkbar. Das Investitionsklima scheint stabil zu sein und die Beschäftigung wird gemäss Unternehmensumfragen nicht mehr als überhöht betrachtet. Dies sollte sich positiv auf die Beschäftigungsentwicklung auswirken. Die Exporte haben im bisherigen Jahresverlauf allerdings enttäuscht. Eine stärkere Dynamik in den USA im 2. Halbjahr 2005 lässt zumindest vorübergehend zunehmend steigende Ausfuhren erwarten. Ob der private Konsum danach aber tatsächlich die Exporte als Wachstumsmotor ablösen kann, erscheint zurzeit fraglich. Die Einkommenszunahme blieb hinter den kräftig gestiegenen Ausgaben der privaten Haushalte Anfang 2005 zurück. Es wird daher mit einer Normalisierung hin zu moderaten Zuwächsen beim privaten Konsum gerechnet. Zusammen mit schwächer steigenden Exporten dürfte die japanische Wirtschaft auf mässigem Erholungspfad bleiben.

In den wirtschaftlich bedeutenden Volkswirtschaften ausserhalb des OECD-Raums zeichnet sich mehrheitlich ein starkes, wenn auch im Vergleich zu 2004 etwas verlangsamtes Wirtschaftswachstum ab. Die chinesische Volkswirtschaft bleibt Motor des wirtschaftlichen Wachstums in der asiatischen Region und ein dynamischer Absatzmarkt für Exporte aus den USA und von Europa. Das hohe Expansionstempo der gesamtwirtschaftlichen Produktion Chinas dürfte sich jedoch etwas abschwächen. In den meisten anderen Schwellenländern Asiens und in Lateinamerika ist eine nach wie vor robuste Ausweitung der wirtschaftlichen Aktivitäten zu erwarten. Analog zu den USA wird allerdings auch für diese Regionen mit einer weiter nachlassenden konjunkturellen Dynamik gerechnet.

Die Prognoserisiken haben sich über die letzten zwölf Monate kaum verändert. Die internen Auftriebskräfte in der EU und in Japan scheinen nach wie vor wenig gefestigt zu sein, und die Situation auf den Rohölmärkten

bleibt angespannt. Die Renditen der Staatsanleihen sind aussergewöhnlich niedrig, und in vielen Ländern sind die Immobilienpreise weiter deutlich gestiegen. Eine abrupte Korrektur würde Finanzmärkte und Realwirtschaft belasten.

2.2 Lage der schweizerischen Wirtschaft und Aussichten

2.2.1 Einleitung

Um die Mitte des Jahres 2003 setzte in der Schweizer Wirtschaft eine konjunkturelle Erholung ein. Die seit dem 2. Quartal 2001 anhaltende Schwächephase neigte sich ihrem Ende zu. Im 3. und 4. Quartal 2003 wuchs das BIP mit 2,2% bzw. 3,0%.² Dass für 2003 dennoch eine Abnahme des BIP von 0,3% resultierte, ist vor allem dem ausgeprägten Rückgang im 1. Quartal 2003 zuzuschreiben. Die Erholung war von Beginn weg breit abgestützt. Die Impulse kamen sowohl aus dem aussenwirtschaftlichen Umfeld als auch aus dem Inland. Die konjunkturelle Erholung in den USA und in Europa führte ab Mitte 2003 zu einer stärkeren Nachfrage nach Schweizer Exportprodukten. Diese Entwicklung wurde verstärkt durch die Rückkehr des Franken/ Euro-Kurses von rund 1,47 auf ein Austauschverhältnis in der Grössenordnung von 1,55 CHF/Euro, wodurch sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exporteure verbesserte. Eine wesentliche Triebkraft im Inland waren die Wohnbauinvestitionen, welche im Jahr 2003 um fast 17% zunahmen. Die Stimmungsindikatoren begannen sich zu verbessern. Die Schweizer Unternehmen wurden im Hinblick auf den künftigen Absatz zuversichtlicher. Der Index der Konsumentenstimmung stieg wieder leicht an. Die Aktienkurse erholten sich. Gegen Ende des Jahres wurde der private Konsum von der Erholung erfasst. Die Konsumausgaben erhöhten sich im 4. Quartal 2003 um 1,6% resp. im 1. Quartal 2004 um 1,7%. Aufgrund der Nachfragebelebung aus dem In- und Ausland konnten die Unternehmen ihre Produktionskapazitäten wieder stärker auslasten. Die Ertragslage verbesserte sich merklich. Dementsprechend wurden wieder vermehrt Erweiterungsinvestitionen getätigt. Die Ausstattungsinvestitionen nahmen zu. Auch was den Personalbestand betraf, begann sich bei den Unternehmen ein Umdenken abzuzeichnen. Der Beschäftigungsabbau ging gegen Ende 2003 wesentlich langsamer vonstatten als noch zu Jahresbeginn; die Arbeitslosenquote begann Anfang 2004 von einem Niveau von knapp 4% aus sogar leicht zu sinken. Einiges sprach dafür, dass die Schweizer Konjunktur wieder Tritt gefasst hat und dass es somit nur noch eine Frage der Zeit sei, bis die Beschäftigung wieder zunehmen würde.

2.2.2 Erneute konjunkturelle Abschwächung im Jahre 2004

Solche Erwartungen wurden in der Folge jedoch enttäuscht. Das BIP-Wachstum in der ersten Hälfte des Jahres 2004 war mit Verlaufswachstumsraten von etwas über 2% zu schwach, als dass zusätzliche Arbeitskräfte benötigt worden wären. Die steigende Güternachfrage konnte von den Unternehmen über Produktivitätserhöhungen aufgefangen werden. In der zweiten Jahreshälfte schliesslich begann sich das Schweizer Wirtschaftswachstum merklich abzuschwächen. Im 4. Quartal 2004 stagnierte das BIP nahezu; im Vergleich zum Vorquartal resultierte noch ein Anstieg um 0,3%. Insgesamt erhöhte sich das reale BIP im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr um 2,1%. Ab dem 1. Quartal 2005 setzte eine leichte Erholung ein. Das BIP erhöhte sich annualisiert um 0,9% im 1. bzw. um 1,6% im 2. Quartal.

2.2.3 Schwächere Konjunktorentwicklung im Ausland bremst Exportwachstum

Eine wichtige Ursache für diese erneute Verflachung der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung waren die nachlassenden konjunkturellen Impulse aus dem internationalen Umfeld – insbesondere aus den Nachbarländern und wichtigen Exportdestinationen Deutschland, Frankreich und Italien, deren Anteil an den Schweizer Warenexporten rund 40% beträgt. Das nachlassende Wirtschaftswachstum in diesen Ländern übertrug sich unmittelbar auf die Schweizer Warenausfuhr. Was die Lieferung von Waren aus der Schweiz in den US-Dollar-Raum betrifft, wirkte sich die Aufwertung des Frankens gegenüber dem Dollar ungünstig aus. Das Expansionstempo der Schweizer Warenexporte³ reduzierte sich nach einer Zuwachsrate von knapp 10% zu Jahresbeginn im weiteren Jahresverlauf deutlich. Besonders ausgeprägt war diese Entwicklung bei den konjunktur reagiblen Komponenten Halbfabrikate und Investitionsgüter. Die Ausfuhr von Konsumgütern nahm hingegen weiter zu, allerdings – insbesondere im 2. und 3. Quartal 2004 – mit etwas geringeren Zuwachsraten.

Nach der Schwächeanfang des Jahres begannen die Warenexporte ab März 2005 wieder deutlich anzusteigen. Dieser Anstieg rührt jedoch massgeblich von kräftigen Zuwächsen bei der Ausfuhr der weniger konjunktur reagiblen Konsumgüter her. Im Gegensatz dazu entwickelten sich die Exporte bei den konjunktur reagibleren Komponenten Halbfabrikate und Investitionsgüter verhalten bis leicht negativ.

Wie bei den Warenexporten schwächte sich auch das Wachstum der Dienstleistungsexporte, deren Anteil an den gesamten Exporten rund 28% beträgt, nach einem kräftigen zweiten Halbjahr 2003 bereits ab dem 2. Quartal

2 Das BIP und seine Komponenten sind – wenn nicht anders erwähnt – preis-, saison- und zufallsbereinigt (glatte Komponente) worden. Die Saison- und Zufallsbereinigung erfolgte durch die KOF. Die Verlaufswachstumsraten (Veränderung gegenüber Vorperiode) sind annualisiert.

3 Die Exporte und Importe wurden um die nicht konjunkturrelevanten Ausfuhren und Einfuhren von Edelmetallen, Edel- und Schmucksteinen sowie Kunstgegenständen und Antiquitäten bereinigt. Diese Bereinigung ist BIP-neutral.

des vergangenen Jahres wieder spürbar ab. Eine wichtige Ursache ist die Seitwärtsbewegung auf den Aktienmärkten ab März 2004, welche die Entwicklung der Kommissionserträge der Schweizer Banken aus dem Geschäft mit ausländischen Kunden bremste. Die Ausgaben ausländischer Touristen in der Schweiz nahmen hingegen um 3,2% zu. Im laufenden Jahr fassten die Dienstleistungsexporte hingegen wieder Tritt. Insbesondere die steigenden Aktiennotierungen belebten das Kommissionsgeschäft der Banken.

2.2.4 Konsum 2004 vor allem stimmungsgetragen

Auch bei den Konsumausgaben der privaten Haushalte schwächte sich das Wachstum im Laufe des Jahres 2004 ab. Zwar verbesserte sich der Sammelindex der Konsumentenstimmung abermals und erreichte Anfang 2005 beinahe den langfristigen Durchschnitt (1972–2004). Doch die positiven Impulse dieser Stimmungsverbesserung für den privaten Konsum wurden durch die ausgesprochen schwache Entwicklung bei den real verfügbaren Einkommen gedämpft. Die Beschäftigung nahm ab, während die Nominallöhne nur unwesentlich stärker zulegten als die u.a. infolge der höheren Ölpreisnotierungen gestiegene Teuerung. Für die im historischen Vergleich durchschnittliche Zunahme der realen Konsumausgaben von 1,4% war eine Senkung der Sparquote erforderlich.

2.2.5 Bauinvestitionen geprägt vom Wohnbau

Erneut positive Impulse auf die Schweizer Konjunktur gingen im vergangenen Jahr von den Bauinvestitionen aus. Diese nahmen real um 4,1% zu. Zugenommen haben dabei insbesondere die Bauinvestitionen privater Investoren (nominal 7,2%), und dies vornehmlich im Neubau (nominal 11,7%). Die öffentlichen Investitionen erhöhten sich hingegen nominal nur um eher schwache 1,8%: Der Staat vermochte der Konjunktur über die Investitionen kaum Impulse zu verleihen. Nach Bauwerk-kategorien betrachtet zeigt sich, dass der Anstieg der Bauinvestitionen einmal mehr vorwiegend auf den Wohnbau zurückzuführen ist. Dieser erhöhte sich bei einem Anteil an den gesamten Bauinvestitionen von knapp 50% im vergangenen Jahr nominal um 11,3%. Dass die Wohnbauinvestitionen nach 2003 erneut ausgesprochen kräftig angestiegen sind, kann nur teilweise mit so genannten Fundamental-faktoren erklärt werden: Zu erwähnen sind die abermals gestiegene Rendite im Wohnbau, tiefe Zinsen und der nach wie vor eher tiefe Leerwohnungsbestand. Darüber hinaus dürften optimistische Erwartungen der Investoren eine bedeutende Rolle gespielt haben. Der industriell-gewerbliche Bau entwickelte sich im

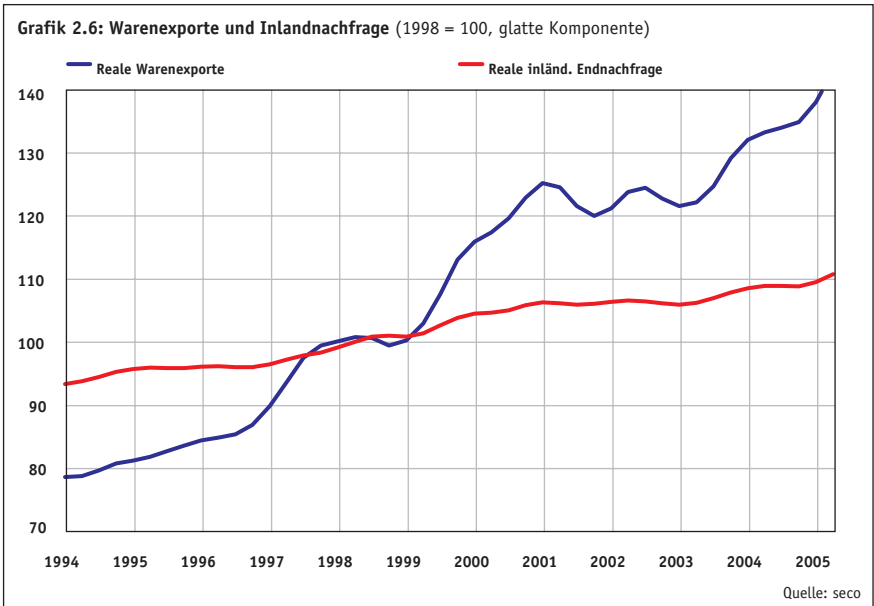
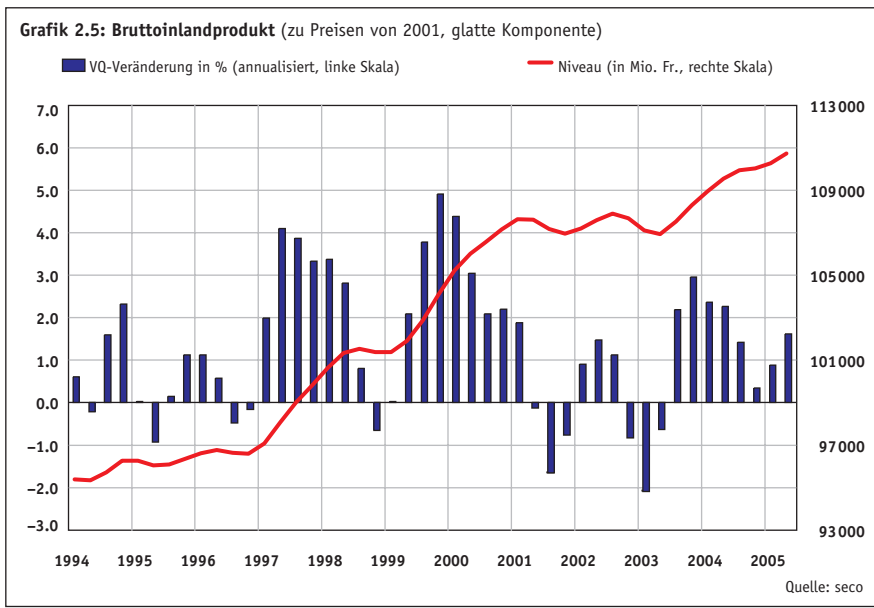
Gegensatz zum Wohnbau wiederum sehr verhalten und nahm um 3,6% ab, was in Anbetracht des nach wie vor hohen Leerflächenbestandes nicht überraschend ist.

2.2.6 Schwächelnde Güternachfrage erfordert nur in beschränktem Ausmass Erweiterungsinvestitionen

Aufgrund der Nachfragebelebung ab Mitte 2003 konnten die Unternehmen ihre Produktionskapazitäten stärker auslasten. Das Risiko, neue, zusätzliche Kapazitäten nicht produktiv einsetzen zu können, nahm dadurch ab. Durch die verbesserte Ertragslage standen den Unternehmen zudem zusätzliche Mittel für die Finanzierung neuer Investitionsprojekte zur Verfügung. In der Folge nahmen die Erweiterungsinvestitionen sukzessive zu. Bis Mitte 2004 beispielsweise stieg der Anteil der expandierenden Industriebetriebe an der gesamten Teilnehmerzahl der KOF-Industrienumfrage auf ein Niveau, welches letztmals im Jahr 2000 erreicht worden war. Zuversichtlich gab sich auch der Finanzsektor. Sowohl bei den Banken als auch bei den Versicherungen hellte sich die Geschäftslage auf. Dementsprechend war eine leicht erhöhte Expansionsbereitschaft im IT-Bereich feststellbar. Im Baugewerbe konnten die technischen Kapazitäten zwar etwas besser ausgelastet werden. Allerdings wurden im Rahmen der KOF-Bauumfrage kaum diesbezügliche Engpässe gemeldet; die bestehenden Kapazitäten reichten zur Leistungserbringung weit gehend aus. In der zweiten Hälfte des vergangenen Jahres begann sich die Investitionsaktivität jedoch wieder abzuschwächen. Die verhalten wachsende Güternachfrage erforderte nur noch in geringerem Ausmass Erweiterungsinvestitionen. Die Verlaufswachstumsraten gingen merklich zurück; im 4. Quartal 2004 und im 1. Quartal 2005 waren die Ausrüstungsinvestitionen wieder rückläufig. Aufgrund dieser Abschwächung fiel das Jahresergebnis 2004 für eine konjunkturelle Erholungsphase mit 2,7% denn auch tief aus. Die Entwicklung am aktuellen Rand gibt allerdings Anlass zur Hoffnung. So nahmen die Ausrüstungsinvestitionen trotz verhaltenen Absatzerwartungen der Unternehmen im 2. Quartal wieder zu: Mutmasslich haben die Unternehmen vermehrt Ersatzinvestitionen getätigt.

2.2.7 Verhalten wachsender Staatskonsum

Der Staatskonsum nahm im vergangenen Jahr real um 1,4% zu. Das Wachstum fiel merklich schwächer aus als in den Jahren 2000 bis 2003. Darin kommen Sparmassnahmen zum Ausdruck, welche vor dem Hintergrund erneuter Defizite und dem Bestreben, die Staatsquote zu stabilisieren, ergriffen worden sind.



Arbeitsmarkt gewisse Anzeichen für eine Wende ausmachen liessen, folgte im weiteren Verlauf des Jahres 2004 die Ernüchterung. Das Wirtschaftswachstum war zu schwach, als dass in nennenswertem Ausmass zusätzliche Arbeitskräfte benötigt worden wären. Im Jahr 2004 stagnierte die Beschäftigung nahezu: Die Zahl der Beschäftigten nahm nur geringfügig um 0,1% zu; auf Vollzeitstellen hochgerechnet nahm die Beschäftigung hingegen um 0,4% ab. Nach Sektoren betrachtet ist die schwache Beschäftigungsentwicklung im Wesentlichen bedingt durch die geringere Arbeitsnachfrage in der Industrie. Im Baugewerbe nahm die Beschäftigung im zweiten Halbjahr 2004 wieder etwas zu, doch aufgrund der Entwicklung in der ersten Jahreshälfte ergab sich fürs ganze Jahr dennoch ein leichter Rückgang. Im Dienstleistungssektor hat sich der Anstieg der Zahl der Beschäftigten in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahres deutlich verflacht. Regional betrachtet verzeichneten die Région Lémanique und die Nordwestschweiz den stärksten Beschäftigungsrückgang. In Zürich war die Abnahme moderater, während in der Ostschweiz und vor allem im Mittelland ein Zuwachs resultierte. In der ersten Hälfte des laufenden Jahres hat die Beschäftigung weitgehend stagniert.

Die Zahl der registrierten Arbeitslosen nahm – bei Ausschluss von saisonalen Einflussfaktoren – von Anfang 2004 bis August 2005 um rund 8000 auf rund 148500 Personen kontinuierlich, aber schwach ab. Die Arbeitslosenquote ging von knapp 4% im Januar 2004 auf 3,8% zurück. In Anbetracht der stagnierenden Beschäftigtenzahl und des steigenden Erwerbspersonenpotenzials (Personen im erwerbsfähigen Alter) ist diese Entwicklung auf den ersten Blick etwas überraschend.

So gesehen hätte man erwarten können, dass die Zahl der registrierten Arbeitslosen unter diesen Umständen zunimmt. Wahrscheinliche Ursachen für den Rückgang der Arbeitslosigkeit sind einerseits der Rückzug von Arbeitssuchenden aus dem Arbeitsmarkt, was zu einer Verringerung des Arbeitsangebots geführt hat, und andererseits der sprunghafte Anstieg der Aussteuerungen mit dem Inkrafttreten der verkürzten Bezugsdauer von Arbeitslosenversicherungsleistungen Mitte des Jahres 2003. Nach Nationalität betrachtet waren die Ausländer mehr als doppelt so häufig von Arbeitslosigkeit betroffen als die Schweizer. Die Arbeitslosenquote der Frauen liegt 0,1 bis 0,3 Prozentpunkte über derjenigen der Männer. Gegliedert nach Altersgruppen wiesen die 15- bis 24-Jährigen die höchste und die 50 und mehr Jahre alten Arbeitnehmenden die tiefste Quote auf.

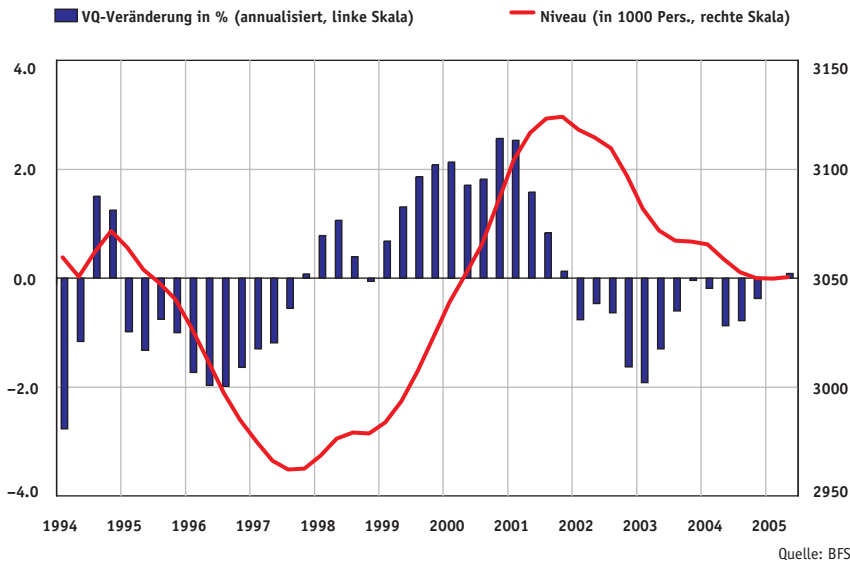
2.2.8 Importe spiegeln Konjunkturverlauf

Die Importe entwickelten sich weitgehend spiegelbildlich zur Schweizer Konjunktur. Aufgrund der einsetzenden konjunkturellen Erholung begannen die Importe in der zweiten Hälfte des Jahres 2003 anzuziehen. Nach hohen Zuwachsraten im 3. und 4. Quartal 2003 von über 9% schwächte sich das Wachstum im vergangenen Jahr ab. Im Schlussquartal des vergangenen Jahres stagnierte die Einfuhr von Waren und Dienstleistungen nahezu. Im laufenden Jahr hielt die Schwäche bei den Importen zunächst an; für das 1. Quartal des laufenden Jahres resultierte ein Rückgang. Am aktuellen Rand hingegen zeichnet sich eine Wende ab. Die realen Warenimporte sind seit dem 2. Quartal wieder aufwärts gerichtet.

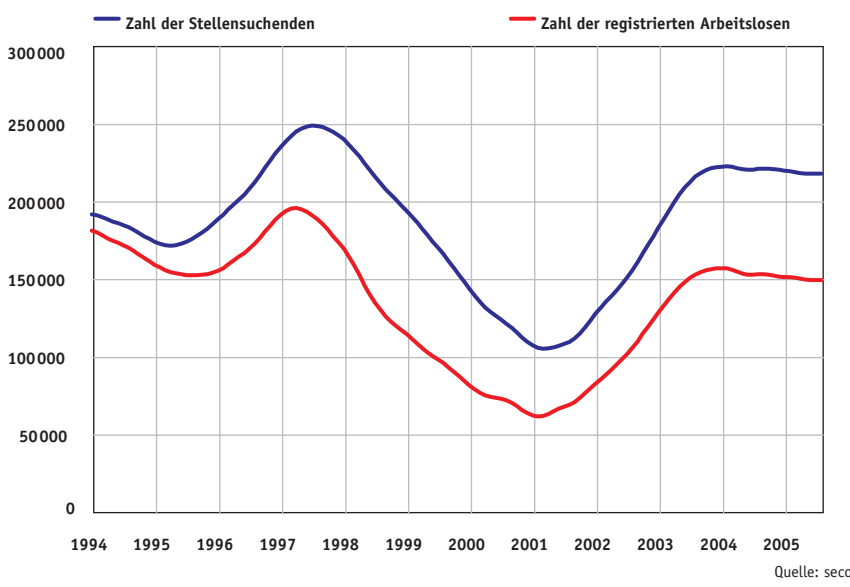
2.2.9 Anhaltender Beschäftigungsrückgang

Nachdem sich aufgrund der konjunkturellen Erholung Ende 2003/Anfang 2004 auf dem

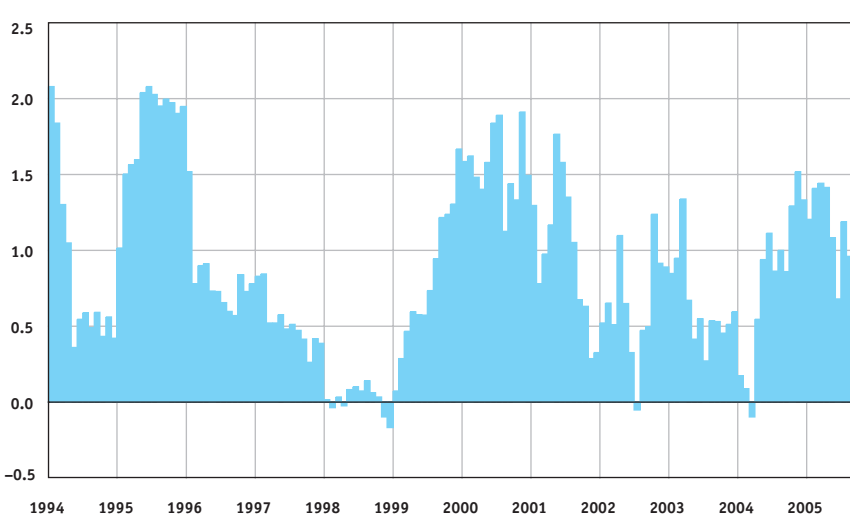
Grafik 2.7: Vollzeitäquivalente Beschäftigung (glatte Komponente)



Grafik 2.8: Arbeitslose und Stellensuchende (glatte Komponente)



Grafik 2.9: Landesindex der Konsumentenpreise (Veränderung gegenüber Vorjahr, in %)



2.2.10 Ölpreiserhöhungen prägen Teuerungs-entwicklung – nahezu stagnierende Reallöhne

Die Lohnentwicklung der letzten drei Jahre ist durch das anhaltende Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt geprägt. 2004 stieg der vom Bundesamt für Statistik (BFS) erhobene Nominallohnindex um 0,8%. Der Lohnsatz auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR)⁴, der im Unterschied zum Nominallohnindex auch die Änderungen in der Beschäftigungsstruktur in Richtung höherer Qualifikationen sowie in Branchen mit höherem Lohnniveau berücksichtigt, erhöhte sich um 1,0%. Die Löhne konnten mit der Arbeitsproduktivität, welche sich um 2,5% erhöhte, nicht Schritt halten, sodass die gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten deutlich um 1,5% abnahmen. Von Seiten der Arbeitskosten ergab sich somit kein Preisdruck. Im Gegenteil, diese wirkten preisdämpfend. Ebenfalls keine preistreibenden Impulse ergaben sich durch die Wechselkursentwicklung: Der nominale Aussenwert des Frankens stieg im vergangenen Jahr sogar etwas an, sodass sich die importierten Produkte dadurch tendenziell verbilligten. Dass sich die am Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) gemessene Teuerung in der Schweiz im vergangenen Jahr dennoch beschleunigt hat, ist auf besondere Umstände zurückzuführen. Sie ist Ausdruck kräftiger Preissteigerungen in einzelnen, besonderen Konsumgütergruppen, nämlich bei den Erdölprodukten, den Wohnungsmieten und den öffentlichen Dienstleistungen. Diese Gruppen zusammen haben im LIK ein Ausgabengewicht von knapp einem Drittel. Sie trugen rund 0,7 Prozentpunkte zur gesamten LIK-Teuerung von 0,8% bei, wobei zu erwähnen ist, dass die Mietteuerung aufgrund der Anpassung der Stichprobe für die Mietpreiserhebung überzeichnet wird. Die von der KOF berechnete Kernteuerung (LIK ohne Erdöl, administrierte Preise, Medikamente, Mieten) erreichte im Jahresdurchschnitt 2004 mit 0,1% das tiefste Niveau der vergangenen 25 Jahre. Im laufenden Jahr bewegte sich die am LIK gemessene Vorjahresteuering aufgrund derselben Faktoren wie 2004 nach wie vor deutlich über der Kernteuerung.

Das gesamtwirtschaftliche Preisniveau – gemessen am BIP-Deflator – erhöhte sich um 0,9% (2004). Weiter verteuert haben sich die Konsumgüter. Die Preise der Bauinvestitionen blieben unverändert, während die Ausrüstungsgüter billiger wurden. Die Terms of trade haben sich im vergangenen Jahr leicht verschlechtert.

2.2.11 Aussichten

Gemäss den Frühindikatoren aus den KOF-Umfragen ist bis Ende des laufenden Jahres mit einer moderaten Zunahme der Schweizer

⁴ Dieser Lohnsatz ist gleich den Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit dividiert durch die vollzeitäquivalente Beschäftigung (zur Unterscheidung Nominallohnindex vs. VGR-Lohnsatz s. z.B. die Medienmitteilungen der BFS zum Lohnindex).

Wertschöpfung zu rechnen. In der Schweizer Industrie ist der Bestellungseingang in den letzten Monaten weiter angestiegen. Der Auftragsbestand konnte leicht erhöht werden. Für die Herbstmonate sind die Produktionspläne expansiv ausgelegt, wenn auch ein im Vergleich zum 1. Halbjahr 2005 etwas langsames Expansionsstempo vorgesehen ist. Diese Entwicklung dürfte sich bis gegen Ende Jahr fortsetzen. Aufgrund der leichten Belegung der Weltwirtschaft in der 2. Jahreshälfte, aber auch der etwas höheren Nachfrage nach Ausrüstungsgütern dürften der Bestellungseingang in der Industrie weiter zunehmen. Auch im Baugewerbe wird eine weitere Erhöhung der Produktion erwartet. Gemäss den Umfrageergebnissen hat sich die Reichweite des Auftragsbestandes im 2. Quartal 2005 weiter erhöht. Bis Ende Jahr rechnen die Unternehmen mit einer anhaltenden Zunahme des Auftrageingangs. Diese Erwartungen korrespondieren mit den gemeldeten Bauvorhaben: Für 2005 ist eine Zunahme der Bauinvestitionen von 9,9% vorgesehen, wobei der Wohnbau mit einer Erhöhung von 16,3% die treibende Kraft bleiben wird. Was den Dienstleistungssektor betrifft, kann für die nächsten Monate mit einem weiteren – allerdings wiederum nur bescheidenen – Anstieg der Wertschöpfung gerechnet werden. Im Gesundheitsbereich und in anderen von der Konjunkturlage weit gehend unabhängigen Bereichen nimmt die Wertschöpfung weiterhin geringfügig zu. Im Detailhandel ist gemäss den Ergebnissen der Seco-Konsumentenbefragung mit steigenden Umsätzen zu rechnen. So liegt die erfahrungsgemäss für den privaten Konsum besonders aussagefähige Einschätzung der finanziellen Lage der privaten Haushalte mit Blick auf die kommenden 12 Monate knapp über ihrem langjährigen Mittel. Pessimistischer werden die Zukunftsaussichten im Gastgewerbe eingeschätzt. Knapp 45% der Unternehmen gehen noch von einem im Vergleich zum Vorjahr unveränderten Absatz aus, 30% befürchten einen Rückgang. Im Finanzsektor wird fürs 2. Halbjahr 2005 mit einem weiteren Nachfragezuwachs gerechnet, der allerdings spürbar schwächer ausfallen dürfte als in der ersten Jahreshälfte.

Aufgrund des anhaltend eher geringen Expansionsstempos der Schweizer Wirtschaft ist für die nahe Zukunft eine Wende auf dem Arbeitsmarkt eher unwahrscheinlich. Die Entwicklung der Indikatoren, die der tatsächlichen Beschäftigung voraus laufen, lässt keine rasche und durchgreifende Besserung der Lage am Arbeitsmarkt erwarten. Der vom BFS publizierte Indikator der Beschäftigungsaussichten hat sich seit einem Jahr praktisch nicht verändert. Die Zahl der offenen Stellen liegt seit Mitte 2003 auf annähernd unveränderter Höhe. Dagegen ist der Manpower-Stellenindex

in den vergangenen Monaten wieder leicht zurückgegangen. Die weitere Teuerungsentwicklung im laufenden Jahr steht unter dem Einfluss der Erdöl-Notierungen. Die Kernteuerung wird schwach bleiben.

Das moderate Wachstum der Weltwirtschaft wird im Jahr 2006 zu einem weiteren Anstieg der Schweizer Exporte führen. Die Produktionskapazitäten können besser ausgelastet werden, sodass vermehrt Erweiterungsinvestitionen getätigt werden dürften. Die Ausrüstungsinvestitionen steigen weiter an und auch beim industriell-gewerblichen Bau beginnen sich Erholungstendenzen abzuzeichnen. Die Entwicklung im Wohnbau dürfte sich hingegen etwas normalisieren; die Wachstumsraten bilden sich zurück. Vom Infrastrukturbau sind keine Wachstumsimpulse zu erwarten. Die Bauinvestitionen dürften daher 2006 insgesamt nur noch schwach zunehmen. Die leichte, aber anhaltende konjunkturelle Aufhellung wird im Laufe des nächsten Jahres auch auf dem Arbeitsmarkt sichtbar werden. Es ist mit einer Zunahme der Beschäftigung zu rechnen. In Anbetracht der gegenwärtigen Unterbeschäftigung werden aber kaum Anspannungen auf dem Arbeitsmarkt auftreten. Der private Konsum erhält Impulse von der sich nach und nach verbessernden Beschäftigungssituation. Die Zuwachsraten dürften wieder etwas höher ausfallen. Das Schweizer Preisniveau wird nur schwach steigen. Der Ölpreis bleibt ein bedeutender Unsicherheitsfaktor.

2.3 Branchenentwicklung

2.3.1 Umfrageresultate

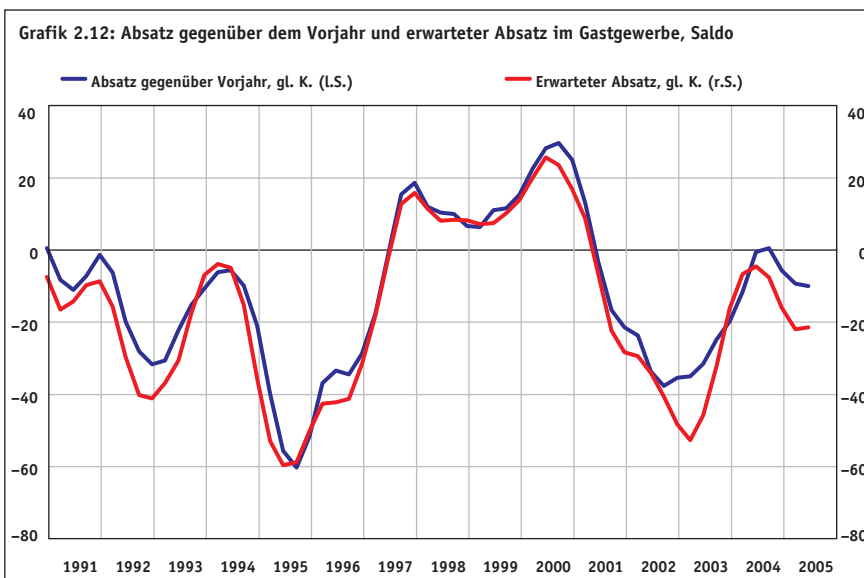
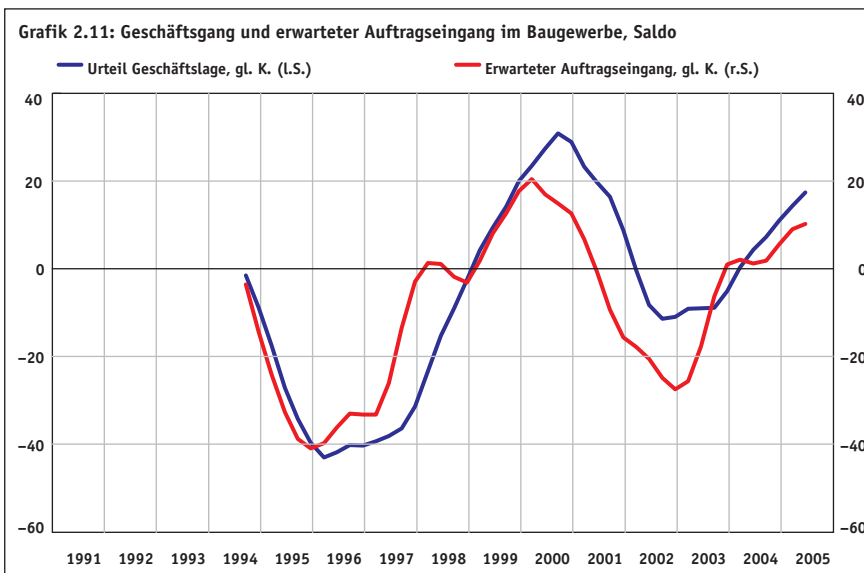
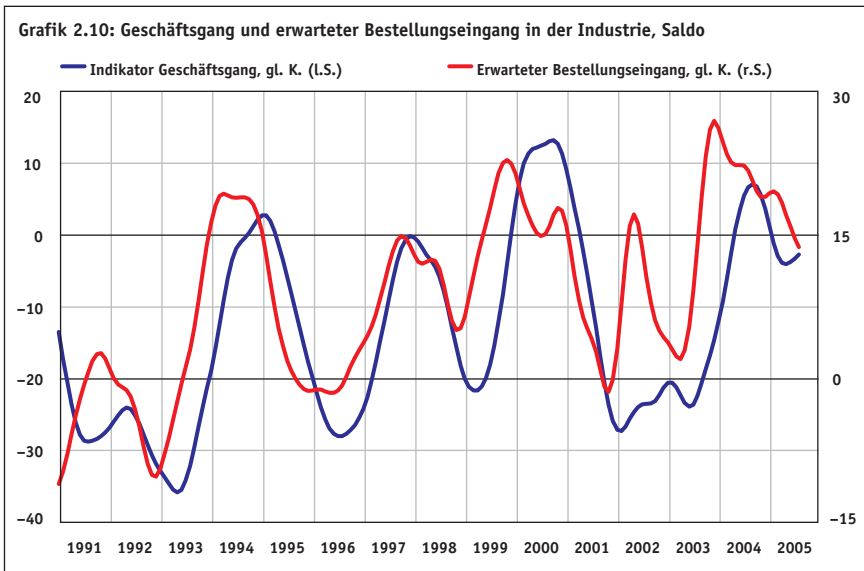
Qualitative Konjunkturumfragen enthalten neben objektiven Daten auch subjektive Einschätzungen der Unternehmen. Die aggregierten Resultate der Konjunkturumfragen der KOF⁵ ergänzen daher die amtlichen Statistiken, sie vermitteln ein breit gefächertes, aktuelles Gesamtbild der Wirtschaftslage und deren erwartete kurzfristige Entwicklungstendenz.

Industrie

Die Industriekonjunktur verzeichnete in den letzten 15 Jahren kräftige Schwankungen. Aufgrund der Einschätzung der Unternehmen war das Jahr 2000 die lebhafteste Periode. Dies zeigt der Indikator Geschäftsgang⁶ in der Industrie – ein zuverlässiger Mitlaufindikator zur Wachstumsrate gegenüber dem Vorjahr der Industrieproduktion (Korrelation 1991–2002: 0,82). Allerdings folgte eine lang andauernde konjunkturelle Schwächephase, welche durch die Terroranschläge vom 11. September 2001 und deren Wirkungen noch akzentuiert wurde. Dabei waren die exportorientierten und die auf den Binnenmarkt

5 Monats- und Quartalsumfragen. Es wird der Saldo – die Differenz zwischen den positiven und negativen Antwortanteilen – in geglätteter Form dargestellt. Die Glättung erfolgt mittels Census X12-Verfahren, Option X11, glatte Komponente (gl. K.).

6 Setzt sich aus den Saldi der folgenden drei Fragen zusammen: Veränderung des Bestellungseingangs und der Produktion gegenüber dem Vorjahr, Beurteilung der Auftragsbestände.



ausgerichteten Unternehmen in ähnlichem Ausmass betroffen. Im Frühjahr 2002 rechnete eine zunehmende Anzahl von Firmen mit einem raschen Ende der Krise im Nahen Osten, entsprechend stieg der Indikator «Erwarteter Bestellungseingang» deutlich an. Diese Erwartungen trafen jedoch nicht ein, was die Unternehmen zu einer Korrektur ihrer künftigen Nachfrageerwartungen veranlasste. Im Laufe von 2003 häuften sich die Zeichen für eine wirtschaftliche Erholung, sodass die Unternehmen die Entwicklung in den nächsten drei Monaten wieder vermehrt zuversichtlich einschätzten. Ab Mitte 2003 bis Mitte 2004 setzte effektiv eine deutliche Erholung der Industriekonjunktur ein. Aber bereits Anfang 2004 erkannten die Firmen, dass sich das Nachfragewachstum in naher Zukunft wieder verflachen würde. Für das 2. Halbjahr 2005 rechnen die Industriefirmen gemäss der KOF-Konjunkturumfrage mit einem weiteren, allerdings abgeschwächten Nachfrageanstieg. Insbesondere die exportorientierten Unternehmen sind in ihrer Einschätzung zurückhaltender geworden.

Baugewerbe

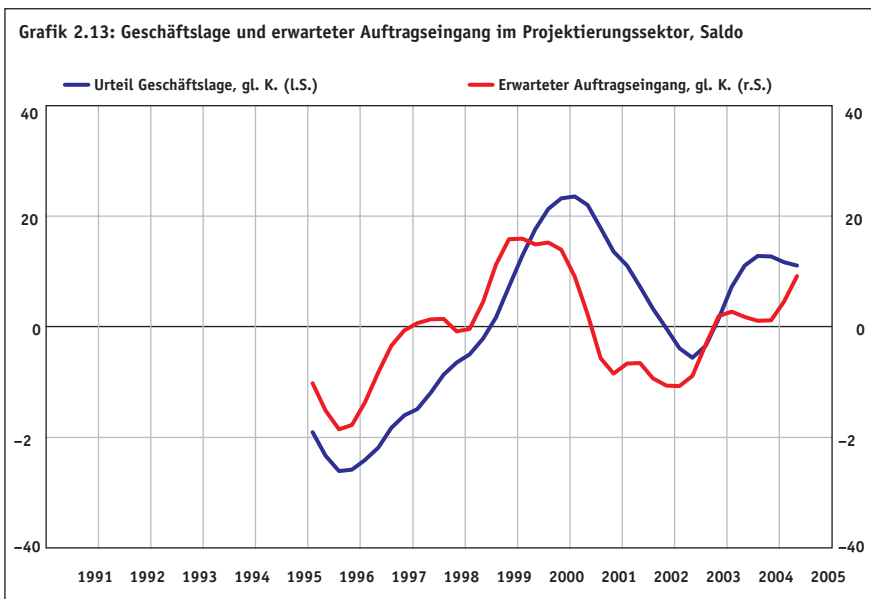
Nach dem im Herbst 2000 einsetzenden Konjunkturabschwung verharrte das Baugewerbe im Zeitraum 2002/03 in einer rezessiven Phase. Davon war das Bauhauptgewerbe etwas stärker betroffen als das Ausbaugewerbe. Erst im Laufe von 2004 hat sich die Beurteilung der Geschäftslage insgesamt langsam verbessert und wird nun als gut beurteilt. In den letzten Quartalen war kaum mehr ein Unterschied zwischen dem Bauhaupt- und dem Ausbaugewerbe zu erkennen. Der Indikator Geschäftslage des Bauhauptgewerbes verläuft eng mit der Jahreswachstumsrate der vom Schweizerischen Baumeisterverband ausgewiesenen Bautätigkeit des Bauhauptgewerbes (Korrelation (1995–2002: 0,83)). Unterstellt man einen ähnlich engen Zusammenhang zwischen der Bautätigkeit des Ausbaugewerbes und des Indikators Geschäftslage dieser Sparte, so ist davon auszugehen, dass auch im Ausbaugewerbe die Produktion gesteigert werden konnte. Diese insgesamt positive Entwicklung hat sich bereits im Frühjahr 2003 durch die Auftragserwartungen der Bauunternehmen angekündigt. Auch im 2. Halbjahr 2005 dürfte die Bautätigkeit zunehmen, da die Zahl der Unternehmen mit positiven Erwartungen jene mit negativen weiterhin übertrifft.

Ausgewählte Dienstleistungsbranchen

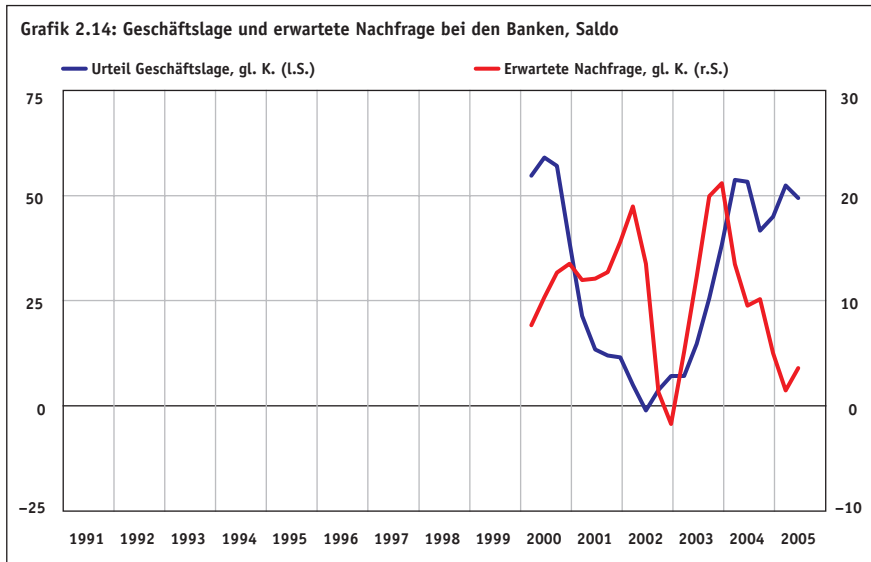
Gastgewerbe

Der Absatz im Gastgewerbe (Leistungen der Küche und Getränke bei den Gaststätten, Logiernächte in der Beherbergung) lag zwi-

Grafik 2.13: Geschäftslage und erwarteter Auftragszugang im Projektierungssektor, Saldo



Grafik 2.14: Geschäftslage und erwartete Nachfrage bei den Banken, Saldo



schen dem 3. Quartal 1997 und dem 1. Quartal 2001 bei der Beherbergung durchwegs, bei den Gaststätten mit Ausnahme des Winters 1998/99 ebenfalls über den Vorjahreswerten. Ab Ende 2000 verlor die Konjunktur im Gastgewerbe jedoch sukzessive an Schwung. Der Indikator «Absatz gegenüber Vorjahr» erreichte 2002 den tiefsten Wert seit 1997. Von der negativen Entwicklung war vor allem das Beherbergungsgewerbe betroffen. Grund dafür waren neben der schwächelnden Konjunktur verschiedene exogene Schocks (11. September, SARS-Krankheit, Nahostkrise), welche die Reisefreudigkeit deutlich verminderten. Auch im darauf folgenden Jahr blieb der Indikator negativ. Die Konjunkturerholung setzte 2003 nur zögerlich ein, sie kam bereits im Sommer 2004 wieder zum Stillstand. Dabei verzeichneten die Gaststätten auch zu jenem Zeitpunkt noch leicht sinkende, die Beherbergung stagnierende Umsätze. In den letzten Quartalen hat sich der Absatz vorerst wieder etwas abgeschwächt und im 2. Quartal 2005 stabilisiert.

Allerdings verlief die Entwicklung dabei zwischen Beherbergung und Gaststätten deutlich unterschiedlich: Erstere konnten die Umsätze steigern, Letztere mussten vermehrt Rückgänge hinnehmen. Dabei dürfte nicht zuletzt die Reduktion der Promille-Grenze für Fahrzeuglenker eine Rolle gespielt haben. Auch für das 3. Quartal ist insgesamt kaum mit einem Umsatzwachstum zu rechnen. Allerdings kann die Prognosefähigkeit u.a. durch sich überraschend verändernde Wetterverhältnisse beeinträchtigt werden. Davon am wenigsten betroffen sind die Unternehmen in den grossen Städten. Sie erwarten für das 3. Quartal eine bescheiden steigende Nachfrage.

Architektur- und Ingenieurbüros

Im Projektierungssektor dauerte gemäss der Beurteilung der Geschäftslage durch die Unternehmen die Erholungs- und Aufschwungsphase von 1996 bis 2000. Die Belebung war bei den Ingenieur- merklich ausgeprägter als bei den Architekturbüros. Zwar erhöhte sich der Indikator «Erwarteter Auftragszugang» bereits ab Herbst 1999 nicht mehr weiter. Aber der Anteil der zuversichtlichen Meldungen übertrafen jenen der negativen Erwartungen noch bis zum 1. Quartal 2001. Anschliessend blieben die Erwartungen zwei Jahre lang im negativen Bereich, was sich in einer sukzessiven Verschlechterung des Indikators Geschäftslage niederschlug. Die im 3. Quartal 2003 einsetzende Erholungsphase wurde von der Erwartungsfrage bereits ein Quartal früher angezeigt. Aber erst im 1. Halbjahr 2005 sind die Erwartungen deutlich positiv ausgefallen, sodass sich im 2. Halbjahr 2005 die Geschäftslage eher noch etwas verbessern dürfte. Betrachtet man die jüngere Entwicklung getrennt nach Architektur- und Ingenieurbüros, so erwarteten die Architekturbüros bereits ab Mitte 2003 steigende Auftragsgänge, die Ingenieurbüros hingegen erst ab dem 2. Quartal 2005.

Banken

Die Banken verzeichneten im Startjahr der Umfrage, 2000, eine sehr positive Geschäftslage. Dies verdankten sie insbesondere der kräftigen Erfolgssteigerung im Kommissions- als auch im Vermögensverwaltungsgeschäft. Aber auch das Zinsengeschäft verlief erfreulich. Doch Ende 2000 musste zuerst das Vermögensverwaltungsgeschäft und Anfang 2001 auch das Kommissionsgeschäft deutliche Rückschläge hinnehmen. Im Gegensatz zu den meisten anderen Wirtschaftszweigen blieb die Geschäftslage jedoch in der Folge noch zufrieden stellend. Wie die Industrieunternehmen hofften auch die Banken im 1. Halbjahr 2002 auf ein rasches Ende der Nahostkrise. Die Erwartungen hinsichtlich der Nachfrage wurden aber rasch vorsichtiger formuliert. Im Jahr

2003 verbesserten sich in der Folge die Absatzaussichten. Mit einer Verzögerung von ein bis zwei Quartalen stieg entsprechend der Indikator Geschäftslage an und verharrte ab 2004 bis zum Ende der Beobachtungsperiode auf einem deutlich positiven Niveau. In den vergangenen drei Quartalen fielen das Zinsen-, das Kommissionsgeschäft und die Vermögensverwaltung positiv aus. Allerdings hat die Zuversicht hinsichtlich jeweils der kommenden drei Monate ab 2004 nachgelassen. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass im 2. Halbjahr 2005 die Nachfrage nicht mehr so deutlich zunehmen wird wie in jüngster Vergangenheit.

2.3.2 Preisliche Wettbewerbsfähigkeit

2.3.2.1 Einleitung

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Branche wird zum einen durch unternehmensspezifische Faktoren wie Innovationsfähigkeit, Produktqualität und Kundenservice sowie durch gesamtwirtschaftliche Standortfaktoren bestimmt. Zum anderen spielen Preis- und Kostenfaktoren eine zentrale Rolle. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit hängt von Änderungen der Produktivität, der Arbeitskosten und der Wechselkurse ab. Im Folgenden wollen wir uns auf die Entwicklung dieser drei letztgenannten Grössen für wichtige exportorientierte Schweizer Branchen konzentrieren. Dazu verwenden wir den geläufigsten Indikator, um die preisliche Konkurrenzfähigkeit zu ermitteln, nämlich den mit den Lohnstückkosten bereinigten realen effektiven Wechselkurs (handelsgewichtete relative Lohnstückkosten). Da einige für die Berechnung dieser Kenngrösse benötigte Datenreihen erst mit einer Verzögerung von bis zu vier Jahren verfügbar sind, werden in diesem Bericht nebst den relativen Lohnstückkosten auch die rascher zur Verfügung stehenden Preisindizes als Indikatoren der (preislichen) Wettbewerbsfähigkeit in die Analyse einbezogen. Sofern sich die Absatzpreise einer Branche proportional zu den Lohnstückkosten bewegen (konstante Marge), sind die beiden Betrachtungsweisen identisch. Kurzfristig können allerdings die Unternehmungen auf eine Aufwertung ihrer Währung oder im Vergleich zur ausländischen Konkurrenz stärkeren Anstieg der Lohnstückkosten mit einer Margenverengung reagieren. Auf diese Weise lässt sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit wahren, obwohl sich die kostenmässige Konkurrenzposition verschlechtert hat. Längerfristig ist ein solches Verhalten aber nicht möglich, weil es mit einer anhaltenden Gewinnerosion verbunden wäre.

Im Folgenden betrachten wir die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit anhand der

relativen Lohnstückkosten für die Industrie insgesamt, die Chemische Industrie, die Maschinenindustrie und das Gastgewerbe. Ergänzend werden in einem zweiten Absatz für den aktuellen Rand die mit Produzentenpreisen (Industriebranchen) bzw. Konsumentenpreisen (Gastgewerbe) deflationierten Wechselkurse⁷ zur Analyse herangezogen. Zudem sind in den unten stehenden Grafiken ebenfalls die nominellen branchenspezifisch gewichteten Wechselkurse als Referenz- bzw. Orientierungsgrösse abgebildet. In diesem Bericht gelten als Konkurrenzländer für die Industriebranchen Deutschland, Frankreich, Italien, Grossbritannien, USA und Japan; im Gastgewerbe sind es die vier an die Schweiz angrenzenden Länder Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich sowie Spanien.⁸

2.3.2.2 Industrie insgesamt

Die Arbeitsproduktivität in der schweizerischen Industrie stieg im Vergleich zu den sechs grossen Industrieländern zu Beginn der 90er-Jahre relativ stark an und entwickelte sich in der Folge im Gleichschritt wie die der Konkurrenzländer. Die relativen Lohnkosten pro Beschäftigten hingegen wiesen während der 90er-Jahre und bis 2001 (aktueller Rand) einen sinkenden Trend auf, was auf ein moderates Lohnwachstum in der Schweiz im Vergleich zum Ausland hindeutet. Daraus resultiert eine – insgesamt betrachtet – tendenzielle Verbesserung der relativen Lohnstückkosten resp. der preislichen Wettbewerbsfähigkeit. Der Rückgang der relativen Lohnstückkosten schwächte sich gegen Ende des Jahrzehnts ab, scheint im Jahr 2000 jedoch den Wendepunkt erreicht zu haben (vgl. Grafik 2.15).

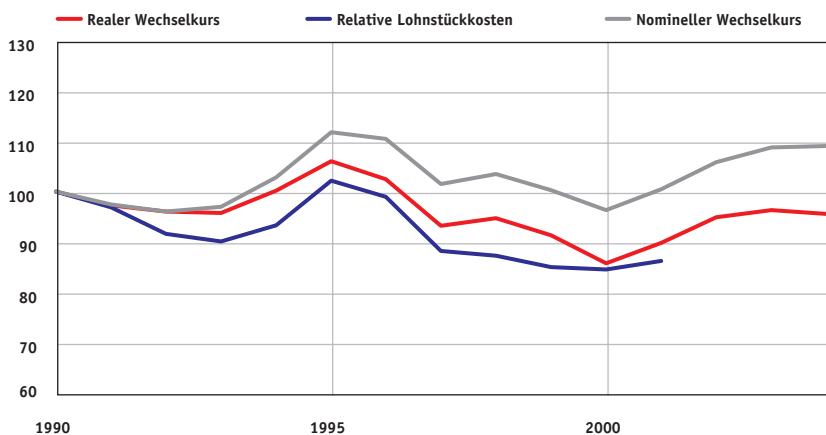
Wenn auch der Schweizer Franken sich gegenüber dem Euro seit 2001 leicht abgewertet hat, musste die heimische Industrie dennoch eine deutliche Aufwertung der Schweizer Währung bis Ende 2004 hinnehmen, da der Franken – auf Jahresbasis – gegenüber dem US-Dollar, dem japanischen Yen und dem britischen Pfund fester notierte. Die japanischen Industrieprodukte verzeichneten zwischen 2001 und 2004 einen Preisrückgang, die anderen Konkurrenzländer hingegen einen leichten (Deutschland, Frankreich) bzw. deutlichen (Grossbritannien, Italien, USA) Preisanstieg. In der Schweiz war im gleichen Zeitraum nur eine leichte Steigerung des Produzentenpreises im verarbeitenden Gewerbe auszumachen. Die nominelle Aufwertung konnte durch die Preisentwicklung zwar leicht gedämpft, nicht aber wettgemacht werden. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit scheint sich also zwischen 2001 und 2003 eher verschlechtert zu haben, 2004 dürfte hingegen dieser Trend gebrochen worden sein.

7 In den folgenden Grafiken als realer Wechselkurs bezeichnet.

8 Detaillierte Informationen zur Berechnung der Wechselkurse und Lohnstückkosten, zu den Datenquellen und den verwendeten Deflatoren finden Sie im Jahresbericht 2004, Seite 21 (Kasten «relative Lohnstückkosten»).

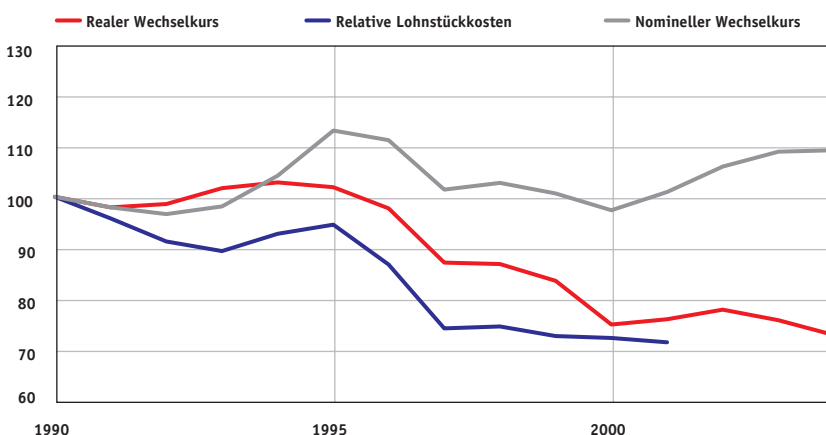
Grafik 2.15: Industrie insgesamt

(Branchenspezifisch gewichtete Wechselkurse, Indexpunkte 1990 = 100)



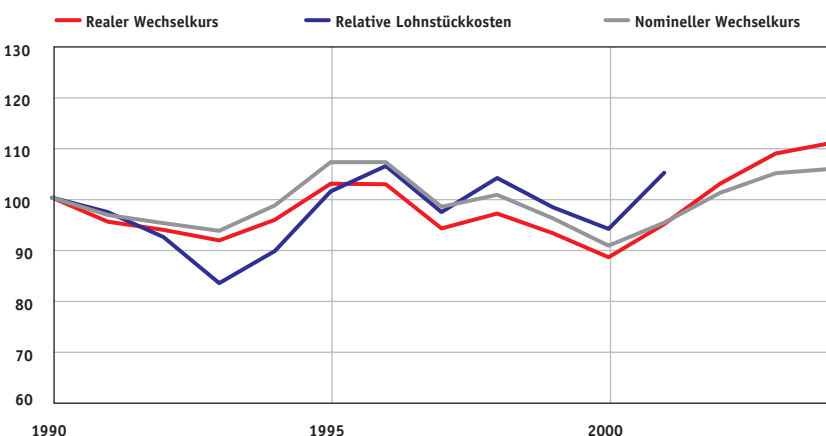
Grafik 2.16: Chemische Industrie

(Branchenspezifisch gewichtete Wechselkurse, Indexpunkte 1990 = 100)



Grafik 2.17: Maschinenindustrie

(Branchenspezifisch gewichtete Wechselkurse, Indexpunkte 1990 = 100)



2.3.2.3 Chemische Industrie

Die Arbeitsproduktivität in der Chemischen Industrie der Schweiz stieg bis 1997 im Vergleich zu allen Konkurrenzländern deutlich an, im Speziellen gegenüber den USA, Japan und Italien; seither hat sie sich eher unterdurchschnittlich entwickelt. Die relativen Lohnkosten pro Beschäftigten bewegten sich in den 90er-Jahren leicht abwärts, d.h. die

Lohnentwicklung in der Schweiz fiel leicht unterdurchschnittlich aus. Zu Beginn des neuen Jahrzehnts scheint sich dieser Trend beschleunigt zu haben. Die nominelle Aufwertung des Schweizer Frankens in der ersten Hälfte der 90er-Jahre neutralisierte die Produktivitätsverbesserungen. Hingegen stützte die Abwertung zwischen 1995 und 1997 die Wettbewerbsposition und folglich kann eine markante relative Reduktion der Lohnstückkosten über diesen Zeitraum beobachtet werden (vgl. Grafik 2.16). Zwischen 1997 und 2001 veränderte sich die preisliche Wettbewerbsposition der Chemischen Industrie nur ganz leicht zugunsten der Schweiz.

Seit 2001 hat auch die Chemische Industrie eine Aufwertung des nominellen branchenspezifisch gewichteten Wechselkurses hinzunehmen. Den Unternehmen gelang es jedoch, ihre Preise zu senken. Zwischen 2001 und 2004 sind die schweizerischen Produzentenpreise für chemische Produkte um über sechs Prozent gesunken, während die Konkurrenzländer eine Preisstagnation bzw. -steigerung zu verzeichnen hatten. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Chemischen Industrie in der Schweiz scheint sich demzufolge zwischen 2001 und 2004 nicht verschlechtert zu haben.

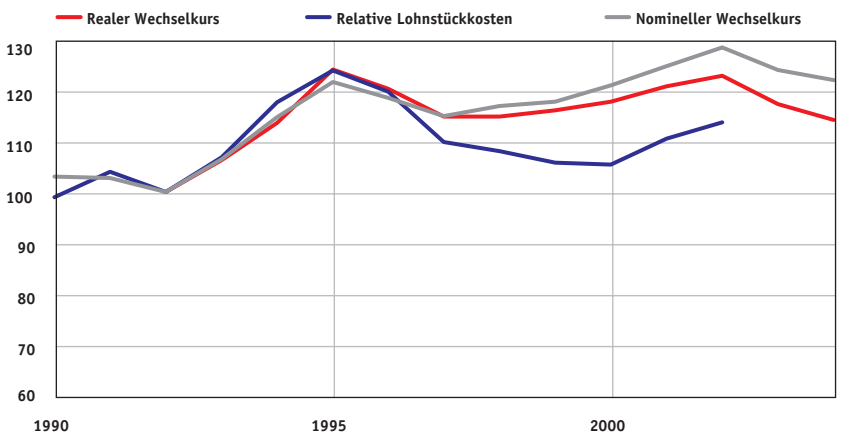
2.3.2.4 Maschinenindustrie (Maschinen- und Fahrzeugbau; Elektrotechnik, Elektronik, Optik und Uhren)

Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Maschinenindustrie gestaltete sich in den verschiedenen Konkurrenzländern in den 90er-Jahren recht unterschiedlich. Im Vergleich zu Deutschland und Italien hatte die Schweiz ein höheres Produktivitätswachstum zu verzeichnen, gegenüber den anderen Ländern – und insbesondere zu den USA – musste ein markant tieferes Produktivitätswachstum hingenommen werden. Die handelsgewichtete relative Arbeitsproduktivität stieg zu Beginn der 90er-Jahre an, war aber in der Folge bis 2001 stets leicht rückläufig. Die relativen Lohnkosten pro Beschäftigten sanken während der 90er-Jahre kontinuierlich, stiegen jedoch 2001 wieder leicht an. Auch in dieser Branche wurden die relativen Lohnstückkosten kurzfristig durch den handelsgewichteten nominellen Wechselkurs bestimmt (vgl. Grafik 2.17). Daraus resultierte eine Verbesserung der Wettbewerbsposition bis 1993, der aber eine Verschlechterung bis 1996 folgte; seither ist keine einheitliche Tendenz auszumachen.

Der Aufwertungstendenz des Frankens seit 2001 hatten die Unternehmen der Maschinenindustrie wenig entgegenzusetzen. Die Preise der schweizerischen Güter stiegen zwar zwischen 2001 und 2004 nur geringfügig an,

Grafik 2.18: Gastgewerbe

(Branchenspezifisch gewichtete Wechselkurse, Indexpunkte 1992 = 100)



hingegen verzeichnete vor allem Japan in diesem Zeitraum einen markanten Preisrückgang, sodass der mit Produzentenpreisen deflationierte reale Wechselkurs rascher aufwertete als der nominelle Wechselkurs. Somit dürfte sich die preisliche Wettbewerbsposition der schweizerischen Maschinenindustrie seit 2001 eher verschlechtert haben.

2.3.2.5 Gastgewerbe

Die Arbeitsproduktivität des schweizerischen Gastgewerbes entwickelte sich zwischen 1992⁹ und 1996 sowie 1998 und 2002 im Vergleich zu den Konkurrenzländern im Gleichschritt, zwischen 1996 und 1998 konnte eine merkliche relative Verbesserung verbucht werden.¹⁰ Die relativen Lohnkosten pro Beschäftigten haben sich in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre tendenziell zurückgebildet und blieben ab 2000 bis 2002 auf konstantem Niveau. Daraus resultiert – nach einem wechselkursbedingten starken Anstieg zwischen 1992 und 1995 – ein deutlicher Rückgang der relativen Lohnstückkosten in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre. Zwischen 2000 und 2002 hat sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit aufgrund der Frankenaufwertung wieder verschlechtert (vgl. Grafik 2.18).

Auf Jahresbasis wertete sich der nominelle Wert des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro zwischen 2002 und 2004 ab. Die Konsumentenpreise im Gastgewerbe («Hotels, Cafés und Restaurants») sind in der Schweiz – und in Deutschland – im Vergleich zu Spanien, Frankreich, Italien und Österreich in diesem Zeitraum relativ gering angestiegen. Dadurch dürfte sich die preisliche Wettbewerbsposition ab 2002 verbessert haben.

2.3.3 Landwirtschaft

Die Schweizer Landwirtschaft befindet sich mit der Agrarpolitik (AP) 2007 gegenwärtig in einer weiteren Reformetappe, die letztlich auf

die teilweise erfolgte Trennung der landwirtschaftlichen Einkommens- und der Preispolitik zu Beginn der 90er-Jahre zurückgeht. Nebst der weit reichenden Ökologisierung der Produktion und ihrer Anpassung an neue Wettbewerbsverhältnisse – auch infolge des Landwirtschaftsabkommens mit der EU (Bilaterale I) – hat die schweizerische Landwirtschaft weit reichende Reformschritte durchgeführt. Diese sind gegenwärtig weiter fortgeschritten, als es die Vorgaben der geltenden WTO-Verträge verlangen. Trotzdem stehen die verschiedenen Akteure entlang der «filière-agroalimentaire» vor weiteren notwendigen Anpassungen. Der Druck auf die «filière-agroalimentaire» kommt kurzfristig hauptsächlich von den neuen Detailhändlern Aldi und Lidl. Mittelfristig wird die Aufhebung der Milchkontingentierung im Rahmen der AP 2007 strukturelle Anpassungen im Milchsektor nach sich ziehen. Ab dem Jahr 2009 werden die gegenwärtig in Vorbereitung stehende Agrarpolitik 2011 und die laufenden WTO-Verhandlungen der «Doha-Runde» weitere Anpassungsschritte mit sich bringen, aber auch die angelaufenen Gespräche über ein allfälliges Freihandelsabkommen Schweiz–USA werden die Land- und Ernährungswirtschaft vor grosse Herausforderungen stellen.

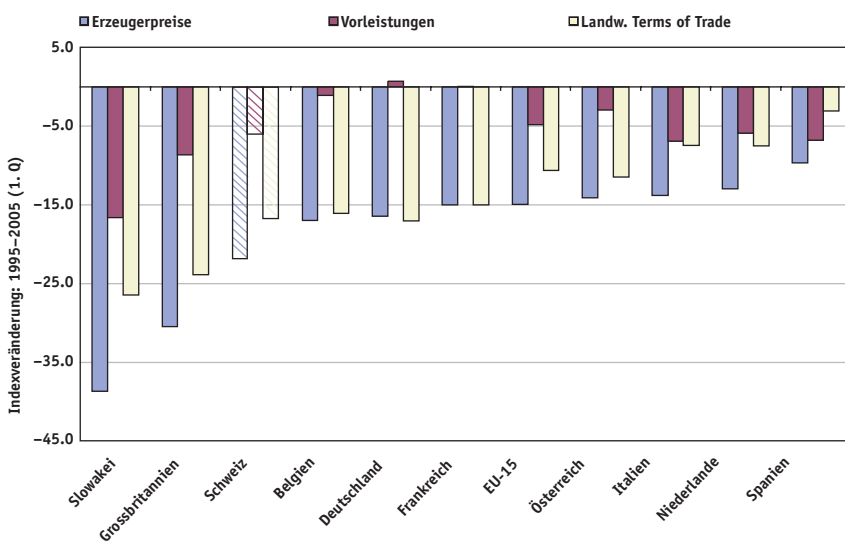
Ein Hauptgrund für die schwierige wirtschaftliche Situation der Landwirtschaft ist die ungünstige Kosten-Erlös-Struktur. In den vergangenen Jahren wurde eine steigende Diskrepanz in der Entwicklung der Märkte für Vorleistungen und derjenigen für landwirtschaftliche Erzeugnisse sichtbar. Die Märkte für landwirtschaftliche Erzeugnisse (Brotgetreide, Raps, Wein, alkoholische Getränke, Käse, Versteigerung Fleischeinfuhrkontingente) sind stärker geöffnet worden als die Märkte für landwirtschaftliche Vorleistungen (abgelehnte Strommarktliberalisierung, verzögerte Patentgesetzrevision, Parallelimporte, Kartellrechtrevision). Der Index der Erzeugerpreise landwirtschaftlicher Produkte sank gegenüber 1995 bis ins erste Quartal 2005 um 22%, während der Index der Preise für die Vorleistungen konstant blieb.¹¹ Die Märkte für landwirtschaftliche Erzeugnisse zeichnen sich dementsprechend überwiegend durch Preisreduktionen aus. Die Preise auf den Inputmärkten hielten sich im Gegensatz dazu hartnäckig. Im Jahr 2004 wurden landwirtschaftliche Erzeugnisse im Betrag von 7,04 Milliarden Franken in die Schweiz eingeführt. Davon stammten 68% aus einem EU-Land. Die Exporte der Schweiz von landwirtschaftlichen Erzeugnissen beliefen sich auf 1,68 Milliarden Franken. 76% davon flossen in ein EU-Land. Für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft hat die Markt- und Preisentwicklung in den um-

⁹ Datenbedingt wurde hier die Basis 1992 = 100 gewählt.

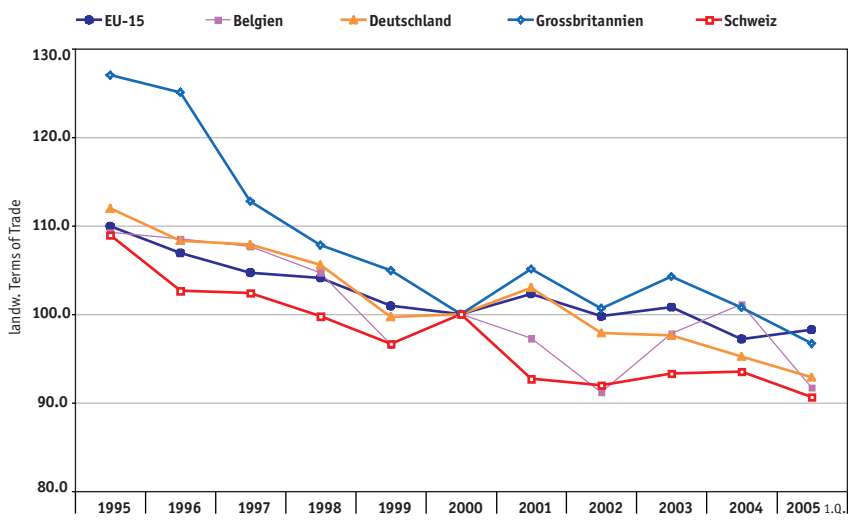
¹⁰ Dieser Anstieg der relativen Arbeitsproduktivität, insbesondere gegenüber Deutschland, trug massgeblich zur unterschiedlichen Entwicklung der relativen Lohnstückkosten und des realen Wechselkurses in den Jahren nach 1996 bei (vgl. Grafik 2.18).

¹¹ Deflationiert mit Index der Konsumentenpreise; Quelle: Schweizerischer Bauernverband; vgl. auch Kommission für Konjunkturfragen, Jahresbericht 2004: Grafik 2.19, S. 22

Grafik 2.19: Veränderung des EG-Index für landw. Erzeugerpreise, Preise für Vorleistungen und landw. Terms of Trade zwischen 1995 (Jahresmittel) und 2005 (1. Quartal); (deflationiert)



Grafik 2.20: Landwirtschaftliche Terms of Trade gemessen als Kaufkraft der Erzeugerpreise gegenüber den Vorleistungen (deflationiert, 2000 = 100).



liegenden EU-Ländern daher eine grosse Bedeutung. Aufgrund dieser Fakten ist es angebracht, die Indexreihen ausgewählter Länder der EU für die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise und die Vorleistungen etwas genauer zu betrachten.

Erzeugerpreise

Von 1995 (Jahresmittel) bis 2005 (1. Quartal) sank das Preisniveau landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der Schweiz um 22%. Dies ist mehr als in allen betrachteten EU-Ländern, abgesehen von Grossbritannien (30%) und dem neuen EU-Mitglied Slowakei (39%). Deutschland und Belgien weisen Preiseinbusen von rund 17% auf, die über dem Mittel (15%) der 15 alten EU-Länder liegen, allerdings auch in weit geringerem Masse als in der Schweiz (Grafik 2.19).

Vorleistungen

Die Unternehmungen, die Vorleistungen für die Landwirtschaft in der Schweiz erbringen, sind aus der Sicht effizienter Wettbewerbsbedingungen zugunsten der Landwirtschaftsbetriebe nicht optimal strukturiert. Die Ergebnisse der Betriebszählung¹² zeigen, dass diese Unternehmungen grossmehrheitlich Kleinbetriebe mit maximal 20 Mitarbeitenden sind und damit mit ähnlichen strukturellen Problemen zu kämpfen haben wie die Landwirtschaftsbetriebe selbst. Im Gegensatz zur Landwirtschaft gibt es jedoch in den meisten Vorleistungsbereichen einige wenige grosse Firmen oder Branchenverbände mit einem bedeutenden Einfluss auf die entsprechenden Märkte.

Die deflationierten Einkaufspreise von Vorleistungen blieben in der Schweiz in den letzten zehn Jahren in der Summe nahezu unverändert. Die Stabilität beruhte auf dem Ausgleich von Preissteigerungen auf Vorleistungen aus dem nicht landwirtschaftlichen Sektor, insbesondere auf Treib-, Heiz- und Schmierstoffen, mit Preisermässigungen auf Vorleistungen aus dem landwirtschaftlichen Sektor, namentlich auf Futtermitteln. Insgesamt sind in der Schweiz die Preise für Vorleistungen um 6% zurückgegangen; dieser Rückgang fand ausschliesslich in den Jahren 1995 bis 1998 statt. In den EU-Ländern verlief die Entwicklung der Vorleistungspreise unterschiedlich. In Grossbritannien und Italien stiegen sie nach einer bis 1999 dauernden Baissephase an. In den osteuropäischen EU-Ländern war analog der Erzeugerpreise ein starker Preisanstieg bei den Vorleistungen zu verzeichnen. In den meisten andern Ländern erfolgte der Preisanstieg mehr oder weniger kontinuierlich und moderat. Sehr viel einheitlicher präsentierte sich der Verlauf der Einkaufspreise von Investitionsgütern. Alle betrachteten Länder wiesen einen fast ununterbrochenen Anstieg auf, den stärksten die neuen EU-Länder in Osteuropa, gefolgt von Spanien und Italien. In der Schweiz stiegen die Preise landwirtschaftlicher Maschinen und Bauten jährlich um rund 1%, das heisst nahezu im Gleichschritt mit der Teuerung. Bis ins Jahr 2005 (1. Quartal) haben sich die Indizes über alle Vorleistungen in den ausgewählten Ländern gegenüber 1995 zwischen 1% (Deutschland) und -17% (Slowakei) verändert (Grafik 2.19).

Landwirtschaftliche Terms of Trade

In der schweizerischen Landwirtschaft machen die Vorleistungen rund 60% des Produktionswertes aus. Das Preisverhältnis zwischen Vorleistungen und Erzeugnissen ist daher von grosser Bedeutung. Die landwirtschaftlichen Terms of Trade, als Quotient des Erzeugerpreisindex und des Einkaufspreisindex land-

12 Quelle: Bundesamt für Statistik; vgl. auch Schweizerischer Bauernverband, 2004: Situationsbericht 2004, Die Landwirtschaft in der Kostenfalle, Brugg.

wirtschaftlicher Betriebsmittel (alle Vorleistungen) berechnet, sind über die Zeit betrachtet nicht nur ein Indikator für die Einkommensentwicklung, sondern sie zeigen auch das Ausmass der Effizienzgewinne, denn der Kaufkraftverlust der landwirtschaftlichen Erzeugnisse muss der Sektor längerfristig durch Produktivitätssteigerungen auffangen.

Die Terms of Trade in Grossbritannien sind für die Landwirtschaft um 24% zurückgegangen (*Grafik 2.20*). Im Mittel aller EU-15 sind die landwirtschaftlichen Terms of Trade um 11% gesunken. In der Schweiz war eine deutlich stärkere Verminderung (-17%) zu verzeichnen. Sie liegt gemäss *Grafik 2.20* auf dem 4. Platz der analysierten Ländern. Der Zwang, Produktivitätsfortschritte zu realisieren, war somit in der Schweiz deutlich stärker als im Mittel der EU-Länder. Ähnliche ausgeprägte Abnahmen wie die Schweiz weisen jedoch auch Deutschland, Belgien und Frankreich auf. Die verschiedenen Anstrengungen der schweizerischen Landwirtschaft zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit haben immerhin bewirkt, dass der Abstand zu den nächsten Konkurrenten leicht geringer geworden ist.

2.4 Öffentliche Finanzen, Finanzpolitik

2.4.1 Rückblick auf das Jahr 2004

Staat insgesamt

Nachdem sich die Situation der Haushalte von Bund, Kantonen und Gemeinden insgesamt von 2000 bis 2003 sukzessive verschlechtert hatte, setzte im Jahr 2004 eine Tendenzumkehr ein. Das gesamte Defizit dürfte sich von annähernd 6 Mrd. CHF im Jahr zuvor auf noch schätzungsweise 4,5 Mrd. CHF (1,0% des BIP) verringert haben.¹³ Die Einnahmen verzeichneten u.a. aufgrund der konjunkturellen Belebung wieder einen Zuwachs, auch wenn sich das höhere BIP-Wachstum wegen der zeitlich verzögerten Veranlagung bei den direkten Steuern noch nicht voll auswirkte. Gleichzeitig fiel das Ausgabenwachstum als Folge von Sparmassnahmen und Kürzungen zur Verringerung der Haushaltsdefizite bescheiden aus. Nach Sachgruppen betrachtet waren davon in erster Linie die Investitionsausgaben (Sachinvestitionen und Investitionsbeiträge, ohne Darlehen und Beteiligungen) betroffen, deren Niveau absolut zurückgegangen sein dürfte. Bei den Konsumausgaben ergab sich immerhin eine spürbare Wachstumsverlangsamung. Nur die laufenden Beiträge nahmen praktisch unvermindert weiter zu, was vor allem auf höhere Sozialausgaben infolge der ungünstigen Arbeitsmarktlage und der demografischen Alterung sowie auf steigende Aufwendungen im Bildungs- und Gesundheitswesen zurückzuführen sein dürfte.

Bund

Die Rechnung des Bundes schloss 2004 mit einem Defizit von 2,6 Mrd. CHF ab, nach einem Fehlbetrag von 3,8 Mrd. CHF im Vorjahr (gemäss Systematik der Finanzstatistik; vgl. Fussnote 13). Gemäss Finanzrechnung des Bundes (1,7 Mrd. CHF) fiel das Ergebnis um 1,8 Mrd. CHF besser aus als vom Bund budgetiert, wobei die Ausgaben um 1,1 Mrd. CHF tiefer, die Einnahmen um 0,7 Mrd. CHF höher lagen als gemäss Voranschlag. Das effektive Einnahmenwachstum (Rechnung 2004 gegenüber Rechnung 2003) betrug 3,1%. Darin spiegelt sich unter anderem die konjunkturelle Erholung. Bei der Verrechnungssteuer, deren Erträge nach 2000 massiv zurückgegangen waren, setzte eine Tendenz zur Normalisierung ein, und auch die Stempelabgabe profitierte von den wieder höheren Börsenumsätzen. Mehreinnahmen resultierten aber auch aus der vorgezogenen Erhöhung der Tabaksteuer. Die direkte Bundessteuer fiel dagegen weniger ergiebig aus als im Jahr zuvor, als Eingänge aus früheren Steuerperioden zu einem markanten Anstieg geführt hatten. Die Ausgaben nahmen demgegenüber um lediglich 0,7% zu. Einen dämpfenden Effekt hatten die im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 beschlossenen Kürzungen in Höhe von 1,4 Mrd. CHF, was etwa einem Anteil von 3% an den Ausgaben entspricht. Zusätzlich kam es in allen wichtigen Ausgabengebieten zu Budgetunterschreitungen, namentlich bei der Landesverteidigung und der sozialen Wohlfahrt (AHV/IV, Flüchtlingshilfe im Inland). Schliesslich wurden bei den Passivzinsen die Aufschläge (Agiros), die bei der Aufstockung bestehender Anleihen aufgrund der Differenz zwischen deren Zinssätzen und den aktuellen Marktzinsen erzielt werden konnten, neuerdings als Minderausgaben verbucht. Dabei handelt es sich nicht um eine Einsparung, da die Zinsausgaben in den kommenden Jahren entsprechend höher sein werden. Nach Sachgruppen erfolgte sowohl bei den Konsum- als auch bei den Investitionsausgaben ein Rückgang. Demgegenüber hielt die Zunahme bei den laufenden Beiträgen nur leicht abgeschwächt an. Nach Aufgabenbereichen partizipierten vor allem der Bildungsbereich und die soziale Wohlfahrt am Ausgabenwachstum. Wie schon seit längerem waren die Ausgaben für die Landesverteidigung rückläufig.

Kantone und Gemeinden

Auch bei den Kantonen war das Wachstum der Einnahmen gemäss den kantonalen Rechnungen 2004 mit 2,4% (statt 1,2%) höher und jenes der Ausgaben mit 1,5% (statt 2,4%) niedriger als budgetiert. Das Gesamtdefizit der Kantone dürfte sich somit ebenfalls von 2,2 Mrd. CHF im Vorjahr auf rund 1,7 Mrd. CHF (ohne Berücksichtigung der Verbuchung

13 Definitive Werte der Finanzstatistik sind erst für die Jahre bis 2003 verfügbar (s. Eidgenössische Finanzverwaltung: Öffentliche Finanzen der Schweiz 2003, Statistik der Schweiz, BFS, Neuchâtel 2005). Für das Jahr 2004 liegen die Rechnungen des Bundes und der Kantone vor; Letztere sind allerdings noch nicht nach der einheitlichen Systematik der Finanzstatistik aufbereitet. Bei den Angaben für die Jahre 2004 und folgende handelt es sich somit um eigene Schätzungen, die sich soweit möglich und sinnvoll auf die verfügbaren Rechnungsergebnisse, Voranschläge und Finanzpläne der jeweiligen Staatsebenen abstützen. Die Angaben für den Bund entsprechen – wenn nicht anders erwähnt – der Systematik der Finanzstatistik. Gegenüber den Angaben gemäss der Finanzrechnung des Bundes enthalten sie eine Korrektur zur Berücksichtigung der effektiven Ausgaben des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte und des ETH-Bereichs (FinÖV- und ETH-Korrektur); zudem sind die Sondereinnahmen aus dem Verkauf von Swisscom-Aktien 1998 und 2002 und die Sonderausgaben für Deckungslücken in den Pensionskassen der Post, ETH und skyguide sowie Aktienkapitalzuschuss skyguide 2004 nicht enthalten.

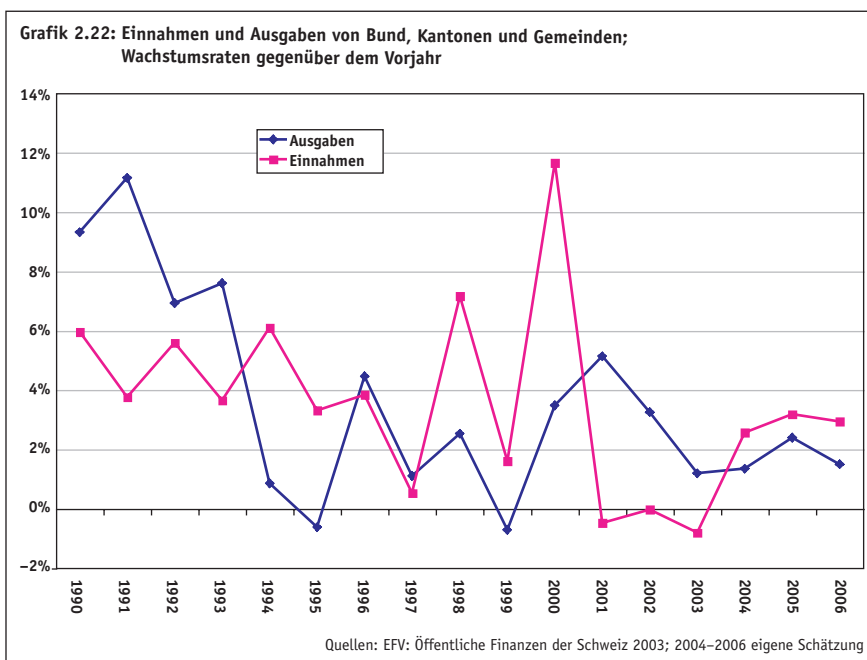
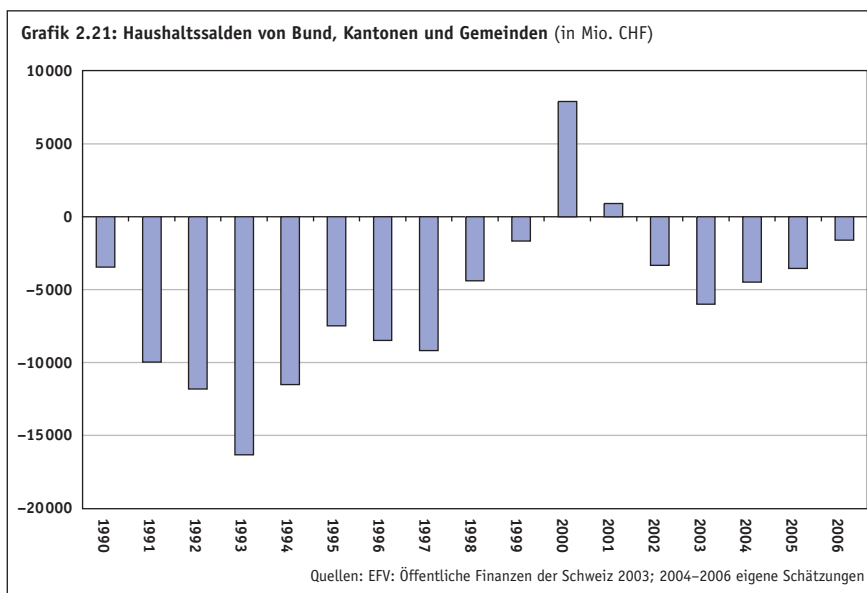


Tabelle 2.1
Haushaltssalden von Bund, Kantonen und Gemeinden in Mio. Franken

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bund	3786	-1701	-4198	-3774	-2592	-3100	-2000
Kantone	2624	1292	-301	-2215	-1700	-400	400
Gemeinden	1469	1324	1153	-8	-200	0	0
Staat insgesamt ¹	7879	915	-3346	-5998	-4500	-3500	-1600

¹ Ohne Sozialversicherungen.

Quelle: EFV: Öffentliche Finanzen der Schweiz 2003; 2004–2006 eigene Schätzungen

der Ausschüttung der SNB-Goldreserven als Einnahmen durch den Kanton Wallis) vermindert haben. Aufgrund des konjunkturbedingt schwachen Anstiegs der nominellen Einkommen im Vorjahr war ein nur bescheidenes Wachstum der Steuereinnahmen zu erwarten gewesen. Die Eingänge bei den direkten Steuern hatten aber im Jahr 2003 einen ausserordentlichen Einbruch erlitten, der im Jahr 2004 nun eine Korrektur erfahren hat. Diese Entwicklung dürfte auf variable zeitliche Verzögerungen bei den Steuereingängen zurückzuführen sein, welche die Prognose der Einnahmen in einem einzelnen Jahr erschweren. Im bescheidenen Ausgabenanstieg kommen die Spar- und Kürzungsmassnahmen zum Ausdruck, die in praktisch allen Kantonen einerseits als Reaktion auf die Haushaltsverschlechterung der letzten Jahre und andererseits mit dem Ziel der Begrenzung der Staatsquote ergriffen wurden. Budgetunterschreitungen waren vor allem bei den Investitionsausgaben festzustellen, sodass sich deren seit 2001 rückläufige Tendenz fortsetzte. Eine merkliche Wachstumsverlangsamung ergab sich sowohl bei den Sachausgaben als auch bei den laufenden Beiträgen. Die Personalausgaben nahmen dagegen noch spürbar zu.

Die Steuereinnahmen der Gemeinden entwickeln sich in der Regel sehr ähnlich wie die der Kantone. Es kann deshalb auch hier von einem wieder etwas stärkeren Einnahmenwachstum im Jahr 2004 ausgegangen werden. Das Ausgabenwachstum hatte sich, nach einer moderaten Tendenz in den Jahren zuvor, im Jahr 2003 merklich beschleunigt. Da die zuvor erzielten Rechnungsüberschüsse damit zum Verschwinden gebracht wurden, dürfte sich auch bei den Gemeinden die Zurückhaltung bei den Ausgaben wieder verstärkt haben. Dies bezieht sich vor allem auf die Investitionen, aber auch auf die Personal- und Sachausgaben. Bei den laufenden Beiträgen dürfte sich dagegen aufgrund steigender Sozialaufwendungen kaum eine merkliche Verringerung des Zuwachses ergeben haben. Insgesamt dürfte das Wachstum der Ausgaben dasjenige der Einnahmen noch leicht übertroffen haben, womit die Rechnungen leicht ins Defizit gerieten.

2.4.2 Aktuelle Tendenzen im Jahr 2005

Staat insgesamt

Im Jahr 2005 nimmt das gesamte Defizit von Bund, Kantonen und Gemeinden voraussichtlich weiter ab. Das Einnahmenwachstum verstärkt sich nochmals, da sich die konjunkturelle Belebung nun auch bei den direkten Steuern auswirkt. Aufgrund der Progressionswirkung bei den Einkommenssteuern der natürlichen Personen, die in Anbetracht der defizitären Haushalte gegenwärtig kaum durch Steuersenkungen kompensiert wird,

sowie der zyklisch überproportionalen Veränderung bei den Unternehmenssteuern dürften die Staatseinnahmen rascher zunehmen als das BIP. Gleichzeitig bleibt das Ausgabenwachstum aufgrund der vorgesehenen Spar- und Kürzungsmassnahmen moderat; beim Bund kommt es allerdings zu einer vorübergehenden Beschleunigung, da nicht mit einer Wiederholung der Budgetunterschreitungen des letzten Jahres (namentlich bei den Passivzinsen) gerechnet werden kann. Die Zunahme der Konsumausgaben dürfte sich weiter abschwächen, was diesmal vor allem auf die Personalausgaben zurückzuführen ist, und die Investitionen bleiben annähernd konstant. Lediglich bei den laufenden Beiträgen vermindert sich der Anstieg nicht weiter. Die Verringerung der Defizite ist somit sowohl ausgaben- wie einnahmenseitig bedingt, wobei bei der einnahmenseitigen Verringerung der Konjunkturfaktor überwiegt. Auf Basis der verfügbaren Budgetdaten kann mit einer Abnahme des Ausgabenüberschusses auf 3,5 Mrd. CHF (0,8% des BIP) gerechnet werden.¹⁴

Bund

Gemäss Voranschlag des Bundes sollten die Einnahmen 2005 im Vergleich zum Voranschlag 2004 um 5,8% zunehmen; gegenüber der Rechnung 2004 beträgt der Anstieg immer noch 4,4%. Ein positiver Beitrag zum Einnahmenwachstum geht – neben der konjunkturellen Belebung, die u.a. eine weitere Normalisierung bei der Stempelabgabe und der Verrechnungssteuer erwarten lässt – von den Mehreinnahmen aufgrund der Satzerhöhungen bei der Schwerverkehrsabgabe und (schon teilweise 2004 wirksam) bei der Tabaksteuer aus; bei diesen Steuern fungiert der Bund allerdings lediglich als Durchlaufstelle für die AHV bzw. den FinÖV-Fonds, was zu einem entsprechenden Anstieg der Ausgaben führt. Ferner fällt das unterstellte Wachstum bei der direkten Bundessteuer aufgrund von Eingängen aus früheren Steuerperioden relativ hoch aus. Die Fristigkeit der Zahlungseingänge ist allerdings schwer zu prognostizieren, sodass das Ergebnis möglicherweise schwächer als angenommen ausfallen wird. Zudem könnte das Einnahmenwachstum aufgrund eines geringeren BIP-Wachstums, als bei der Budgetierung unterstellt wurde, niedriger ausfallen. Die Ausgaben sollen gegenüber dem Voranschlag 2004 um 2,2% zunehmen; gegenüber der Rechnung 2004 beträgt der Anstieg sogar 4,6% (ohne FinÖV- und ETH-Korrektur). Dies ist einerseits auf den Basiseffekt der Budgetunterschreitungen 2004 (namentlich die Agio-Verbuchung bei den Passivzinsen), andererseits auf den erhöhten Durchlauf von Steuererträgen (LSVA, Tabaksteuer) zurückzuführen. Von diesen Sondereffekten abgesehen, wirken sich die

gegenüber dem Vorjahr um nochmals 1,1 Mrd. CHF auf 2,5 Mrd. CHF erhöhten Ausgabenkürzungen im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 sowie 900 Mio. CHF als Vorwirkung aus dem Entlastungsprogramm 2004 dämpfend auf das Ausgabenwachstum aus. Bei den Personal- und Sachausgaben ist eine Abnahme budgetiert. Dagegen verzeichnen die laufenden Beiträge einen anhaltenden und die Investitionsausgaben, bei Berücksichtigung der Eisenbahngrossprojekte, einen beschleunigten Anstieg. Nach Aufgabengebieten ist lediglich in den Bereichen Verkehr, soziale Wohlfahrt sowie Bildung und Forschung eine Zunahme vorgesehen; in den übrigen Gebieten sind die Ausgaben rückläufig. Zum Anstieg der Sozialausgaben tragen u.a. die im zweijährlichen Rhythmus erfolgende Anpassung der Renten an die Lohn- und Preisentwicklung sowie die höheren Prämienverbilligungsbeiträge in der öffentlichen Krankenpflegeversicherung bei. Gemäss Finanzrechnung, also ohne Korrektur für FinÖV und ETH-Bereich, erhöht sich das Bundesdefizit leicht auf 1,8 Mrd. CHF. Dieser Ausgabenüberschuss ist konform mit den Bestimmungen der Schuldenbremse, die entsprechend dem im Finanzhaushaltsgesetz festgelegten Abbaupfad noch ein strukturelles Defizit von 2 Mrd. CHF zulassen. Die Schätzung der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) für die konjunkturelle Einnahmenlücke fällt dagegen positiv aus, d.h. es wird von einer leichten konjunkturellen Überauslastung ausgegangen. Unter Berücksichtigung der effektiven Ausgaben des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (FinÖV) und des ETH-Bereichs dürfte das Bundesdefizit 2005 auf gut 3 Mrd. CHF zu stehen kommen.

Kantone und Gemeinden

Die Einnahmen der Kantone und Gemeinden profitieren im Jahr 2005 von der konjunkturellen Belebung. Bei den Kantonen ist auf der Basis der Voranschläge mit einer Erhöhung von 2,1% zu rechnen; da in Phasen beschleunigten Wirtschaftswachstums der Einnahmenanstieg in der Regel unterschätzt wird, dürfte der effektive Zuwachs eher höher ausfallen. Das Ausgabenwachstum bleibt dagegen niedrig. Die Voranschläge sehen eine Zunahme von 1,7% vor. Erneute Budgetunterschreitungen, insbesondere im Investitionsbereich, sind zudem nicht unwahrscheinlich. Der vorgesehene Zuwachs der Konsumausgaben bleibt hinter der Teuerungsrate zurück, und bei den Investitionsausgaben ist nochmals mit einem Rückgang zu rechnen. Weiterhin überdurchschnittlich fällt der Anstieg bei den laufenden Beiträgen aus. Das Defizit der Kantone vermindert sich in der Folge auf voraussichtlich rund 0,4 Mrd. CHF. Bei den Gemeinden verstärkt sich das Einnahmenwachstum gering-

¹⁴ Die Ausschüttung der überschüssigen Goldreserven der SNB an Bund und Kantone werden hier nicht als Einnahmen betrachtet.

fällig; hier ist aufgrund der günstigeren Haushaltssituation eher mit Steuersenkungen zum Ausgleich der Progressionswirkung bei den direkten Steuern zu rechnen. Das Ausgabenwachstum schwächt sich voraussichtlich weiter ab; per saldo ist mit einem ungefähr ausgeglichenen Haushaltssaldo zu rechnen.

2.4.3 Ausblick auf das Jahr 2006

Staat insgesamt

Im Jahr 2006 dürfte das Wachstum der Staatseinnahmen nur leicht vermindert anhalten. Ebenso kann eine Fortsetzung der schwachen Ausgabenentwicklung erwartet werden. Die Zunahme der Konsumausgaben (Personal- und Sachausgaben) übersteigt die Teuerung voraussichtlich kaum. Bei den Investitionen ist mit einem Rückgang zu rechnen, zu dem namentlich die Eisenbahngrossprojekte beitragen. Schliesslich schwächt sich die Wachstumstendenz bei den laufenden Beiträgen ab, was vor allem auf die Entwicklung beim Bund zurückzuführen ist. Unter diesen Voraussetzungen wird das gesamte Staatsdefizit von Bund, Kantonen und Gemeinden im Jahr 2006 auf rund 1,6 Mrd. CHF (0,3% des BIP) abnehmen.

Bund

Der Voranschlag des Bundes für das Jahr 2006 sieht ein Wachstum der Einnahmen von 2,8% vor. Als Folge der erwarteten Fortsetzung der konjunkturellen Belebung wird mit einer kräftigen Zunahme vor allem bei der direkten Bundessteuer gerechnet. Das Ausgabenwachstum reduziert sich dagegen auf nur noch 0,6%. Die Ausgabenkürzungen gemäss den Entlastungsprogrammen 2003 und 2004 erhöhen sich weiter auf 3,8 Mrd. CHF.¹⁵ Während die laufenden Beiträge mit abgeschwächter Rate weiter zunehmen, gehen die Konsum- und insbesondere die Investitionsausgaben zurück. Die Entnahmen aus dem FinÖV verzeichnen einen Einbruch von etwa 10%, was u.a. mit der Fertigstellung des Lötschberg-Basistunnels zusammenhängt. Eine überdurchschnittliche Zunahme erfahren die Ausgabenbereiche soziale Wohlfahrt sowie Bildung und Forschung, wohingegen beim Verkehr und bei der Landwirtschaft Rückgänge zu verzeichnen sind. Der Fehlbetrag gemäss Voranschlag beläuft sich auf 0,7 Mrd. CHF. Dabei wird der gemäss Schuldenbremse zulässige Wert, der sich aus dem Abbau des strukturellen Defizits auf noch 1 Mrd. CHF und einer gemäss EFV leichten konjunkturellen Überauslastung ergibt, geringfügig unterschritten. Nicht auszuschliessen ist deshalb, dass das Defizit in der parlamentarischen Budgetberatung noch etwas erhöht wird. Unter Berücksichtigung des FinÖV und des ETH-Bereichs dürfte sich das Bundesdefizit voraussichtlich auf noch 2,0 Mrd. CHF vermindern.

Kantone und Gemeinden

Bei den Kantonen und den Gemeinden dürften die Einnahmen im Jahr 2006 mit praktisch unveränderter Rate weiter zunehmen. Ebenso bleibt das Ausgabenwachstum schwach, insbesondere bei den Kantonen; vor allem teuerungsbedingt könnte sich allerdings eine leichte Beschleunigung ergeben. Bei den Investitionen ist nochmals mit einer leichten Abnahme und bei den Konsumausgaben mit einem nur geringen Wachstum zu rechnen. Weiter steigen dürften dagegen die laufenden Beiträge. Unter diesen Voraussetzungen werden die Kantone im kommenden Jahr einen leichten Überschuss von 0,4 Mrd. CHF und die Gemeinden unverändert einen ausgeglichenen Rechnungssaldo verzeichnen.

Konjunkturelle Effekte

Zur Abschätzung des Einflusses der Staatshaushalte auf die konjunkturelle Entwicklung kann nicht auf den effektiven Haushaltssaldo abgestellt werden; die konjunkturellen Wirkungen müssen mitberücksichtigt werden. Nach einer Faustregel wirkt der Staat dann neutral auf die Konjunktur, wenn zyklische Schwankungen der Einnahmen hingenommen werden; in diesem Fall bleibt der strukturelle Saldo konstant.¹⁶ Allerdings ist es nicht einfach, den konjunkturellen Teil des Staatsdefizits vom strukturellen zu unterscheiden. Die Berechnung des strukturellen Saldos setzt eine Schätzung des gesamtwirtschaftlichen Potenzialoutputs voraus, mit der sich der jeweilige Auslastungsgrad bestimmen lässt. Dafür stehen unterschiedliche Methoden zur Verfügung, deren Ergebnisse unter Umständen erheblich voneinander abweichen können.¹⁷ Die EFV stützt sich bei der Berechnung des unter der Schuldenbremse zulässigen Ausgabenplafonds auf einen (modifizierten) Hodrick-Pre-scott-Filter. Dabei tendiert das berechnete Trend-BIP, welches als Indikator für den Potenzialoutput fungiert, am aktuellen Rand zum tatsächlichen BIP, womit eine Outputlücke tendenziell unterschätzt wird.¹⁸

Als einfache Annäherung an den Effekt der Staatsfinanzen auf die Wirtschaftsentwicklung kann davon ausgegangen werden, dass diese restriktiv (expansiv) wirken, wenn entweder die Ausgaben schwächer (stärker) wachsen als das Potenzialwachstum und/oder die Einnahmequote zunimmt (abnimmt). Im Zeitraum 2004–2006 ist nach diesen beiden Kriterien ein leicht restriktiver Einfluss (also eine Verminderung des strukturellen Defizits) festzustellen. Die Ausgabenentwicklung bleibt über die ganze Periode aufgrund der erwähnten Spar- und Kürzungsmassnahmen gedämpft, während die Einnahmen aufgrund der Progressionswirkung bei den direkten Steuern und Steuererhöhungen beim Bund stärker zu-

15 Zusammen mit einnahmenseitigen Massnahmen ergibt sich ein Entlastungseffekt von insgesamt 4,2 Mrd. CHF.

16 Diese Betrachtungsweise beruht auf der in der Fachwelt weitgehend akzeptierten Ansicht, dass die direkten Effekte einer Zunahme des Staatsdefizits auf die Konjunktur positiv sind. In den letzten Jahren haben indessen einige Autoren auf die Möglichkeit hingewiesen, dass indirekte Effekte – namentlich auf die Erwartungen der Wirtschaftsakteure – das Gegenteil bewirken können, womit eine Reduktion von Staatsdefizit und Staatsschulden einen positiven Einfluss haben würde. Solche «nicht-keynesianischen» Effekte sind allerdings an bestimmte Voraussetzungen gebunden (z.B. Vertrauensverlust der Finanzmärkte in die Bonität des Staates, Vorliegen einer Lohn-Preis-Spirale usw.), die für die Schweiz nicht zutreffen.

17 S. z.B. Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt (EP 03) vom 2. Juli 2003.

18 So ging die EFV beim Voranschlag für das Jahr 2005 davon aus, dass die schweizerische Volkswirtschaft schon wieder einen Zustand der Überauslastung erreicht haben würde.

Tabelle 2.2

Staatsquoten im internationalen Vergleich¹

Öffentliche Haushalte und öffentliche Sozialversicherungen, in % des BIP

	1990	2000	2004	2006
Schweiz	30.1	34.0	36.0	35.7
USA	37.1	34.2	36.0	36.0
Australien	36.2	35.7	35.5	35.2
Grossbritannien	42.2	37.5	44.1	44.8
Japan	31.8	38.3	37.3	37.4
Spanien	43.4	40.0	40.6	40.2
Kanada	48.8	41.1	39.4	39.5
Niederlande	54.8	45.3	48.6	50.2
Deutschland	44.5	45.8	47.7	46.2
Italien	54.4	46.9	48.6	50.1
Belgien	53.4	49.3	49.4	49.6
Österreich	52.1	51.5	50.6	49.1
Frankreich	50.7	52.5	54.4	54.3
Schweden	61.7	57.3	57.1	57.2
OECD	40.4	39.3	40.8	40.7

1 Staatsausgaben in Prozent des BIP.
Rangfolge nach Höhe der Staatsquote 2000

Quellen: OECD Economic Outlook, June 2005, Annex Table 25

Tabelle 2.3

Schuldenquoten im internationalen Vergleich¹

	Bruttoschulden				Nettoschulden ²	
	1990	2000	2004	2006	1990	2000
Australien	23.1	25.3	20.5	17	10.9	9.9
Grossbritannien	33.0	45.9	44.2	48.3	14.9	36.9
Schweiz	29.9	49.9	55.6	53.1	k.A.	k.A.
USA	66.6	58.3	63.4	69.1	48.9	39.0
Deutschland	41.5	60.9	70.1	72.6	21.0	42.5
Schweden	46.8	64.4	62.1	60.9	-7.8	1.2
Frankreich	39.5	66.2	73.2	74.0	17.5	34.9
Niederlande	87.8	66.7	65.6	66.3	33.4	35.1
Spanien	48.8	68.0	55.2	49.8	30.7	42.6
Österreich	57.6	69.5	66.9	63.7	35.7	43.5
Kanada	74.5	81.8	71.5	65.9	43.3	44.8
Belgien	129.7	115.0	101.0	97.8	116.9	102.5
Italien	112.5	124.7	118.6	121.8	k.A.	99.1
Japan	68.6	134.0	157.6	163.1	24.6	59.1
OECD	57.1	71.1	76.4	79.5	32.8	41.7

1 Brutto- bzw. Nettoschulden in Prozent des BIP. Aufgrund definitorischer Unterschiede sind die Schuldenquoten nicht immer vergleichbar (s. OECD Economic Outlook); Rangfolge nach Höhe der Bruttoschuldenquote 2000.

Quellen: OECD Economic Outlook, June 2005; Annex Tables 32-33; Schweiz: EFV Sektion Finanzausgleich und Statistik, Juli 2005.

2 Bruttoschulden abzüglich Finanzvermögen.

nehmen als die Einkommen. Der Effekt dürfte allerdings unter einem Wert von 0,5% des BIP bleiben.

2.4.4 Fiskalindikatoren im internationalen Vergleich

Die Staatsquote (Anteil der Staatsausgaben am BIP) nahm von 2000 bis 2004 spürbar zu. Dazu trug zum einen ein relativ hohes Ausgabenwachstum bei, zum andern bewirkte das konjunkturbedingt niedrige BIP-Wachstum, dass sich der Nenner schwächer als im langfristigen Durchschnitt erhöhte. Ein Vergleich mit ausgewählten OECD-Ländern zeigt indes-

sen, dass sich das Niveau der schweizerischen Staatsquote immer noch im unteren Mittelfeld bewegt.¹⁹ Infolge des mutmasslich niedrigen Ausgabenwachstums und der konjunkturellen Belebung dürfte die Staatsquote bis zum Jahr 2006 wieder etwas abnehmen.

Die Bruttoschuldenquote hat sich seit dem Jahr 2000 ebenfalls spürbar erhöht. Bis zum Jahr 2006 kann aber auch hier wieder mit einer Abnahme gerechnet werden. Zum Anstieg seit 2000 haben nicht nur die Defizite in den laufenden Rechnungen, sondern auch bilanzwirksame Vorgänge ausserhalb der Finanzrechnung, wie sie namentlich im Zuge von Kapitalaufstockungen bei den Pensionskassen des Bundes und der ehemaligen Regiebetriebe zu verzeichnen waren, beigetragen. Der internationale Vergleich zeigt auch hier, dass die Position der Schweiz noch relativ günstig ist. Zur Beurteilung der Vermögensposition der öffentlichen Haushalte wäre korrekterweise auf die Nettoschuld abzustellen, welche die den Schulden gegenüberstehenden Vermögenswerte mitberücksichtigt. Entsprechende Angaben fehlen für den gesamten Staatshaushalt der Schweiz. Aus den verfügbaren Daten für den Bund und die Kantone ist aber ersichtlich, dass die Nettoschulden deutlich niedriger liegen als die Bruttoschulden. Einen weiteren Hinweis gibt ein Vergleich zwischen Passivzinsen und Vermögenserträgen, für den auch Daten der Gemeinden verfügbar sind. Es zeigt sich, dass die Vermögenserträge seit Beginn der 1990er-Jahre jeweils 70% oder mehr der Passivzinsen abdeckten.²⁰ Da bei diesen Daten beträchtliche Bewertungs- und Abgrenzungsprobleme bestehen, lässt sich aus ihnen aber lediglich der grobe Hinweis ableiten, dass den ausgewiesenen Bruttoschulden des Staates insgesamt Vermögenswerte in beträchtlicher Höhe gegenüberstehen.

2.5 Monetäre Lage und Geldpolitik

2.5.1 Das geldpolitische Konzept der Schweizerischen Nationalbank

Die Nationalbank betreibt ihre Geldpolitik auf Basis eines aus drei Elementen bestehenden Konzepts. Erstens ist die Geldpolitik vorrangig auf die Erhaltung der Preisstabilität ausgerichtet. Konkret wird Preisstabilität als Anstieg des Landesindex der Konsumentenpreise von weniger als 2% pro Jahr definiert. Zweitens stützt die Nationalbank ihre Entscheidungen auf eine *Inflationsprognose* mit einem Zeithorizont von drei Jahren. Damit wird den Wirkungsverzögerungen geldpolitischer Impulse Rechnung getragen. Drittens setzt die Nationalbank für den *Drei-Monats-Libor* (3M-Libor) ein operationelles Zielband fest, dessen Breite in der Regel einen Prozentpunkt beträgt. Zur Steuerung des 3M-Libor

19 Zur Problematik des internationalen Vergleichs von Fiskalindikatoren s. KfK Jahresbericht 2002, S. 44ff.

20 S. Eidgenössische Finanzverwaltung: Öffentliche Finanzen der Schweiz 2003, Statistik der Schweiz, BFS, Neuchâtel 2005, Tabelle A 9.1.

in diesem Band verwendet sie primär kurzfristige Repo-Transaktionen.

Die Inflationsprognose der Nationalbank basiert auf der Annahme eines konstanten 3M-Libor für den gesamten Prognosezeitraum. Falls die unter dieser Annahme prognostizierte Inflation die Definition der Preisstabilität verletzt, wird damit signalisiert, dass demnächst mit einem geldpolitischen Kurswechsel zu rechnen ist. Die publizierte Inflationsprognose lässt sich deshalb nicht mit den Prognosen anderer Institutionen vergleichen, welche zukünftige Reaktionen der Geldpolitik zu antizipieren versuchen.

2.5.2 Geldpolitik 2004–2005

Die Nationalbank hat ihre Geldpolitik in den Jahren 2001 bis 2003 zunehmend expansiver ausgerichtet. Der 3M-Libor, der Anfang 2001 noch bei 3,5% notierte, wurde bis im März 2003 schrittweise auf 0,25% reduziert und danach über mehr als ein Jahr auf diesem Tiefstand gehalten. Ausschlaggebend für die Lockerung der Geldpolitik war eine hartnäckige Konjunkturschwäche, die sich auch in einem deutlich rückläufigen Teuerungstrend widerspiegelte. Zudem stand der Franken infolge der unsicheren geopolitischen Lage verschiedentlich unter Aufwertungsdruck. In dieser Situation schien es der Nationalbank angebracht, die Attraktivität von Frankenanlagen mit tiefen Zinsen gering zu halten. Ohne die markante Lockerung der Geldpolitik hätte sich die Schweizer Wirtschaft in den vergangenen Jahren vermutlich mit deflationären Erscheinungen konfrontiert gesehen.

Mit der Politik des billigen Geldes ging andererseits eine beträchtliche Expansion der Geldaggregate einher. Die Wachstumsrate von M3 beispielsweise stieg zeitweise gegen 10% an. Nach Ansicht der Nationalbank waren die damit verbundenen Risiken für die Erhaltung der Preisstabilität aber zu relativieren. Erstens entwickelte sich die Kreditvergabe der Banken weiterhin verhalten. Zweitens war das hohe Geldmengenwachstum zum Teil durch eine verstärkte Liquiditätspräferenz verunsicherter Anleger bedingt. So sind im Jahr 2003 in grossem Ausmass Treuhandanlagen in Schweizer Franken vom Ausland auf Sichtkonti in der Schweiz zurückgeflossen. Diese in der Schweiz parkierten Gelder erhöhen das Geldmengenwachstum, stellen aber nur ein geringes Inflationspotenzial dar. Drittens war davon auszugehen, dass die Unternehmungen auch bei wieder anziehender Produktion noch längere Zeit unterhalb ihrer Kapazitätsgrenze operieren und deshalb mit Preiserhöhungen zurückhaltend sein würden.

Aufgrund dieser Einschätzung hielt die Nationalbank auch in der *Lagebeurteilung vom März 2004* an einem 3M-Libor von 0,25% fest.

Zwar hatte die Schweizer Wirtschaft dank der günstigen monetären Bedingungen und der Belebung der internationalen Konjunktur seit Mitte 2003 wieder positive Wachstumsraten verzeichnen können. Die Nachhaltigkeit dieser Entwicklung schien aber nicht gesichert. Deshalb wollte die Nationalbank den Erholungsprozess mit einer weiterhin expansiven Politik unterstützen.

Im Frühjahr 2004 präsentierte sich die Schweizer Konjunktur zunehmend breiter abgestützt. War der Erholungsprozess zunächst primär von den Exporten getragen, so machten sich nun zunehmend auch beim privaten Konsum und insbesondere im Wohnungsbau verstärkte Aufschwungskräfte bemerkbar. In der Lagebeurteilung vom Juni 2004 erwartete die Nationalbank für 2004 ein gegen 2% ansteigendes Wirtschaftswachstum und im Folgejahr eine weitere Festigung des Aufschwungs. Vor diesem Hintergrund beschloss sie, den 3M-Libor von 0,25% auf 0,5% anzuheben. Die zusammen mit diesem Entschluss publizierte Inflationsprognose zeigte aber dennoch ab Mitte 2005 einen steil nach oben gerichteten Verlauf. Mit einem Endwert von 3,2% im 1. Quartal 2007 wurde eine deutliche Verletzung der Preisstabilität angezeigt. Entsprechend machte die Nationalbank darauf aufmerksam, dass ihre Geldpolitik noch immer sehr expansiv sei und in näherer Zukunft mit weiteren Zinserhöhungen zu rechnen sei.

Zum Zeitpunkt der *Lagebeurteilung vom September 2004* deuteten in Europa und der Schweiz verschiedene Indikatoren auf eine Wachstumsabschwächung hin. Dabei sollte es sich nach allgemeiner Einschätzung aber bloss um eine temporäre Erscheinung handeln. Auch die Nationalbank blieb optimistisch. Sie erwartete für 2004 weiterhin ein reales BIP-Wachstum von knapp 2% und für 2005 dank einer Wiederbelebung der Exporte eine Fortsetzung der Erholung. Die Konsumteuerung, die Anfang 2004 praktisch bei Null gelegen hatte, war indessen infolge der Verteuerung der Erdölprodukte auf 1% gestiegen. Des Weiteren neigte der Franken gegenüber dem Euro zur Schwäche, und die Geldmengenentwicklung zeigte einen zwar verminderten, aber noch immer beträchtlichen Liquiditätsüberhang an. Aufgrund dieser Faktoren drohte der Inflationsdruck aus Sicht der Nationalbank bei unveränderter Geldpolitik deutlich zuzunehmen. Deshalb beschloss sie im September 2004, das Zielband um weitere 0,25 Prozentpunkte auf 0,25% bis 1,25% anzuheben und den 3M-Libor in die neue Zielbandmitte von 0,75% zu steuern.

Die Lagebeurteilung vom Dezember 2004 stand im Zeichen spürbar eingetrübter Konjunkturperspektiven. Das Wachstum der

Weltwirtschaft hatte sich seit Mitte 2004 verlangsamt. Bremsend wirkte vor allem die starke Verteuerung des Erdöls. In Europa kam die Dollarschwäche als weiterer wachstumshemmender Faktor hinzu. Die Nationalbank rechnete zwar für das Jahr 2004 noch immer mit einem BIP-Wachstum in der Schweiz in der Grössenordnung von 1,5% bis 2%, ging aber für 2005 nicht mehr von einer Beschleunigung aus. Die Konsumteuerung war von den steigenden Erdölpreisen und Wohnungsmieten mittlerweile auf 1,5% getrieben worden. Andererseits hatte sich der Franken zusammen mit dem Euro gegenüber dem Dollar deutlich aufgewertet, wovon teuerungs- und konjunkturdämpfende Wirkungen ausgehen sollten. Die in dieser Situation unter der Annahme eines unveränderten 3M-Libor von 0,75% erstellte Inflationsprognose zeigte im Vergleich zur September-Prognose bis Ende 2005 erdölbedingt etwas höhere Teuerungsraten, danach aber infolge der gedämpften Konjunkturperspektiven einen geringeren Teuerungsdruck. Vor diesem Hintergrund beschloss die Nationalbank, den 3M-Libor weiterhin bei 0,75% zu halten. Sie wies indessen darauf hin, dass dieser Entscheid nur als Pause in der seit Juni 2004 eingeleiteten Zinsnormalisierungsphase zu interpretieren sei. Sobald sich die Anzeichen für eine Fortsetzung der Konjunkturerholung wieder verdichten würden, müsse mit weiteren Zinsanhebungen gerechnet werden.

3M-Libor bis Mitte 2005 unverändert bei 0,75%

Zu Beginn des laufenden Jahres verdüsterte sich das Konjunkturbild weiter. In der Eurozone hatte sich das Wachstum gegen Ende 2004 deutlich verlangsamt. Die Lage verbesserte sich zwar in den ersten Monaten von 2005 etwas, doch blieb das Wachstum der Euroländer unausgeglichen und fragil. Abgesehen von China waren auch verschiedene asiatische Länder von einer Wachstumsverlangsamung betroffen. Weiterhin gestützt wurde die Weltkonjunktur vom kräftigen Wachstum in den USA. In der Schweiz hatte sich das reale BIP im vierten Quartal 2004 leicht zurückgebildet und im ersten Quartal war eine Stagnation zu verzeichnen. Entsprechend blieb die Lage am Arbeitsmarkt unbefriedigend.

In ihren Inflationsprognosen vom März und Juni 2005 war die Nationalbank hinsichtlich des weiteren Verlaufs der Weltkonjunktur verhalten optimistisch. Bei weiterhin kräftigem Wachstum in den USA wurde für Europa mit einer allmählichen konjunkturellen Besserung gerechnet. Stimulierende Impulse sollten vor allem von den tiefen Realzinsen ausgehen. Unter diesen Voraussetzungen erwartete die Nationalbank auch in der Schweiz eine Überwindung der Konjunkturschwäche. In der Lagebeurteilung vom März 2005 wurde für

das gesamte Jahr mit einem Wachstum in der Grössenordnung von 1,5% gerechnet. In der Juni-Prognose wurde der für 2005 erwartete BIP-Zuwachs dann aber weiter auf rund 1% reduziert. Entsprechend kamen auch die Inflationsprognosen leicht tiefer zu liegen als diejenigen vom September und Dezember 2004.

Im März 2005 wurde unter der Annahme eines konstanten 3M-Libor von 0,75% für die Jahre 2005 und 2006 eine durchschnittliche Teuerung von je 1% prognostiziert. Gemäss Juni-Prognose bildet sich die Teuerung unter der gleichen Fixzins-Annahme nach ebenfalls 1% im laufenden Jahr auf 0,5% im kommenden Jahr zurück. Gegen Ende des dreijährigen Prognosehorizonts kommt es aber, wie schon in den früheren Prognosen, zu einem spürbaren Inflationsanstieg. Mit Endwerten von rund 2,5% fällt jedoch die Verletzung der Preisstabilität vergleichsweise schwach aus. Daraus zog die Nationalbank einerseits den Schluss, dass sich ein 3M-Libor von 0,75% selbst bei einer nur moderaten Konjunkturerholung nicht über längere Zeit ohne Inflationsfolgen würde aufrechterhalten lassen. Andererseits gab ihr der verminderte Inflationsdruck aber den Spielraum, die schwache Konjunktur mit einer weiterhin grosszügigen Geldpolitik zu stützen. Das Zielband wurde deshalb unverändert bei 0,25%–1,25% belassen und der 3M-Libor sollte bis auf weiteres in der Zielbandmitte bei 0,75% gehalten werden.

2.5.3 Schweizerische Kurz- und Langfristzinsen im internationalen Vergleich

In der ersten Jahreshälfte 2004 fand die Phase der geldpolitischen Lockerungen in den Industrieländern ein Ende. In den USA blieb der Leitzins unverändert bei 1%, in der Eurozone bei 2% und in Japan nahe bei null. Danach widerspiegelt sich im Verhalten der Zentralbanken die unterschiedliche konjunkturelle Entwicklung der betreffenden Wirtschaftsräume. Das FED erhöhte den Tagesgeldsatz von Juni 2004 bis Dezember 2004 in fünf Erhöhungsschritten von je 0,25 Prozentpunkten auf 2,25%. Die Bank of England, die die Zinswende bereits im November 2003 eingeleitet hatte, hob den Leitzins von Februar bis August 2004 in vier weiteren Schritten von je 0,25 Prozentpunkten auf 4,75% an. Bis Ende Jahr nahm sie dann keine weiteren Zinserhöhungen mehr vor, weil sich in der britischen Wirtschaft eine konjunkturelle Verflachung abzuzeichnen begann. Die EZB zeigte sich über die konjunkturelle Verlangsamung in der Eurozone und die Erstarkung des Euro zwar zunehmend besorgt; sie belies den Hauptrefinanzierungssatz, den sie letztmals im Juni 2003 um 0,25 Prozentpunkte gesenkt hatte, aber unverändert bei 2,0%.

Im laufenden Jahr führte das FED seine Politik der sukzessiven Leitzinsanhebungen fort. Bis im August wurde der Tagesgeldsatz in fünf weiteren Schritten auf 3,5% erhöht. Weitere Zinsschritte sind in Anbetracht des soliden Aufwärtstrends der US-Wirtschaft zu erwarten. Die Bank of England senkte den Reposatz, der seit rund einem Jahr bei 4,75% fixiert war, im August 2005 auf 4,5%. Sie reagierte damit auf die Konjunkturabschwächung, die sich in letzter Zeit insbesondere im Bereich des privaten Konsums akzentuiert hat. Die EZB stand in den letzten Monaten unter politischem Druck, ihre Geldpolitik zu lockern. Da der schwachen Konjunktur im Euroraum jedoch eine anhaltend hohe Überschussliquidität gegenüberstand, hielt sie es für angebracht, am Leitzins von 2% festzuhalten. Dieser Entscheid wurde dadurch erleichtert, dass sich der Euro gegenüber dem Dollar nach einer längeren Stärkephase in letzter Zeit etwas abgewertet hat, was einer Lockerung der monetären Bedingungen gleichkommt. Die japanische Notenbank behielt ihre Nullzinspolitik angesichts des andauernden Deflationsdrucks bei.

Ordnet man die Entwicklung der schweizerischen Kurzfristzinsen in dieses internationale Umfeld ein, so ergibt sich folgendes Bild. Die Zinsdifferenz zum Euro, die sich wegen der zuvor relativ stark gelockerten Politik der Nationalbank von Mitte 2003 bis Mitte 2004 auf hohen 1,8 Prozentpunkten bewegte, verengte sich nach den beiden Erhöhungsschritten der Nationalbank vom Juni und September 2004 auf 1,3 Prozentpunkte und blieb anschliessend auf diesem Wert konstant. Sie liegt damit etwas unter dem historischen Mittelwert von 1,5 Prozentpunkten (Periode 1980 bis 2004, vor 1999 anhand der deutschen Kurzfristzinsen berechnet). Die *Zinsdifferenz zum Dollar*, deren historischer Mittelwert gut 2 Prozentpunkte beträgt, verminderte sich infolge der resoluten Lockerung der amerikanischen Geldpolitik bis zum Frühjahr 2004 auf 0,8 Prozentpunkte. Anschliessend hat sie sich im Zuge der sukzessiven Leitzinsanhebungen durch das FED bis Mitte 2005 wieder auf 2,5 Prozentpunkte ausgeweitet.

Die *Renditen langfristiger Staatsanleihen* gingen in den Industrieländern nach einem vorübergehenden Anstieg im Frühjahr 2004 weiter zurück. Die Rendite 10-jähriger Staatspapiere fiel im Euroraum von 4,4% im Juni 2004 auf 3,3% im Juni 2005. In Grossbritannien und Japan bildeten sie sich im selben Zeitraum von 5,2% auf 4,3% bzw. von 1,8% auf 1,2% zurück. Selbst in den USA war – obwohl das FED die Leitzinsen deutlich anhob – ein Rückgang der Langfristzinsen von 4,7% im Juni 2004 auf 4,0% im Juni 2005 zu beobachten. Auch in anderen Ländern, in denen die

Geldpolitik gestrafft wurde – z.B. in Australien und Kanada – verringerten sich die langfristigen Renditen. Diese eher untypische Entwicklung kann möglicherweise damit erklärt werden, dass Reformen in den Rentensystemen im Zusammenhang mit der Alterung der Bevölkerung zu einer erhöhten Nachfrage nach langfristigen Vermögensanlagen führten. Im Fall der USA dürfte auch der anhaltende Aufbau von Dollarbeständen durch asiatische Notenbanken, insbesondere die Zentralbank Chinas, eine Rolle gespielt haben. Die schweizerische *Bundesobligationenrendite* lag Mitte 2004 bei 3% und fiel bis Mitte 2005 auf 2%. Sie bewegte sich somit auf einem um gut einen Prozentpunkt tieferen Niveau parallel zur Verzinsung langfristiger Staatspapiere im Euroraum nach unten. Einzig die Rendite japanischer Staatsanleihen lag durchwegs tiefer als diejenige eidgenössischer Anleihen. Im Juli 2005 haben die Langfristzinsen weltweit etwas angezogen. Dabei könnte die Abkehr Chinas von einer strikten Anbindung der Yuan an den Dollar eine gewisse Signalwirkung ausgeübt haben.

2.5.4 Internationale Devisenmärkte und Frankenkurs

Nach einer Stabilisierung in der ersten Jahreshälfte 2004 büsste der *Dollar* auf den internationalen Devisenmärkten von August bis Dezember 2004 weiter markant an Wert ein. Ende Jahr betrug die Abwertung gegenüber dem Euro im Vergleich zum August gut 9%. Zusammen mit dem seit Anfang 2002 verzeichneten Wertverlust belief sich die Abwertung des Dollar auf insgesamt 35% gegenüber dem Euro, 26% gegenüber dem britischen Pfund und 22% gegenüber dem japanischen Yen. Real und handelsgewichtet sank der Aussenwert des Dollar von Anfang 2002 bis Ende 2004 um 22%. Verantwortlich dafür dürften das anhaltend hohe Ertragsbilanzdefizit sowie der stark defizitäre Staatshaushalt der USA gewesen sein. Spiegelbildlich dazu wertete sich der Euro in dieser Phase deutlich auf. Im Dezember 2004 notierte der Dollar/Euro-Kurs bei 1,34 und übertraf damit den Stand von August 2004 um 10% und denjenigen von Anfang 2002 um satte 54%. Auch gegenüber dem britischen Pfund und dem Yen legte der Euro zu, wenn auch bei weitem nicht so stark wie gegenüber dem Dollar. Der handelsgewichtete reale Aussenwert des Euro lag Ende 2004 um rund 5% höher als zur Jahresmitte und um 24% höher als Anfang 2002.

Im laufenden Jahr konnte sich der Dollar – für die meisten Beobachter eher überraschend – spürbar erholen. Er wertete sich zum Euro von 1,31 Dollar/Euro im Dezember bis gegen 1,20 Dollar/Euro in den Sommer-

monaten 2005 auf. Gegenüber dem britischen Pfund und dem japanischen Yen fiel die Aufwertung geringer aus. Eine mögliche Erklärung für das Erstarren des Dollar liegt in der dynamischeren amerikanischen Konjunktur und der sich zunehmend zugunsten von Dollaranlagen verändernden Zinsdifferenz. Aus Sicht des Euroraums wurde die bis Ende 2004 eingetretene handelsgewichtete Realaufwertung bis Mitte 2005 im Ausmass von rund 5% wieder rückgängig gemacht.

Von Anfang 2004 bis Mitte 2005 blieb der Franken relativ eng an den Euro gekoppelt. Einer Aufwertung in der ersten Hälfte von 2004 von 1.57 auf 1.52 CHF/EUR folgten treppenförmig drei leichte Abschwächungsphasen. Im Juli 2005 lag der Franken/Euro-Kurs wieder bei rund 1.56 CHF/EUR. Bei diesen vergleichsweise geringen Kursbewegungen gegenüber dem Euro vollzog der Franken dessen Wertänderungen zum Dollar weitgehend mit. Von September bis Dezember 2004 wertete er sich gegenüber dem Dollar von 1.26 auf 1.15 CHF/USD auf. Anschliessend folgte – wiederum ungefähr im Gleichschritt mit dem Euro – eine Abwertung auf 1.29 CHF/USD. Gemessen am *realen handelsgewichteten Aussenwert* hat der Franken von Januar bis November 2004 in zwei Schüben um insgesamt 3,4% zugelegt, zuerst wegen Aufwertung gegenüber dem Euro, dann wegen der deutlicheren, aber weniger gewichteten Aufwertung gegenüber dem Dollar. Bis zum Juli 2005 hat sich der reale handelsgewichtete Aussenwert des Frankens im Vergleich zum November 2004 um 5,7% zurückgebildet. Er lag damit um 3,7% unter dem Durchschnitt der letzten 10 Jahre.

2.5.5 Aktienkurse, Kapitalmarktbeanspruchung und Kreditvolumen

Die nach Ausbruch des Irak-Kriegs im März 2003 einsetzende Hausse an den Aktienmärkten kam im Frühjahr 2004 ins Stocken. Der Swiss Performance Index (SPI), der von März 2003 bis April 2004 um rund 50% angestiegen war, fiel anschliessend leicht zurück. Seit Herbst 2004 war die Entwicklung des SPI dann aber wieder klar nach oben gerichtet. Insgesamt belief sich der Anstieg von März 2003 bis Juli 2005 auf 70%. Die stärksten Kursgewinne wurden in den Bereichen Energie und Technologie sowie bei den Finanzdienstleistungen verzeichnet. Aber auch die Titel der Bauwirtschaft und des Detailhandels legten überdurchschnittlich stark zu. Nur unterdurchschnittliche Avancen waren hingegen in den Bereichen Chemie, Nahrungsmittel, Versicherungen und Telekommunikation zu beobachten. Anders als in der Schweiz kam es auf den *ausländischen Aktienmärkten* im April 2005 erneut zu leichten Rückschlägen, die in den

Sommermonaten aber wieder von Kursgewinnen abgelöst wurden. Über den Zeitraum März 2003 bis Juli 2005 betrachtet, entwickelten sich Aktienkurse in Kontinentaleuropa ähnlich dynamisch wie in der Schweiz, während die Kursgewinne in den USA und Grossbritannien etwas geringer ausfielen.

Die *Nettobeanspruchung des schweizerischen Kapitalmarktes* lässt sich in drei Kategorien aufteilen, nämlich in Nettoemissionen von Frankenanleihen inländischer bzw. ausländischer Schuldner und Nettoemissionen von schweizerischen Aktien. Insgesamt wurden am schweizerischen Kapitalmarkt im Jahre 2004 mit netto 14,3 Mrd. Franken deutlich weniger Mittel aufgenommen als im Vorjahr (23,0 Mrd. Franken). Dabei ging der Nettoemissionswert von Frankenanleihen ausländischer Schuldner von 14,1 auf 9,2 Mrd. Franken besonders stark zurück. Die Nettobeanspruchung durch Frankenanleihen inländischer Schuldner blieb mit knapp 7,7 Mrd. Franken praktisch unverändert. Bei den schweizerischen Aktien übertrafen die Rückzahlungen die Neuauflagen, sodass sich der Nettoemissionswert von 1,3 Mrd. Franken im Vorjahr auf minus 2,5 Mrd. Franken im Jahr 2004 verminderte.

Im ersten Halbjahr 2005 betrug die gesamte Nettobeanspruchung des Kapitalmarktes 6,2 Mrd. Franken. Sie war damit nur etwa halb so gross wie im ersten Halbjahr 2004. Während die ausländischen Schuldner etwas mehr Mittel aufnahmen als in der entsprechenden Vorjahresperiode, bildeten sich die Nettoemissionen schweizerischer Anleihen auf nahezu null zurück, und bei den schweizerischen Aktien übertrafen die Rückzahlungen wie schon im Vorjahr die Neuemissionen.

Von den *Krediten der Banken an inländische Kunden* entfallen ca. 80% auf Hypothekendarlehen und 20% auf «übrige Kredite», wobei es sich vorwiegend um Kredite an Unternehmungen handelt. Im Laufe des Jahres 2004 erhöhte sich das insgesamt ausstehende Kreditvolumen um 3,4% und damit etwas stärker als im Vorjahr (2,5%). Ähnlich wie im Vorjahr stand einer deutlichen Zunahme der Hypothekarkredite von 5,0% eine Abnahme der übrigen Kredite von 2,7% gegenüber. Bis Mitte des laufenden Jahres stieg das gesamte Kreditvolumen um weitere 2,9% an, wobei nun auch die übrigen Kredite einen spürbaren Anstieg verzeichneten.

2.5.6 Zusammenfassung

Nach der markanten Lockerung der Geldpolitik in den Jahren 2001 bis 2003 hat die Nationalbank den Drei-Monats-Libor im Juni und September 2004 in zwei Schritten von 0,25% auf 0,75% angehoben. Grund für den Übergang zu einem etwas weniger expansiven Kurs war die konjunkturelle Belebung der

Schweizer Wirtschaft, die zusammen mit dem raschen Wachstum der Geldaggregate und steigenden Erdölpreisen mittelfristig zu erhöhten Teuerungsraten zu führen drohte. Seither hat die Nationalbank angesichts der erneuten Konjunkturabschwächung auf weitere Straffungsschritte verzichtet. Gemäss ihrer Inflationsprognose vom Juni 2005 wird sich die Teuerung im kommenden Jahr auf 0,5% zurückbilden. Bei weiterhin unveränderter Geldpolitik würde es aber gegen Ende des dreijährigen Prognosehorizonts wie schon in den früheren Prognosen zu einem spürbaren Inflationsanstieg kommen. Somit ist mit weiteren Zinsanhebungen zu rechnen, um mittelfristig Preisstabilität zu gewährleisten.

Die Zinsdifferenz zum Euro im Kurzfristbereich, die sich in der ersten Hälfte von 2004 auf hohen 1,8 Prozentpunkten bewegte, hat sich nach den beiden Zinsschritten der Nationalbank auf 1,3 Prozentpunkte verengt. Sie liegt damit zurzeit etwas unter dem historischen Mittelwert von 1,5 Prozentpunkten. Die *Zinsdifferenz zum Dollar*, deren historischer Mittelwert gut 2 Prozentpunkte beträgt, verminderte sich in der Phase der resoluten Lockerung der amerikanischen Geldpolitik bis zum Frühjahr 2004 auf 0,8 Prozentpunkte. Danach hat sie sich bei sukzessiv gestraffter amerikanischer Geldpolitik bis im August 2005 auf 2,7 Prozentpunkte ausgeweitet.

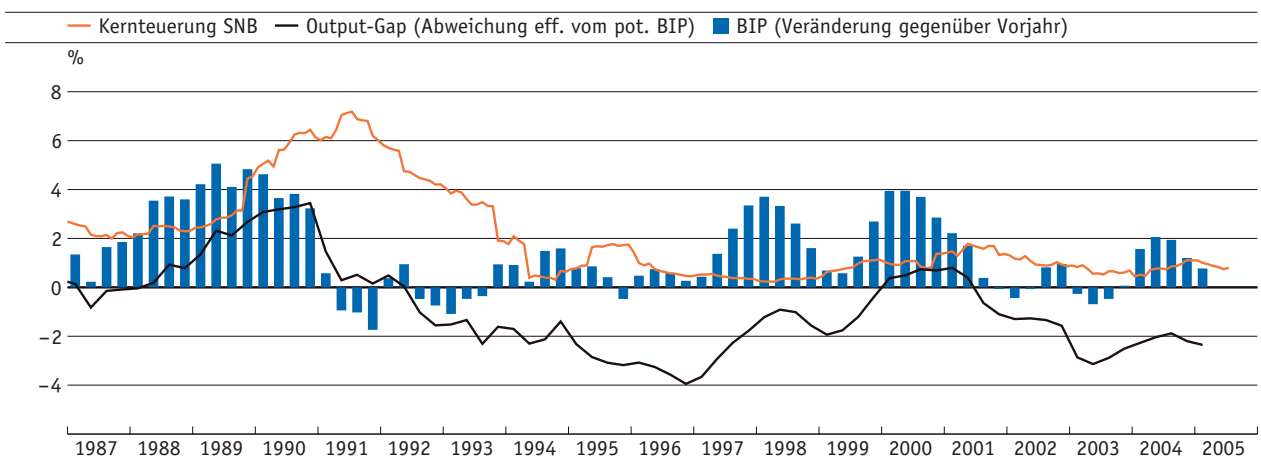
Die Langfristzinsen tendierten in den Industrieländern bis Juni 2005 weiter nach unten, obwohl verschiedene Zentralbanken einen spürbar restriktiveren Kurs eingeschlagen hatten. Zu dieser eher untypischen Entwicklung könnte eine aus demografischen Gründen erhöhte Nachfrage nach langfristigen Vermögensanlagen beigetragen haben. Im Fall der USA dürfte auch der anhaltende Aufbau von Dollarbeständen durch asiatische Notenbanken eine Rolle gespielt haben. Die schweizerische Bundesobligationenrendite fiel innert Jahresfrist parallel zur Verzinsung langfristiger Staatspapiere im Euroraum bis im Juni 2005 2%. Im Juli 2005 haben die Langfristzinsen weltweit etwas angezogen. Auslöser dafür könnte die Abkehr Chinas von einer Anbindung des Yuan an den Dollar gewesen sein.

Auf den internationalen Devisenmärkten büsste der Dollar bis Ende 2004 gegenüber dem Euro weiter an Wert ein. Im laufenden Jahr konnte er sich aber trotz anhaltend negativer amerikanischer Ertragsbilanz recht deutlich erholen. Eine mögliche Erklärung dafür liegt in der dynamischeren US-Konjunktur und der sich zugunsten von Dollaranlagen verändernden Zinsdifferenz. Der Franken/Euro-Kurs war in letzter Zeit vergleichsweise stabil. Somit bewegte sich der

Franken gegenüber dem Dollar weitgehend im Gleichschritt mit dem Euro, d.h. der Aufwertung zum Dollar bis Ende 2004 folgte im laufenden Jahr eine Abwertung. Im Juli und August 2005 neigte der Franken dann auch gegenüber dem Euro zur Schwäche. Seit Ende 2004 hat sich der reale handelsgewichtete Aussenwert recht deutlich zurückgebildet. Er lag im Juli 2005 um knapp 4% unter dem Durchschnitt der letzten 10 Jahre.

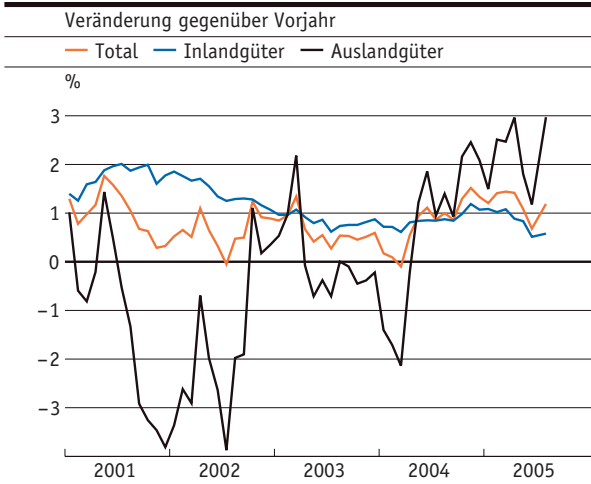
Grafik 2.23

BIP-Wachstum, Kernteuerung SNB und Output-Gap



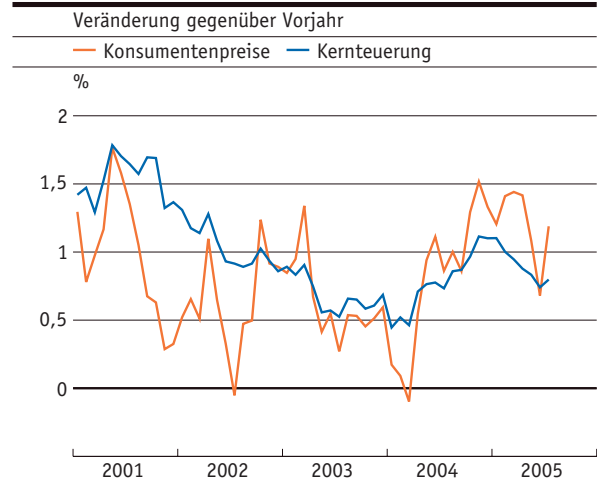
Grafik 2.24

Konsumentenpreise



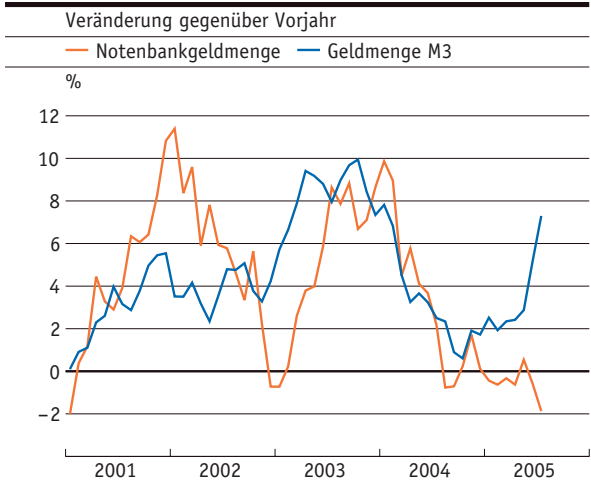
Grafik 2.25

Konsumentenpreise



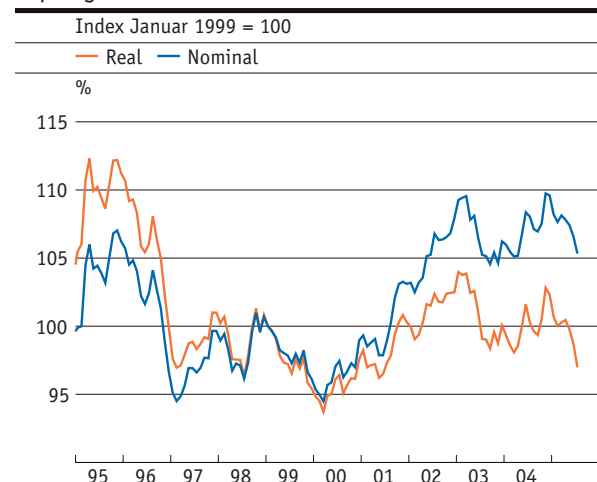
Grafik 2.26

Notenbankgeldmenge und Geldmenge M3



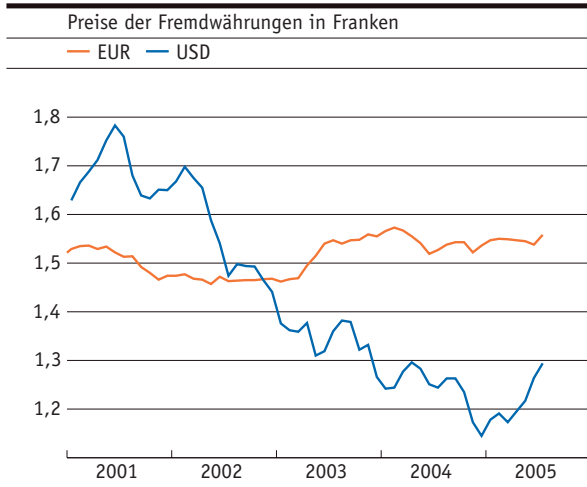
Grafik 2.27

Exportgewichtete Wechselkurse des Frankens



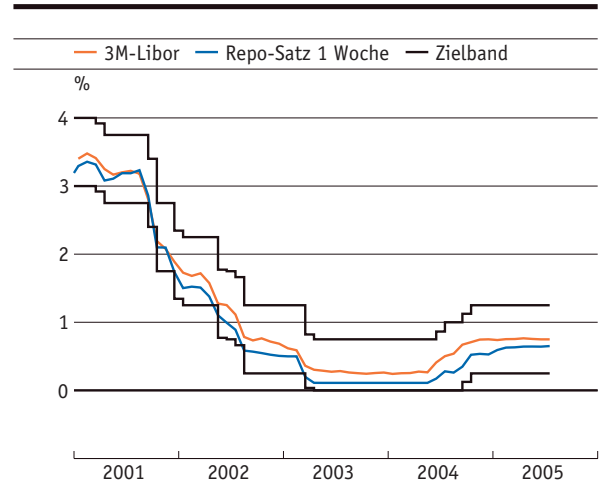
Grafik 2.28

Devisenkurse



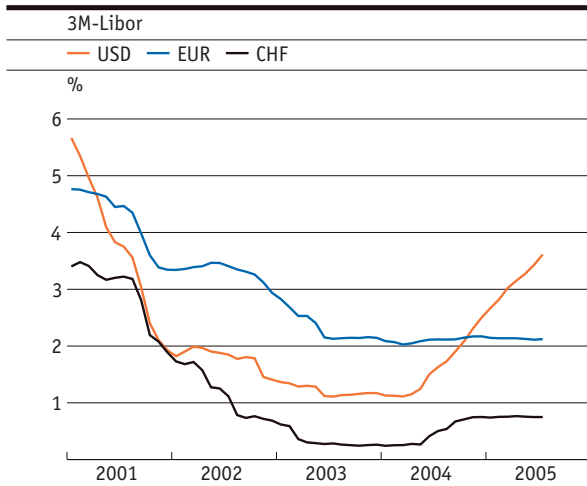
Grafik 2.29

Geldmarktsätze



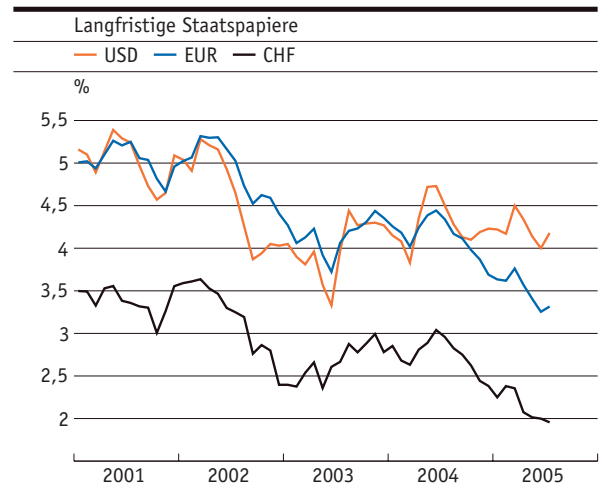
Grafik 2.30

Zinssätze im Ausland



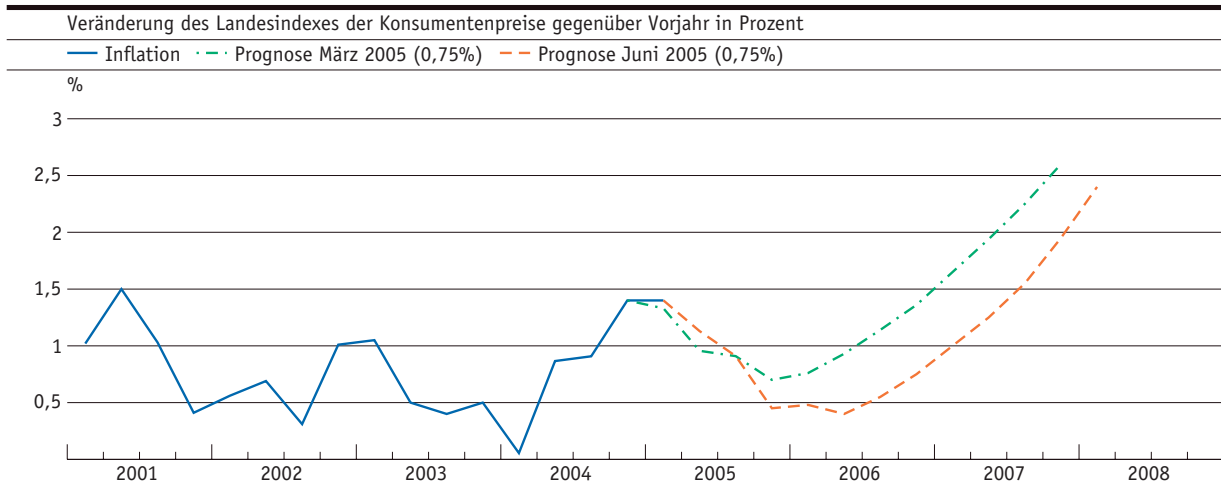
Grafik 2.31

Zinssätze im Ausland



Grafik 2.32

Inflationsprognose März 2005 mit Libor 0,75% und Juni 2005 mit Libor 0,75%



3. Wirtschaftliche Probleme einer alternden Bevölkerung: Übersicht und grundsätzliche Aspekte¹

Wie in der Einleitung ausgeführt wurde, ist die Bewältigung der demografischen Entwicklung nicht nur ein Finanzierungsproblem, sondern greift weit darüber hinaus. Daher befassen wir uns in diesem Bericht auch mit den hierfür relevanten Aspekten der Arbeitsmarkt-, der Familien- und der Gesundheitspolitik. Zunächst wird die erwartete demografische Entwicklung bis zur Mitte dieses Jahrhunderts dargestellt, wie sie sich aus den Szenarien des Bundesamts für Statistik (2002) ergibt (*Abschnitt 3.1*). Danach befassen wir uns mit grundlegenden Problemen der Finanzierung der Altersvorsorge, wobei zunächst die Frage des Finanzierungssystems behandelt wird (*Abschnitt 3.2*), bevor auf die Entwicklung und einzelne Probleme der AHV (*Abschnitt 3.3*) sowie der zweiten Säule (*Abschnitt 3.4*) eingegangen wird. *Abschnitt 3.5* befasst sich mit der Arbeit im Alter, die zusammen mit der in *Abschnitt 3.6* diskutierten besseren Vereinbarkeit von Familie und Berufsleben eine Minderung der gesellschaftlichen Lasten bewirken könnte, welche mit dem Alterungsprozess verbunden sind. Schliesslich wird auf die Entwicklung der Gesundheitskosten im Alter (einschliesslich der Pflegekosten) eingegangen, da sich die finanziellen Lasten der demografischen Entwicklung nicht nur bei der Altersvorsorge, sondern auch in diesem Bereich niederschlagen (*Abschnitt 3.7*). Dieser Teil des Berichts schliesst mit einigen politisch-ökonomischen Überlegungen (*Abschnitt 3.8*).

3.1 Die demografische Entwicklung bis zum Jahr 2060

Die Veränderung der Bevölkerungsstruktur wird durch zwei Effekte bewirkt: (i) die zunehmende Lebenserwartung und (ii) die abnehmende Fertilität. Während die Lebenserwartung noch zunehmen dürfte, wird die heute bereits sehr niedrige Geburtenrate in Zukunft kaum mehr abnehmen; unter optimistischen Annahmen kann man sogar von einem leichten Wiederanstieg ausgehen. Dennoch wird die gesunkene Geburtenrate die Entwicklung in den nächsten 50 Jahren sehr viel stärker bestimmen als die Erhöhung der Lebenserwartung.

Der Grund dafür liegt in der Tatsache, dass sich die Struktur der Bevölkerung nur sehr langsam an die gesunkene Geburtenrate anpasst; diese Anpassung wird noch Jahrzehnte dauern. Dafür, dass die Bevölkerung *stationär* ist, d.h., dass ihre Grösse konstant bleibt, ist –

bei konstanter Lebenserwartung – eine Geburtenrate von etwa 2,1 bzw. eine Nettoerproduktionsziffer von 1 erforderlich.² Tatsächlich aber lagen die Geburtenrate im Jahr 2002 bei 1,39 und die Reproduktionsrate bei 0,67.³ Damit schrumpft die Schweiz langfristig (ohne Zuwanderung) in jeder Generation um etwa ein Drittel. Die heutige Situation der Schweiz ist damit sehr weit von einer stationären Bevölkerungsentwicklung entfernt, und es besteht keine Aussicht, dass es auch nur in mittlere Frist wieder dazu kommen könnte.

Auch eine schrumpfende Bevölkerung kann jedoch *stabil* sein, nämlich dann, wenn Geburten- und Mortalitätsraten langfristig konstant sind.⁴ In einer stabilen Bevölkerung sind der Jugendquotient und der Altersquotient im Zeitablauf konstant.⁵ Wenn die mit der Alterung einer Gesellschaft verbundenen Probleme einmal (zufrieden stellend) gelöst sind, treten in einer stabilen Bevölkerung weder neue Probleme noch eine Verschärfung der bestehenden Probleme auf. Dies gilt auch dann, wenn die Bevölkerung schrumpft. Von einer stabilen Situation ist die schweizerische Bevölkerung jedoch fast genauso weit entfernt wie von einer stationären Situation, da die Auswirkungen der seit den Siebziger-Jahren massiv gesunkenen Geburtenziffern auf das System noch lange andauern werden. Bei abnehmender Bevölkerung kann der Altersquotient im Übergang zu einer stabilen Situation sogar höher sein als im langfristigen Gleichgewicht.

Längerfristige Prognosen der Bevölkerungsentwicklung, wie sie vom Bundesamt für Statistik (1996, 2002) erstellt werden, hängen von Annahmen über die Geburtenentwicklung (Fertilität), die Sterbeentwicklung (Mortalität) sowie über das Migrationsverhalten ab. Fertilität und Mortalität verändern sich im Zeitablauf nur langsam. Zudem hat die Politik auf beide bestenfalls indirekten Einfluss. Insofern sind diese Annahmen relativ unproblematisch, und auch Szenarien, die unterschiedliche mögliche Entwicklungen abbilden, liegen häufig nicht allzu weit auseinander. Ein politischer Einfluss besteht dagegen auf die Migration. Da dieser jedoch ebenfalls beschränkt ist, können auch diesbezüglich Simulationen relativ problemlos durchgeführt werden.

Das Bundesamt für Statistik hat für die im Folgenden vorgestellten Entwicklungen u.a. folgende Annahmen getroffen:⁶

- (i) *Geburtenrate*: Wie oben angegeben wurde, lag diese im Jahr 2002 bei 1,39. Im Jahr 1999 lag sie noch bei 1,48. Dabei ist zu be-

1 Zu Kapitel 3 findet sich ein Hintergrundpapier unter: [www.kfk.admin.ch/Studien und Hintergrundpapiere/Wirtschaftliche Probleme einer alternden Bevölkerung: Übersicht und grundsätzliche Aspekte](http://www.kfk.admin.ch/Studien%20und%20Hintergrundpapiere/Wirtschaftliche%20Probleme%20einer%20alternden%20Bev%C3%B6lkerung%3A%20%C3%9Cbersicht%20und%20grunds%C3%A4tzliche%20Aspekte), Kirchgässner G., Universität St.Gallen.

2 Die Geburtenrate gibt die durchschnittliche Anzahl Kinder an, die eine Frau im Verlauf ihres Lebens zur Welt bringen würde, wenn die altersspezifischen Geburtenziffern eines bestimmten Kalenderjahres bis zum Ende des Gebärfähigkeitsalters der Frau konstant blieben. Da mehr Jungen als Mädchen geboren werden, muss diese Zahl über 2,0 liegen, damit eine Bevölkerung nicht schrumpft. Die Nettoerproduktionsziffer gibt an, wie viele Töchter einer Frau entsprechend den altersspezifischen Fruchtbarkeits- und Sterbeziffern eines bestimmten Kalenderjahres durchschnittlich selbst ins reproduktionsfähige Alter kommen dürften. Zu diesen Definitionen siehe Wanders A. C. und Heiniger M. (2003, S. 25f.).

3 Siehe *Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2005*, Tabelle T1.3.4.2, S. 87.

4 Zu den Konzepten einer stationären bzw. stabilen Bevölkerung siehe z.B. Hinde A. (1998, S. 164ff.).

5 Der Jugendquotient gibt das Verhältnis der 0 bis 19-jährigen zu den 20 bis 64-jährigen Personen an, der Altersquotient das Verhältnis der über 65-jährigen zu den 20- bis 64-jährigen Personen. Siehe Wanders A. C. und Heiniger M. (2003, S. 17).

6 Zu den einzelnen Annahmen siehe Bundesamt für Statistik (1996a, S. 13ff.; 2002a, S. 19ff.). – Ausser den hier vorgestellten wurden noch eine Fülle weiterer Varianten durchgerechnet.

Tabelle 3.1

Erwartete Bevölkerungsentwicklung, 2000–2060 (Angaben in Tausend bzw. in Prozent)

	Jahr 2000	2005	2010	2020	2030	2060
Trend-Szenario						
Bevölkerungsstand am 31.12.	7189	7274	7332	7390	7413	7061
Männer	3512	3553	3582	3610	3616	3455
Frauen	3677	3720	3750	3780	3796	3605
Schweizer	5769	5799	5797	5803	5815	5452
Ausländer	1421	1476	1536	1586	1598	1609
Ausländerquote	19.8	20.3	20.9	21.5	21.6	22.8
Jugendquotient	37.6	35.6	34.0	32.0	35.6	37.8
Altersquotient	25.0	26.3	28.2	33.1	40.8	43.1
Gesamtquotient	62.6	61.9	62.2	65.1	76.4	80.9
Szenario «Positive Dynamik»						
Bevölkerungsstand am 31.12.	7189	7306	7446	7738	8050	8674
Männer	3512	3568	3639	3786	3939	4271
Frauen	3676	3736	3806	3951	4110	4402
Schweizer	5769	5803	5824	5950	6171	6682
Ausländer	1421	1502	1622	1788	1878	1992
Ausländerquote	19.8	20.6	21.8	23.1	23.3	23.0
Jugendquotient	37.6	36.2	34.6	34.5	40.8	45.2
Altersquotient	25.0	25.9	27.9	32.7	40.5	42.3
Gesamtquotient	62.6	62.1	62.5	67.2	81.3	87.5
Szenario «Negative Dynamik»						
Bevölkerungsstand am 31.12.	7189	7252	7227	7049	6802	5653
Männer	3512	3542	3529	3439	3309	2740
Frauen	3676	3709	3696	3610	3493	2895
Schweizer	5769	5795	5775	5676	5502	4416
Ausländer	1421	1457	1452	1373	1301	1219
Ausländerquote	19.8	20.1	20.1	19.5	19.1	21.6
Jugendquotient	37.6	35.9	33.5	29.5	30.6	31.0
Altersquotient	25.0	26.0	28.4	33.8	42.1	46.2
Gesamtquotient	62.6	61.9	61.9	63.3	72.7	77.2

(iii) *Migration*: Im Jahr 2003 betrug der Wanderungssaldo 43 027 Personen; dabei sind netto 4739 Schweizer aus- und 47 766 Ausländer eingewandert.⁹ In allen Szenarien wird unterstellt, dass die Einwanderung massiv zurückgeht. Im Trend-Szenario beträgt der Saldo ab dem Jahr 2020 weniger als 4000 und nach 2045 weniger als 3000 Personen. Im Szenario «Positive Dynamik» ist die Wanderung zunächst grösser, geht dann stärker zurück, bleibt aber positiv. Im Szenario «Negative Dynamik» ist der Wanderungssaldo zwischen 2005 und 2040 sogar negativ.¹⁰

Die wesentlichsten Ergebnisse der drei Hauptszenarien für die Bevölkerungsentwicklung sind in Tabelle 3.1 zusammengestellt.¹¹ Die Bevölkerung wird zunächst noch wachsen. Im Trend-Szenario wird sie im Jahr 2028 mit 7,42 Millionen ihren Höchststand erreichen, danach wieder zurückgehen und im Jahr 2060 knapp unter dem heutigen Stand liegen. Im Szenario Positive Dynamik wird sie permanent zunehmen und im Jahr 2060 etwa 20% grösser sein als heute. Dagegen nimmt sie im Szenario Negative Dynamik nach dem Jahr 2006 ab und liegt im Jahr 2060 um 21% unter dem Wert des Jahres 2000. Auf das Verhältnis der Geschlechter haben diese unterschiedlichen Entwicklungen nur wenig Einfluss: Der Anteil der Frauen wird zwar in allen Szenarien leicht zunehmen, aber er bewegt sich immer etwa zwischen 104 bis 106 Frauen auf 100 Männer.

Stärkere Unterschiede ergeben sich beim Anteil der Ausländer. Das stärkere Bevölkerungswachstum ergibt sich neben einer höheren Fruchtbarkeit vor allem aus einer stärkeren Zuwanderung. Im Trend-Szenario wird die Ausländerquote im Jahr 2030 9% über dem heutigen Wert liegen, wobei jedoch nicht nur die absolute Zahl der Ausländer, sondern – durch Einbürgerungen – auch jene der Schweizer bis dahin zugenommen haben wird. Im Szenario Negative Dynamik sinkt der Anteil der Ausländer bis zum Jahr 2030 leicht, und ihre absolute Zahl geht ab dem Jahr 2007 zurück. Dagegen steigen im Szenario Positive Dynamik sowohl die absolute Zahl der Ausländer als auch deren Quote kontinuierlich an.

Die entscheidenden Änderungen ergeben sich jedoch bei der Altersstruktur. Wie auch Grafik 3.1 zeigt, wird der Anteil der Alten auf Kosten der jungen und der erwerbstätigen Bevölkerung steigen. Der Altersquotient, der im Jahr 2000 bei 25% lag, wird nach allen Szenarien bis nach dem Jahr 2030 ansteigen und sich dann stabilisieren, bei 42 bis 43% gemäss den Szenarien Trend und Positive Dynamik und bei 45 bis 46% gemäss dem Szenario Negative Dynamik. Offensichtlich hat das stärkere Wachstum im Szenario Positive Dynamik hier

rücksichtigen, dass sie bei Schweizerinnen bei 1,27, bei in der Schweiz lebenden Ausländern aus dem EU- bzw. EWR-Raum bei 1,51 und bei Ausländern von ausserhalb des EU-EWR-Raumes bei 2,76 lag.⁷ Das Bundesamt für Statistik nimmt in seinem Trend-Szenario an, dass die Geburtenrate wieder leicht auf 1,5 ansteigen und dort verbleiben wird. Angesichts der heutigen Situation scheint dies eine eher optimistische Annahme zu sein. Alternativ dazu wird ein Absinken der Geburtenrate auf 1,2 («niedrige Hypothese») bzw. ein Anstieg auf 1,8 («hohe Hypothese») unterstellt.

(ii) *Mortalitätsrate (Lebenserwartung)*: Die Lebenserwartung von Neugeborenen lag im Jahr 2002 bei 77,6 Jahren für Männer und bei 83 Jahren für Frauen.⁸ Dabei lag die Lebenserwartung bei Kindern von Ausländern aus dem EU-EWR-Raum generell und bei den Kindern der übrigen Ausländer zumindest bei den Mädchen über derjenigen der Kinder von Schweizer Eltern. Im Trend-Szenario wird unterstellt, dass die Lebenserwartung sich bis zum Jahre 2060 auf 82,5 Jahre bei Männern und 87,5 Jahre bei Frauen erhöht. Alternativ dazu wird eine Lebenserwartung von 79,5 Jahren bei Männern und 85 Jahren bei Frauen («niedrige Hypothese») bzw. ein Anstieg auf 85,5 Jahren bei Männern und 90 Jahren bei Frauen («hohe Hypothese») unterstellt.

7 Die Zahl der Geburten je 1000 Einwohner ist mit 13,0 bei den Ausländern massiv höher als bei den Schweizern mit 9,0. Dies liegt jedoch nicht nur am unterschiedlichen Fertilitätsverhalten, sondern auch daran, dass die ausländischen Frauen mit 33,7 Jahren im Durchschnitt fast 10 Jahre jünger sind als die Schweizer Frauen mit durchschnittlich 43,4 Jahren. (Siehe: *Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2005*, S. 76, Tabelle T1.2.1.2.4, S. 89, T1.2.2.4.1.)

8 Siehe *Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2005*, Tabelle T1.1.1, S. 65 sowie Bundesamt für Statistik (2002, S. 29).

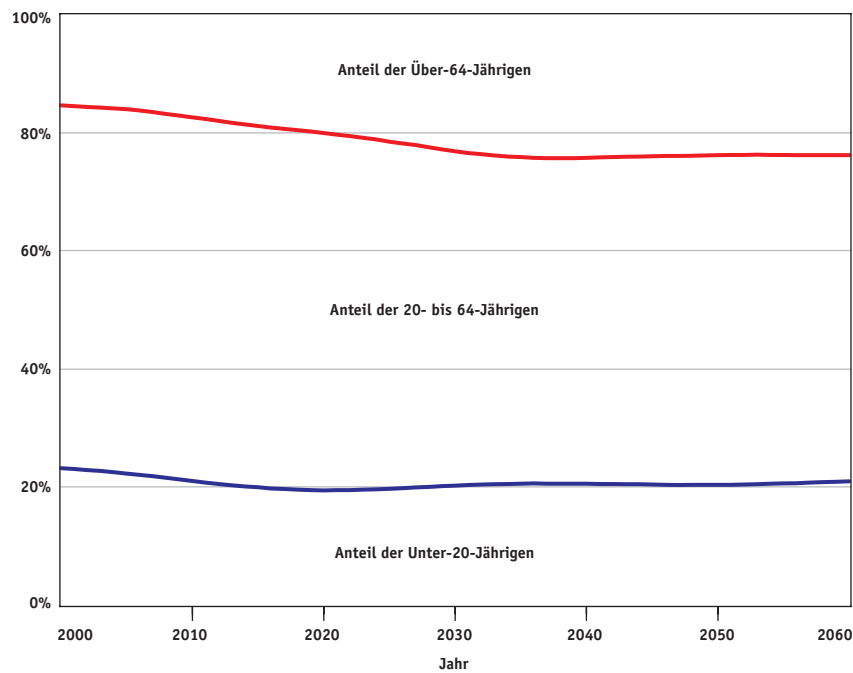
9 Ebenda, Tabellen T1.2.2.3.2.1 und T1.2.2.3.2.2, S. 96f.

10 Zur Begründung für die relativ geringen angenommenen Wanderungssaldi für die nächsten Jahrzehnte siehe Bundesamt für Statistik (2002, S. 32ff.).

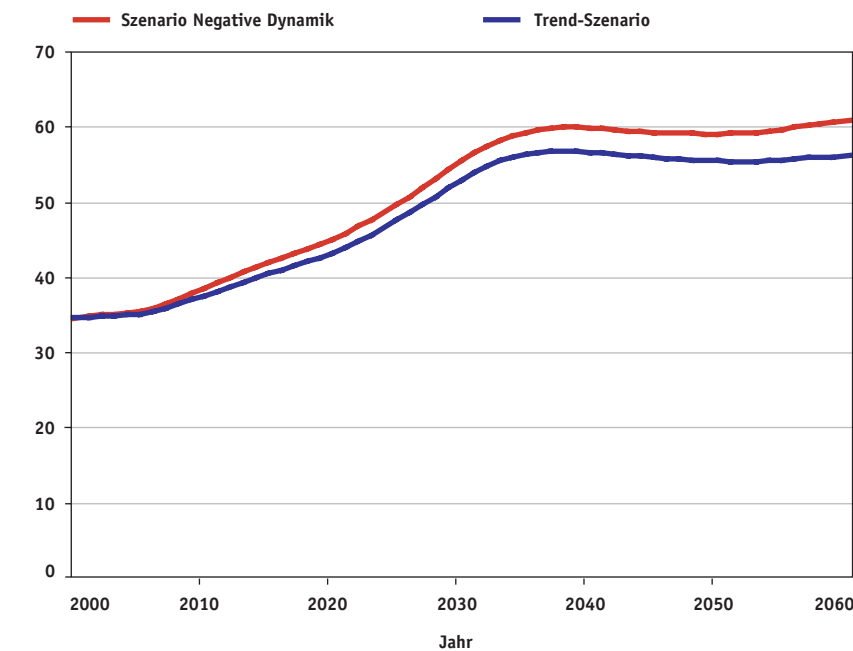
11 Die Zahlen für die Tabellen und Grafiken 3.1 und 3.2 stammen aus dem Bundesamt für Statistik (2002) bzw. wurden uns vom Bundesamt für Statistik zur Verfügung gestellt.

3. Wirtschaftliche Probleme einer alternden Bevölkerung. Übersicht und grundsätzliche Aspekte

Grafik 3.1: Anteil der Altersgruppen an der Bevölkerung (Trend-Szenario)



Grafik 3.2: Anzahl Personen im Alter von 65 und mehr Jahre pro 100 20 bis 64-jährige Erwerbspersonen in Vollzeitäquivalenten



der Bevölkerung, am geringsten und beim Szenario Positive Dynamik, d.h. bei steigender Bevölkerung, am höchsten. Tatsächlich dürften die Belastungen aus dem Jugend- und dem Altersquotienten aber sehr unterschiedlich empfunden werden; die (privaten) Belastungen durch Kinder und Jugendliche werden (heute) im Wesentlichen freiwillig übernommen, während die Belastung durch die alte Bevölkerung für die meisten heute vor allem in Form von Zwangsabgaben spürbar wird. Andererseits ist zu beachten, dass es bei den staatlichen Auf- und Ausgaben durch die alternde Bevölkerung nicht nur zusätzliche Be-, sondern auch Entlastungen geben wird. Dies gilt z.B. für das Schul- und Erziehungswesen.

Noch bedeutsamer als die Entwicklung der Gesamtbevölkerung ist jedoch die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung. Wichtige Indikatoren dazu sind in *Tabelle 3.2* zusammengestellt. In allen drei Szenarien wird die Gesamterwerbsquote auch in Vollzeitäquivalenten sinken, obwohl die Erwerbsquote der 15- bis 64-Jährigen zumindest noch bis etwa zum Jahr 2030 steigen wird, und zwar ebenfalls auch in Vollzeitäquivalenten. Dass die Erwerbsquote in Vollzeitäquivalenten (in allen Szenarien) etwas stärker steigt als die gewöhnliche Erwerbsquote, zeigt an, dass die Teilzeitbeschäftigten länger arbeiten werden. Dies dürfte auf die steigende Integration der Frauen in den Erwerbsprozess zurückzuführen sein.

Die wichtigste Kennzahl dürfte die Anzahl Personen im Alter von 65 und mehr Jahren pro 100 20- bis 64-Jährigen Erwerbspersonen sein. Im Jahr 2000 betrug sie 34,5. Sie steigt in allen Szenarien von jetzt an bis nach dem Jahr 2030 deutlich an und liegt dann bei 55 bis 60. Geht man z.B. davon aus, dass die Einkommen der Rentner im Durchschnitt 75% der Einkommen der Erwerbstätigen ausmachen, bedeutet dies, dass ungefähr 30% des Bruttolohns allein für die Finanzierung der Altersvorsorge aufgewendet werden müssen.¹²

Man kann die Szenarien des Bundesamts für Statistik selbstverständlich bezüglich ihrer Annahmen hinterfragen. So gehen z.B. R. Münz und R. Ulrich (2001) in ihren Simulationen von einer deutlich stärkeren Zuwanderung aus. Da in ihren Szenarien jedoch der Altersquotient eher noch höher ist als in den Szenarien des Bundesamts für Statistik, bedeutet die stärkere Zuwanderung keine Entspannung, sondern eher noch eine Verschärfung der Problematik.

Interessant ist auch der Vergleich mit dem Ausland. Wie *Tabelle 3.3* zeigt, hat die Schweiz zusammen mit Italien nach Japan bereits heute das höchste Medianalter der dort angegebenen Länder. Nach den Schätzungen der

keine grösseren Auswirkungen. Dies ist ganz im Gegensatz zum Jugendquotienten. Ausgehend vom Wert des Jahres 2000 mit 37,6% wird er im Trend-Szenario zunächst etwas sinken, dann wieder ansteigen und im Jahr 2060 wieder etwa den heutigen Stand erreichen. Im Szenario Positive Dynamik wird er dagegen auf 45,2% ansteigen, während er im Szenario Negative Dynamik auf 31% sinkt.

Nimmt man den Gesamtquotienten als Indikator der Belastung, dann ist diese im Szenario Negative Dynamik, d.h. bei schrumpfen-

¹² Im Jahr 2002 lag der Median des Äquivalenzeinkommens der Rentner bei 76 Prozent des Wertes der übrigen Haushalte. Berechnet nach den Angaben in: BUNDESAMT FÜR STATISTIK (ed.), *Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2005*, Tabelle T20.2.2.1, S. 838.

Tabelle 3.2

Entwicklung der Erwerbstätigkeit, 2000–2060 (Angaben in Prozent)

	Jahr					
	2000	2005	2010	2020	2030	2060
Trend-Szenario						
Gesamterwerbsquote	55.7	56.5	56.8	56.0	53.0	51.9
Gesamterwerbsquote in Vollzeitäquivalenten	48.0	49.1	49.8	49.5	46.9	45.8
Erwerbsquote der 15- bis 64-Jährigen	80.7	81.1	81.6	82.4	82.5	82.3
Erwerbsquote der 15- bis 64-Jährigen in Vollzeitäquivalenten	70.1	71.3	72.3	73.9	74.2	73.8
Anzahl Personen im Alter von 65 und mehr Jahren pro 100 20- bis 64-jährige Erwerbspersonen	30.1	30.9	33.4	38.9	47.9	50.5
Anzahl Personen im Alter von 65 und mehr Jahren pro 100 20- bis 64-jährige Erwerbspersonen in Vollzeitäquivalenten	34.5	35.0	37.4	43.1	52.8	55.9
Szenario «Positive Dynamik»						
Gesamterwerbsquote	55.7	56.6	56.9	55.6	51.9	50.5
Gesamterwerbsquote in Vollzeitäquivalenten	48.0	49.4	50.2	49.5	46.1	44.7
Erwerbsquote der 15- bis 64-Jährigen	80.7	81.3	81.9	82.8	82.6	82.2
Erwerbsquote der 15- bis 64-Jährigen in Vollzeitäquivalenten	70.1	71.7	73.0	74.7	74.6	73.8
Anzahl Personen im Alter von 65 und mehr Jahren pro 100 20- bis 64-jährige Erwerbspersonen	30.1	30.8	33.0	38.3	47.2	49.3
Anzahl Personen im Alter von 65 und mehr Jahren pro 100 20- bis 64-jährige Erwerbspersonen in Vollzeitäquivalenten	34.5	34.7	36.8	42.2	51.9	54.4
Szenario «Negative Dynamik»						
Gesamterwerbsquote	55.7	56.4	56.8	56.4	54.0	52.8
Gesamterwerbsquote in Vollzeitäquivalenten	48.0	48.8	49.3	49.3	47.3	46.3
Erwerbsquote der 15- bis 64-Jährigen	80.7	81.0	81.4	82.2	82.7	82.8
Erwerbsquote der 15- bis 64-Jährigen in Vollzeitäquivalenten	70.1	70.8	71.5	72.9	73.7	73.8
Anzahl Personen im Alter von 65 und mehr Jahren pro 100 20- bis 64-jährige Erwerbspersonen	30.1	31.1	33.9	40.0	49.6	54.3
Anzahl Personen im Alter von 65 und mehr Jahren pro 100 20- bis 64-jährige Erwerbspersonen in Vollzeitäquivalenten	34.5	35.4	38.4	44.9	55.4	60.6

Tabelle 3.3

Demografische Indikatoren: Internationaler Vergleich

	Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung ⁽ⁱ⁾		Medianalter ⁽ⁱ⁾		Geburtenrate ⁽ⁱⁱ⁾	
	2000	2050	2000	2050	1970–1975	2000–2005
Australien	12.3	23.9	35.2	43.7	2.5	1.7
Belgien	17.0	27.2	39.1	46.3	1.9	1.7
Dänemark	15.0	24.9	38.7	45.3	2.0	1.8
Deutschland	16.3	28.0	39.9	46.8	1.6	1.4
Finnland	14.9	26.4	39.4	45.8	1.6	1.7
Frankreich	16.0	26.4	37.6	45.1	2.3	1.9
Irland	11.3	24.0	31.9	43.3	3.8	1.9
Italien	18.1	34.4	40.2	52.4	2.3	1.2
Japan	17.2	36.5	41.3	53.2	2.1	1.3
Kanada	12.6	25.7	36.9	45.8	2.0	1.5
Neuseeland	11.8	22.9	34.5	43.7	2.8	2.0
Niederlande	13.6	24.7	37.6	44.9	2.1	1.7
Österreich	15.5	30.6	38.3	50.3	2.0	1.3
Schweden	17.4	27.0	39.6	46.3	1.9	1.6
Schweiz	16.0	30.8	40.2	50.6	1.8	1.4
Spanien	16.8	35.0	37.4	51.9	2.9	1.2
Vereinigtes Königreich	15.9	23.3	37.7	43.8	2.0	1.6
Vereinigte Staaten	12.3	20.0	35.2	39.7	2.0	2.1

Quellen: (i) Vereinte Nationen (ed.), *World Population Prospects, The 2002 Revision*, New York; zitiert nach Statistisches Bundesamt (ed.), *Statistisches Jahrbuch 2004 für das Ausland*, 2004, Tabelle 1.3, S. 208ff.

(ii) Vereinte Nationen (ed.), *Human Development Report 2004: Cultural Liberty in Today's Diverse World*, Tabelle 5, S. 152.

13 Die Vereinten Nationen weisen den Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung aus, während der vom Bundesamt für Statistik berechnete Altersquotient sich auf das Verhältnis zu den 20- bis 64-Jährigen bezieht. Dies erklärt die unterschiedlichen Werte in den Tabellen 3.1 und 3.3.

Vereinten Nationen wird die Schweiz darin noch von Spanien überrundet werden. Nun muss ein erwartetes hohes Medianalter für sich genommen kein negatives Signal sein; es kann schlicht bedeuten, dass die Bevölkerung eine hohe Lebenserwartung hat. Problematischer ist, dass die Schweiz nach diesen drei Ländern auch den höchsten für das Jahr 2050 erwarteten Altersquotienten aufweist.¹³ Dies bedeutet, dass die Schweiz von den hier betrachteten Ländern mit die höchste Belastung aus der demografischen Entwicklung aufweisen wird.

Der Grund dafür liegt in der auch im internationalen Vergleich recht niedrigen Geburtenrate, die in den letzten dreissig Jahren nochmals erheblich abgenommen hat. Dabei ist zu berücksichtigen, dass, wie oben ausgeführt wurde, die Geburtenrate der Schweizerinnen deutlich unter derjenigen der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen ist. Da hier eher eine Angleichung nach unten zu erwarten ist, ist der im Trend-Szenario unterstellte längerfristige Anstieg der Geburtenrate auf einen Wert von 1,5 eher als optimistisch zu betrachten. Die diesbezüglichen Annahmen des Szenarios Negative Dynamik erscheinen in dieser Perspektive realistischer zu sein.

Verglichen mit dem bis zur Mitte dieses Jahrhunderts zu erwartenden Anstieg sind freilich die Unterschiede im erwarteten Altersquotienten (und damit auch in der erwarteten Anzahl Personen im Alter von 65 und mehr Jahren pro 100 20- bis 64-jährige Erwerbspersonen in Vollzeitäquivalenten) im Jahr 2060 in Abhängigkeit von den verschiedenen Szenarien eher unbedeutend. Offensichtlich können eine verstärkte Migration und/oder ein Anstieg der Geburtenrate die Situation zwar etwas entschärfen, aber nicht grundsätzlich ändern. Dies zeigt auch der internationale Vergleich: In anderen kleinen europäischen Ländern, die eine höhere Geburtenrate aufweisen, wie Dänemark, den Niederlanden und Schweden, liegt der erwartete Altersquotient zwar um etwa 3 bis 6 Prozentpunkte niedriger als in der Schweiz, was die Belastung für die erwerbstätige Bevölkerung um etwa 10 bis 20% reduziert, aber er liegt immer noch deutlich über den entsprechenden heutigen Werten.

3.2 Die Finanzierung der Altersvorsorge

In der öffentlichen Diskussion entsteht gelegentlich der Eindruck, dass das Problem der Finanzierung der Altersvorsorge im wesentlichen ein Problem der AHV sei, die durch das Umlageverfahren finanziert wird, weshalb die Alten von den Jungen finanziert werden. Es wird sehr viel weniger auch als ein Problem der zweiten Säule gesehen, da dort jeder für sich selbst einzahlt und somit die Alten nicht von den Jungen unterhalten werden, sondern von

ihren eigenen Ersparnissen leben. Aus dieser Perspektive scheint es sinnvoll zu sein, voll zu einem kapitalgedeckten System überzugehen oder zumindest Teile der AHV darüber zu finanzieren. Damit, so glaubt man, könne man die Finanzierungsprobleme wenn nicht beseitigen, so doch mildern.

Solche Überlegungen sehen die Ersparnisse einer ganzen Generation analog zu denen eines einzelnen Individuums: So wie eine einzelne Bürgerin oder ein einzelner Bürger sparen und damit für die eigene Zukunft vorsorgen kann, so könne dies, so wird unterstellt, auch eine ganze Generation. Auf diesen «ökologischen Fehlschluss», wie man ihn methodisch heute benennen würde, da hier das Verhalten eines Einzelnen in unzulässiger Weise auf eine Gesamtheit übertragen wird, hat David Ricardo bereits 1817 hingewiesen. Der Grund, weshalb diese Analogie nicht zulässig ist, liegt darin, dass in einer Gesellschaft – im Prinzip – in jeder Periode (in jedem Jahr) nur das konsumiert werden kann, was auch produziert wird. Alles, was die Rentner konsumieren, muss daher von der erwerbstätigen Bevölkerung erwirtschaftet werden, und zwar völlig unabhängig davon, wie die Finanzierung der Altersvorsorge geregelt ist.¹⁴ Die erwerbstätige Bevölkerung ist dann, wenn die Renten über ein Kapitaldeckungsverfahren finanziert sind, möglicherweise eher bereit, ihren Beitrag zu leisten, aber dies ändert nichts daran, dass sie ihn leisten muss.

Auch wenn sie nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanziert wird, stellen sich, wie sich in jüngerer Zeit sehr deutlich gezeigt hat, bei der zweiten Säule ganz ähnliche Probleme wie bei der AHV: Dies wird u.a. in den Diskussionen über die Mindestverzinsung und über den Umwandlungssatz deutlich. Die Kapitaldeckung ändert nichts daran, dass ein (absolut wie relativ) immer geringerer Teil der Bevölkerung für einen (zumindest relativ) immer grösseren Teil aufkommen muss. Dies geschieht im Prinzip dadurch, dass Rentner ihre Wertpapiere an die Erwerbstätigen verkaufen und aus den Erlösen ihren Lebensunterhalt bestreiten. Faktisch geschieht dies (implizit) dadurch, dass die Pensionskassen die Rechte an den von ihnen gehaltenen Wertpapieren (und anderen Vermögensanlagen) von den Rentnern auf die Erwerbstätigen übertragen.

Dazu kommt bei den Pensionskassen ein zusätzliches Risikoproblem. Die AHV-Leistungen entwickeln sich – nach dem derzeit gültigen Verfahren des Mischindex – abgeschwächt parallel zur wirtschaftlichen Entwicklung. Das damit verbundene Risiko ergibt sich aus der wirtschaftlichen Entwicklung: Je schlechter diese verläuft, desto weniger werden auch die Renten (real) steigen. Dazu kommt ein gewisses politisches Risiko: Wenn z.B. das

Rentenalter heraufgesetzt wird und/oder der Mischindex zugunsten eines reinen Inflationsausgleichs abgeschafft wird, verringern sich die Erträge, welche die heute Erwerbstätigen als Ausgleich für ihre (auch bereits geleisteten) Beitragszahlungen zu erwarten haben.¹⁵ Bei den Anlagen der Pensionskassen tritt dazu ein – von der wirtschaftlichen Entwicklung freilich nicht unabhängiges – Kapitalmarktrisiko: In Abhängigkeit von der Entwicklung der Kapitalmärkte schwankt der Wert der Einlagen der Pensionskassen. Dies hat Auswirkungen darauf, welche Zahlungen die Versicherten nach Eintritt des Rentenalters erwarten dürfen. Daher stellt sich die Frage, welche Risiken man den Rentnern sinnvollerweise zumuten kann und wie Regulierungen aussehen sollten, die solche Risiken, falls sie diese nicht ausschliessen, so doch vermindern. Zu diesen Regulierungen gehört zumindest bisher auch die – durchaus umstrittene – Festlegung der Mindestverzinsung durch die Regierung.

Dazu kommt für diejenigen Renten, die nominal fixiert sind, das Inflationsrisiko: Die Rentenzahlungen vermindern sich real in jedem Jahr um die Inflationsrate. Dieses politische Risiko kann nur durch eine Indexierung der Renten in Abhängigkeit von der Preisentwicklung aufgefangen werden. Wie O. Brunner-Patthey und R. Wirz (2005, S. 23) unter Verweis auf das Bundesamt für Statistik angeben, verfügen jedoch 24% der Versicherten über keinen solchen Ausgleich; nur 34% sind voll und regelmässig dagegen versichert.

Will man den durch die demografische Entwicklung im System der Altersvorsorge generierten Problemen begegnen, gibt es zunächst zwei Ansatzpunkte: Man kann versuchen, die demografische Entwicklung zu verändern, und/oder man reagiert mit der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme auf diese Entwicklung. Zur *Veränderung* der demografischen Entwicklung gibt es im Prinzip zwei Möglichkeiten:

- (i) Die Veränderung der Altersstruktur wird durch Familienpolitik gedämpft.
- (ii) Die Veränderung der Altersstruktur wird durch Zuwanderung gedämpft.

Folgende *Reaktionen* sind auf die demografische Entwicklung möglich, um die sich daraus ergebende finanzielle Last zu verringern:

- (iii) Die Renten werden gekürzt.
- (iv) Die Beiträge werden erhöht.
- (v) Das Renteneintrittsalter wird erhöht.
- (vi) Der Eintritt in das Berufsleben findet früher statt.

Als weitere Möglichkeit bleibt die Änderung der Finanzierung, wie sie teilweise heute bereits geplant ist:

¹⁴ Streng genommen gilt dies nur in einer geschlossenen Volkswirtschaft; auf die möglichen Abweichungen von diesem Prinzip, die sich für offene Volkswirtschaften wie die Schweiz ergeben, wird unten eingegangen. Sie ändern jedoch an der grundsätzlichen Situation (der Schweiz) nichts Entscheidendes. – Zu den Vor- und Nachteilen des Kapitaldeckungsverfahrens siehe auch Sinn H.-W. (2000) sowie Breyer F. (2001).

¹⁵ Wir gehen davon aus, dass die Politik in der Schweiz einen Zusammenbruch der ersten Säule verhindern wird, d.h., dass in der Schweiz – anders als möglicherweise in anderen Ländern – ein totales Ausfallrisiko nicht existiert.

- (vii) Die zusätzlichen Mittel werden aus dem allgemeinen Steueraufkommen bereitgestellt.
- (viii) Der Anteil der durch das Kapitaldeckungsverfahren finanzierten Renten wird erhöht.

Eine verantwortliche Politik der Altersvorsorge wird alle diese Möglichkeiten in Betracht ziehen müssen, auch wenn sie nicht alle Möglichkeiten tatsächlich nutzt.

Nach dem oben Gesagten scheint es fraglich zu sein, inwieweit eine Stärkung des Kapitaldeckungs- auf Kosten des Umlageverfahrens die Finanzierungsproblematik der Altersvorsorge entschärfen könnte. Schliesslich betrifft der Unterschied zwischen dem Kapitaldeckungs- und dem Umlageverfahren sehr viel weniger die Umverteilung zwischen als vielmehr jene innerhalb der Generationen. Dennoch gibt es zwei Möglichkeiten, wie durch das Kapitaldeckungsverfahren die Problematik der Altersvorsorge etwas entschärft werden kann:

- (i) Wenn das Kapitaldeckungsverfahren zu einer höheren Sparquote und dadurch zu höheren Investitionen führt, steht später ein grösserer Kapitalstock zur Verfügung. Damit wird zwar nicht ausser Kraft gesetzt, dass die Erwerbstätigen für die Rentner aufkommen müssen, aber es kann – bei gleicher Arbeitsbevölkerung – mehr produziert und damit auch mehr verteilt werden. Dies kann den Konflikt etwas entschärfen.¹⁶
- (ii) Wenn die ersparten Beträge im Ausland investiert werden, wird heute Konsumverzicht geleistet, der später im Inland einen Konsum ermöglicht, der über der Produktion liegt: Zusätzliche Konsumgüter können importiert und durch Auflösung der Auslandsguthaben finanziert werden. Auf diese Weise kann man tatsächlich die heutige Generation be- und die späteren entlasten. Diese Möglichkeit, die vor allem im demografischen Übergang besteht, hat langfristig, d.h. bei stationärer Bevölkerung, freilich nur geringe Bedeutung. Sie setzt überdies voraus, dass in jenen Ländern, in denen die Investitionen getätigt werden, die Veränderung der Altersstruktur zumindest nicht so dramatisch ist wie in der Schweiz bzw. dass diese Länder nicht das Gleiche versuchen (und z.B. entsprechende Investitionen in der Schweiz tätigen).¹⁷

Insofern macht es durchaus Sinn, die Altersvorsorge teilweise über das Kapitaldeckungsverfahren zu finanzieren, wie dies heute bei den Pensionskassen geschieht. Andererseits sollte man den Eindruck vermeiden, die

Umstellung auf diese Art der Finanzierung wäre hinreichend, um das Generationenproblem zu lösen.

3.3 Der finanzielle Anpassungsbedarf der AHV

Im Folgenden ist zunächst zu fragen, wie gross der Finanzierungsbedarf der AHV vermutlich wäre, wenn das gegenwärtige System der Leistungen und seiner Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung fortgesetzt würde. Zur Beantwortung greifen wir auf Simulationen zurück, die von K. Schlupe (2003) basierend auf den oben vorgestellten Simulationen der demografischen Entwicklung durchgeführt wurden. Dabei wird der Finanzierungsbedarf typischerweise in Mehrwertsteuerprozentpunkten angegeben.¹⁸ Zweitens geht es darum, welche Auswirkungen von Änderungen auf der Leistungsseite auf den Finanzierungsbedarf zu erwarten wären. Auch hierzu stehen Simulationsergebnisse von K. Schlupe (2003) zur Verfügung. Im dritten Schritt wird gefragt, wie dieser Finanzierungsbedarf gedeckt werden könnte.

Die wichtigsten Ergebnisse der Simulationen von K. Schlupe (2003) sind in *Tabelle 3.4* dargestellt, wobei neben den Mehrwertsteuerprozentpunkten auch die aufzuwendenden Anteile am Bruttoinlandsprodukt angegeben werden. Das GrundszENARIO, welches den Status quo fortschreibt, übernimmt für die demografische Entwicklung das oben behandelte Trend-Szenario. Ausgehend von der Situation des Jahres 2002, in welchem die Simulationen durchgeführt wurden, und von den Erwartungen für das Jahr 2003 werden ab 2004 ein Wachstum der Reallöhne von 1% pro Jahr sowie eine Inflationsrate zugrunde gelegt, die bis zum Jahr 2006 1,5% und danach 2% beträgt.¹⁹ Das Regelrentenalter beträgt ab dem Jahr 2009 für Männer und Frauen 65 Jahre. Ein Rentenvorbezug ist ab 62 Jahren möglich. Um ihn für kleine Einkommen möglich zu machen, werden die Rentenkürzungen in Abhängigkeit von der Vorbezugsdauer und vom Einkommen abgefedert. Zu den Leistungen der AHV werden die Ergänzungsleistungen hinzugezählt, soweit sie AHV-Rentner betreffen.

Im GrundszENARIO steigt der Finanzbedarf der AHV bis zum Jahr 2040 um 5,7 auf 16,5 Prozentpunkte. Dieser Zuwachs beträgt mehr als die Hälfte des heutigen Bedarfs. Er wird noch höher, wenn die Wirtschaft schwächer als angenommen wächst und/oder die Alterung schneller vor sich geht. Dagegen wird er geringer, wenn die Wirtschaft schneller wächst und/oder die Alterung sich verlangsamt. Im günstigsten hier betrachteten Fall würde der Anstieg nur noch etwa 3 Prozentpunkte, im

16 Umgekehrt gilt, dass ein Übergang vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren dann, wenn sich dadurch die Sparquote nicht erhöht, zwar Verteilungskonsequenzen hat, aber keine Effizienzgewinne bringt. Es ist dann in jeder Periode nicht mehr zu verteilen als bisher. Siehe hierzu auch Bosworth B., Burtless G. und Sahn C. (2004, S. 214).

17 Es gibt noch einen weiteren Verschiebungseffekt zwischen den Generationen in Zusammenhang mit dem System der Altersvorsorge: Durch die Einführung eines Umlageverfahrens gewinnt die erste Generation, da sie nicht oder kaum eingezahlt hat und dennoch entsprechende Renten erhält, während die letzte Generation verliert, d.h. diejenige, die dann lebt, wenn z.B. das Umlageverfahren durch das Kapitaldeckungsverfahren abgelöst werden sollte. Falls die bestehenden Rentenansprüche respektiert werden, muss diese Generation dann sowohl für den Unterhalt der Rentnergeneration aufkommen als auch Beiträge für die eigene Altersvorsorge leisten. Selbst wenn man davon ausgeht, dass das Kapitaldeckungsverfahren eine höhere Rendite, hat und wenn man diesen Übergang gleitend macht, ist es kaum möglich, ihn so zu vollziehen, dass die von diesem Übergang betroffene Generation nicht zusätzlich belastet wird. Da die AHV jedoch bereits lange besteht und auch ein nur partieller Wechsel ihres Finanzierungssystems derzeit nicht ernsthaft erwogen wird, soll darauf hier nicht näher eingegangen werden. – Zu den Möglichkeiten und Kosten eines solchen Übergangs, der im Allgemeinen nicht so vollzogen werden kann, dass er eine Pareto-Verbesserung darstellt, siehe z.B. Brunner J.K. (1996).

18 Genau betrachtet sind es «Mehrwertsteuer-Äquivalenzprozentpunkte», d.h., es geht um die Frage, wie hoch der Mehrwertsteuersatz sein müsste, um die Ausgaben zu decken. Zieht man davon das heutige Mehrwertsteuer-Äquivalent von (geschätzt) 10,8 Prozentpunkten ab, ergibt sich der Mehrbedarf. Das heutige Mehrwertsteuer-Äquivalent ergibt sich aus den gesamten Ausgaben der AHV (einschliesslich der zugehörigen Ergänzungsleistungen), verglichen mit dem Aufkommen eines Mehrwertsteuerprozents. Zur Berechnung siehe Schlupe K. (2003, S. 10).

19 Zu den einzelnen Annahmen siehe Schlupe K. (2003, S. 9f.).

3. Wirtschaftliche Probleme einer alternden Bevölkerung. Übersicht und grundsätzliche Aspekte

Tabelle 3.4

Anpassungsbedarf der AHV (einschliesslich Ergänzungsleistungen)
(Angaben in Mehrwertsteuer-Äquivalenzprozentpunkten)

	Jahr	2001	2005	2010	2020	2030	2040
Simulation							
Fortschreibung des Status quo		10.9 (7.2)	10.8 (7.1)	12.0 (7.8)	13.8 (9.1)	16.2 (10.6)	16.5 (10.8)
verstärkte Alterung		10.9 (7.2)	10.8 (7.1)	12.1 (7.9)	14.4 (9.2)	17.8 (11.6)	19.6 (12.8)
abgeschwächte Alterung		10.9 (7.2)	10.8 (7.1)	11.9 (7.7)	13.4 (8.8)	15.1 (9.9)	14.6 (9.5)
geringerer Reallohnanstieg (0.5% pro Jahr)		10.9 (7.2)	10.8 (7.1)	12.1 (7.9)	14.3 (9.3)	17.1 (11.2)	17.7 (11.6)
stärkerer Reallohnanstieg (1.5% pro Jahr)		10.9 (7.2)	10.8 (7.1)	11.8 (7.7)	13.4 (8.8)	15.5 (9.9)	15.5 (9.9)
verstärkte Alterung und geringerer Reallohnanstieg		10.9 (7.2)	10.8 (7.1)	12.2 (8.0)	14.9 (9.7)	18.8 (12.3)	20.9 (13.7)
abgeschwächte Alterung und höherer Reallohnanstieg		10.9 (7.2)	10.8 (7.1)	11.7 (7.6)	12.9 (8.4)	14.4 (9.4)	13.7 (9.0)
Rentenalter 66		10.9 (7.2)	10.8 (7.1)	11.9 (7.8)	12.3 (8.6)	15.5 (10.1)	16.0 (10.5)
Rentenalter 67		10.9 (7.2)	10.8 (7.1)	11.9 (7.8)	12.5 (8.2)	14.8 (9.7)	15.4 (10.1)
reiner Inflationsausgleich		10.9 (7.2)	10.8 (7.1)	11.8 (7.7)	13.0 (8.5)	14.4 (9.4)	13.1 (9.1)

Die Zahlen in Klammern sind die aufzuwendenden Anteile am Bruttoinlandprodukt (in Prozent).

ungünstigsten Fall dagegen 10 Prozentpunkte betragen. Angesichts der Entwicklung in den Neunzigerjahren, als die Schweiz mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von knapp 1% eine Periode der Wachstumsschwäche durchgemacht hat,²⁰ dürfte die Annahme von 1% Wachstum eher eine untere Schranke darstellen. Andererseits wurde oben argumentiert, dass das Trend-Szenario die Alterung eher zu optimistisch darstellt. Insofern kann das Basis-Szenario für sich relativ viel Plausibilität beanspruchen: Ohne politische Eingriffe ist mit einem zusätzlichen Bedarf von über 5 Mehrwertsteuerprozentpunkten zu rechnen.

Der einfachste politische Weg, die zusätzliche Finanzierungslast zu mildern, besteht in einer Erhöhung des Regelrenteneintrittsalters. Sie führt zum einen zu mehr Einnahmen, da die Erwerbstätigen (bzw. die sie beschäftigenden Unternehmen) länger Beiträge leisten müssen, und sie verkürzt die Zeit, in der Leistungen erbracht werden müssen. In der Diskussion ist seit einiger Zeit ein Alter von 67 Jahren, wobei der Übergang gestaffelt erfolgen sollte. Wie die Simulationen zeigen, würde eine solche Massnahme tatsächlich etwas bewirken: Beim Übergang zum Rentenalter 66 bzw. 67 würde der Finanzierungsbedarf um 0,6 bzw. 1,2 Prozentpunkte verringert. Dies wäre freilich nur etwa 10 bzw. 20% des Mehrbedarfs, weshalb eine solche Massnahme allein bei weitem nicht ausreichend ist. Wie K. Schluep (2003, S. 21) schreibt, müsste man neben einer Erhöhung der Mehrwertsteuer um 1,5 Prozentpunkte «das ordentliche Rentenalter auf 71 Jahre festlegen, um eine Finanzie-

rung ohne weitergehende Finanzierungsquellen nach wie vor gewährleisten zu können». Nun ist keineswegs gesagt, dass – bei weiterhin steigender Lebenserwartung – ein ordentliches Rentenalter von 67 Jahren das letzte Wort sein wird, eine Erhöhung deutlich über 67 Jahre hinaus dürfte freilich so weit in der Zukunft liegen, dass sie für die jetzigen Betrachtungen nicht relevant ist. Insofern bleibt es dabei, dass eine Erhöhung des ordentlichen Rentenalters einen Beitrag zur Linderung der Finanzierungsproblematik leisten kann, der freilich durch andere Massnahmen ergänzt werden muss.

Wie die Diskussion um die entsprechenden Vorschläge von Bundesrat Pascal Couchepin im Jahr 2003 gezeigt haben, ist dieser «einfachste politische» nicht unbedingt auch der «politisch einfachste» Weg; vielmehr stehen ihm mannigfache politische Hindernisse entgegen. Dies reicht von der Weigerung, sich überhaupt damit auseinander zu setzen, weil man der Auffassung ist, dass es sich hier um wohlverworbene Rechte handle, über das Bestreiten, dass hier überhaupt ein Problem existiert, weil die AHV bei hinreichend hohem Wirtschaftswachstum mit dem heutigen Finanzierungs- und Leistungssystem gesichert sei, bis hin zur Behauptung, dass eine solche Massnahme schon deshalb fragwürdig sei, weil das faktische Renteneintrittsalter heute deutlich unter dem Regelalter liege und angesichts der derzeitigen konjunkturellen Situation ältere Arbeitnehmer sowieso kaum mehr Aussichten auf eine Beschäftigung hätten.

Dass ein Teil der Bevölkerung sich hier um wohlverworbene Rechte betrogen fühlt, hat sich die Politik nicht zuletzt selbst zuzuschreiben, weil sie (nicht nur in der Schweiz) zu lange die in der Zukunft anstehenden Probleme ignoriert und der Bevölkerung die Botschaft vermittelt hat, die AHV-Renten seien sicher. Dass hinreichend hohes Wirtschaftswachstum das Problem beseitigen könne, mag zwar richtig sein, aber das hierzu nötige reale Wachstum ist nicht erreichbar. Ein reales Wachstum von 2% pro Jahr, welches angesichts der jüngeren Vergangenheit eher als optimistisch angenommen werden muss, würde den Finanzierungsbedarf ab dem Jahr 2030 nur auf etwa 15 Mehrwertsteuerprozentpunkte verringern. Akzeptiert man, wie sich aus dem Vergleich dieser Entwicklung mit dem Szenario «Fortschreibung des Status quo» ergibt, dass eine um 1% höhere durchschnittliche Wachstumsrate den Finanzierungsbedarf um etwa 1,5 Mehrwertsteuerprozentpunkte verringern würde, und extrapoliert man dies, dann müsste man (über die nächsten 35 Jahre) eine durchschnittliche Wachstumsrate von etwa 5% haben, um den Finanzierungsbedarf des Jahres 2040 auf den heutigen Wert zu reduzieren. Abgesehen da-

20 Zur Wachstumsschwäche und ihren möglichen Ursachen der Schweiz siehe die Beiträge in Steinmann L. und Rentsch H. (2005).

von, dass die hier vollzogene lineare Trendextrapolation problematisch ist (und das tatsächlich erforderliche Wachstum vermutlich unterschätzt), ist ein so hohes Wachstum im Durchschnitt nie erreichbar. Dies bedeutet nicht, dass das Wachstum keinen Einfluss hätte, aber genauso wie die Erhöhung des Renteneintrittsalters kann es nur einen teilweisen Beitrag dazu leisten.

Dennoch mag es auf den ersten Blick erstaunen, dass höheres Wachstum – ceteris paribus – die Finanzierungsprobleme der AHV dämpft; schliesslich ändert es nichts an der Entwicklung des Altersquotienten. Der Effekt ist ein Ergebnis des Mischindex. Je höher das reale Wachstum der Löhne ist, desto stärker werden zwar auch die AHV-Renten angehoben, desto geringer werden sie jedoch relativ zu den Einkommen. Dies bedeutet, dass mit dem gleichen Beitragsaufkommen mehr Rentnerinnen und Rentner unterstützt werden können. Für die Finanzierung der AHV hat somit ein stärkeres Wirtschaftswachstum die gleichen Auswirkungen wie eine geringere Anhebung der Renten.

Das Argument mit dem Verweis auf das heute bestehende niedrige faktische Verrentungsalter setzt voraus, dass zum einen die derzeitige konjunkturelle Situation (mit ihrer Unternachfrage nach älteren Arbeitskräften) anhalten wird und dass zweitens das Regelrenteneintrittsalter keinen Einfluss auf das Alter der tatsächlichen Verrentung hat. Mit der Veränderung der Altersstruktur ist jedoch damit zu rechnen, dass wegen des Mangels an jüngeren Arbeitnehmern die Nachfrage nach älteren Arbeitnehmern wieder zunehmen wird. Schliesslich ist ein erster Schritt bei der Erhöhung des Rentenalters beider Geschlechter erst für das nächste Jahrzehnt projektiert.²¹ Dann aber wird sich, wie die in *Abschnitt 3.1* vorgestellten Simulationen zeigen, die demografische Struktur schon deutlich verändert haben.

Auch wenn das ordentliche Rentenalter kaum Einfluss auf das faktische Verhalten der älteren Bevölkerung hätte, ergäben sich durch eine Erhöhung des Regelrentenalters erhebliche Einsparungen für die AHV. Zum einen würden viele, die heute bis zum Alter von 65 Jahren beschäftigt sind, weiterhin beschäftigt sein und daher Beiträge leisten. Zweitens würden viele derjenigen, die mit 65 Jahren nicht mehr arbeiten, ebenfalls noch Beiträge leisten müssen, wenn auch möglicherweise eher geringe. Und schliesslich würden alle erst nach der Vollendung des 66. bzw. 67. Altersjahres Leistungen beziehen. Ein Teil dieser Einsparungen könnte jedoch dadurch wieder zunichte gemacht werden, dass zusätzliche Arbeitslosigkeit entsteht. So könnten für diejenigen, die das ordentliche Rentenalter noch nicht erreicht haben, Ansprüche auf Sozialhilfe und/oder Ergänzungs-

leistungen entstehen, und für AHV-Rentner, die dann eine niedrigere Rente beziehen, (zusätzliche) Anrechte auf Ergänzungsleistungen zur AHV. Zudem besteht die Gefahr, dass (wie auch heute schon) zur Aufbesserung ihrer finanziellen Situation Betroffene in die Invalidenversicherung abgeschoben werden. Letzteres wird mit zunehmendem Alter der Betroffenen – ceteris paribus – einfacher und dürfte daher auch genutzt werden. Insofern ist damit zu rechnen, dass die Einsparungen, welche die öffentliche Hand insgesamt durch ein höheres ordentliches Rentenalter realisieren kann, nicht in dem Ausmass eintreten, wie sie in der Kasse der AHV erscheinen.

Man sollte diesbezüglich aber auch nicht zu pessimistisch sein. Schliesslich hat auch bei bestehender Arbeitslosigkeit das Regelrentenalter sehr wohl Einfluss auf das Alter der tatsächlichen Verrentung. Daher würde eine Einführung des Rentenalters 67 auch zu Veränderungen in der Erwerbstätigkeit führen. Dann aber sind nicht nur die Einnahmen für die AHV höher, als im vorigen Abschnitt beschrieben wurde, sondern auch die Belastungen für die anderen Kassen geringer.

Um einen Eindruck von den möglichen Auswirkungen zu erhalten, muss man sich näher mit der Arbeit im Alter befassen. Darauf wird unten (sowie in *Abschnitt 4.1* dieses Berichts) näher eingegangen. Dabei wird deutlich, dass die Erwerbstätigkeit im Alter nicht nur vom ordentlichen Renteneintrittsalter abhängt, sondern auch vom Alter, in welchem eine Verrentung frühestens möglich ist. Dies betrifft die auch in Zusammenhang mit der AHV diskutierte Möglichkeit der Frühverrentung. Diese wird nicht nur seit längerem diskutiert, sondern es wird auch gefordert, dass sie Beziehern niedriger Einkommen dadurch ermöglicht wird, dass die erforderlichen Abschläge nicht das volle, versicherungstechnisch gebotene Ausmass annehmen, sondern «sozial abgedeckt» werden.

Nun ist angesichts der uns erwartenden Problematik der Rentenfinanzierung eine vorzeitige Verrentung im Allgemeinen sicher der falsche Weg; dass sie früher – in der Bundesrepublik Deutschland z.B. extensiv – durch staatliche Massnahmen gefördert wurde, ist inzwischen weithin als Irrweg anerkannt und so weit als möglich korrigiert worden. Andererseits ist nicht zu übersehen, dass es Berufe gibt, bei denen schon auf Grund der körperlichen Anforderungen eine Beschäftigung bis zum Alter von 65 Jahren kaum realisierbar ist. Dies sind typischerweise auch Berufe, wie z.B. im Bauhandwerk, bei denen der Eintritt in das Erwerbsleben relativ frühzeitig erfolgt. Hier könnte man daran denken, die Möglichkeit einer Frühverrentung und/oder den bei einer Frühverrentung realisierten Abschlag von der

21 Der von Bundesrat Pascal Couchepin im Jahr 2003 gemachte Vorschlag sah vor, das Rentenalter für beide Geschlechter im Jahr 2015 auf 66 Jahre und zehn Jahre später auf 67 Jahre anzuheben. Siehe: Die Rentenalter-Debatte als Spektakel: Couchepins Spiel mit Vorschlägen zur Zukunft der AHV, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 118 vom 23. Mai 2003, S. 11.

Zahl der Beitragsjahre und nicht vom Lebensalter abhängig zu machen. Die Frage, welche Auswirkungen (einschliesslich der finanziellen Konsequenzen) eine solche Regelung hätte, sollte zumindest ernsthaft geprüft werden. Das Gleiche gilt für Flexibilisierungen beim Übertritt in den Ruhestand (und ihre Berücksichtigung in der Rentenformel).

Ähnliche, wenn auch deutlich geringere Auswirkungen wie ein Herausschieben des ordentlichen Rentenalters könnten sich durch einen früheren Eintritt in das Erwerbsleben ergeben. Zwar würde dadurch die Zahl der Jahre, in denen eine Rente bezogen wird, (zumindest *ceteris paribus*) nicht verändert, aber dadurch, dass über einen längeren Zeitraum einbezahlt würde, könnten die Beiträge leicht gesenkt werden. Dies setzt freilich voraus, dass die Qualität der Ausbildung darunter nicht leiden würde und dass die Zeit der Erwerbstätigkeit tatsächlich um den Zeitraum verlängert würde, um den die Bürgerinnen und Bürger früher in das Erwerbsleben eintreten. Letzteres ist bei den Tätigkeiten, bei denen auf Grund der Schwere der Belastung an einen Regelrenteneintritt nach einer bestimmten Zahl von Jahren gedacht wird, kaum realistisch, wäre jedoch in anderen Bereichen, wie z.B. im akademischen Bereich oder im öffentlichen Dienst, durchaus zumutbar. Die Qualität der Ausbildung würde vermutlich kaum leiden, wenn das Einschulungsalter, welches in der Schweiz im internationalen Vergleich recht hoch ist, herabgesetzt würde. Ähnliches dürfte auch für eine Straffung der Universitätsausbildung gelten, die im Übrigen im Zuge der «Bologna-Reformen» bereits beabsichtigt wird. Da nur die Beiträge und nicht auch die Leistungen betroffen sind und da eine Vorverlegung um mehr als ein Jahr unrealistisch sein dürfte, wird die zu erwartende Entlastung dann, wenn man die Erwerbstätigkeit an ihrem Beginn ausdehnen will, deutlich geringer ausfallen als dann, wenn dies an ihrem Ende versucht wird. Sie dürfte noch deutlich geringer sein als jene, die – entsprechend den Angaben in *Tabelle 3.4* – für das Rentenalter 66 zu erwarten sind.

Die letzte Massnahme, die in den oben dargestellten Simulationen untersucht wird, ist die Beseitigung des Mischindex und die ausschliessliche Kopplung an die Preisentwicklung: Die AHV-Renten sollen real nicht sinken, aber auch nicht mehr steigen; sie werden damit von der wirtschaftlichen Entwicklung vollständig abgekoppelt. Wie die Ergebnisse in *Tabelle 3.4* zeigen, liessen sich damit von allen betrachteten Varianten die grössten Einsparungen erzielen. Dies bedeutet freilich, dass die AHV-Renten im Zeitablauf relativ sinken würden; sie entsprächen einem immer geringeren Teil des Durchschnittseinkommens. Für einen begrenzten Zeitraum ist dies eine erwägens-

werte Option, langfristig implizierte es aber, dass selbst die Maximalrente der AHV nicht mehr das (kulturell bedingte) Existenzminimum abdecken würde, welches heute üblicherweise mit 40 oder 50% des Durchschnitts- oder Medianeinkommens definiert wird. Damit könnten Rentner, die nur über die AHV verfügen, unter die Armutsgrenze geraten.²² Dies wäre zum einen im Widerspruch zum Auftrag der Bundesverfassung, der in Art. 112 Abs. 2(d) formuliert ist, wonach die Renten der AHV «den Existenzbedarf angemessen zu decken» haben, und müsste durch zusätzliche Ergänzungsleistungen aufgefangen werden. Zweitens würde es eines der gesellschaftlichen Ziele wieder in Frage stellen, welches durch die AHV in der Schweiz weitgehend erreicht wurde: die Beseitigung der Altersarmut.²³ Und schliesslich ist, wie unten noch ausgeführt wird, eine Sicherung der Grundversorgung durch die AHV auch eine Voraussetzung dafür, dass bei der zweiten Säule Risiken eingegangen werden können.

Welche Kombination von Massnahmen auch immer ergriffen wird, es dürfte ein zusätzlicher Finanzierungsaufwand verbleiben, der gedeckt werden muss. Derzeit wird die AHV zu etwa zwei Dritteln durch «Lohnprozente», d.h. die Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie der selbständig Erwerbstätigen, finanziert. An zweiter Stelle stehen Leistungen des Bundes, die nach Art. 112, Abs. 5 der Bundesverfassung «in erster Linie aus dem Reinertrag der Tabaksteuer, der Steuer auf gebrannten Wassern und der Abgabe aus dem Betrieb von Spielbanken gedeckt» werden sollen. Drittens werden zweckgebundene Einnahmen der Mehrwertsteuer dafür verwendet. Es stellt sich daher die Frage, welche dieser Finanzierungsquellen weiter ausgeschöpft und/oder welche Finanzierungsquellen neu erschlossen werden sollten.

Eine Erhöhung der Beiträge wäre, da sie eine Erhöhung der Lohnnebenkosten bedeutet, der Beschäftigung abträglich. Sie dürfte deshalb kaum in Frage kommen. Die Erträge der speziellen Steuern, die heute zur Finanzierung der AHV herangezogen werden, können nicht beliebig erhöht werden. Daher sollten höhere Kosten, soweit sie nicht durch Einsparungen aufgefangen werden können, eher durch allgemeine Steuern wie z.B. durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer aufgefangen werden.²⁴ Tatsächlich geht die Entwicklung auch in diese Richtung; ein Teil der AHV wird bereits so finanziert.²⁵

Als Vorbild kann Dänemark dienen. Dieses Land finanziert sein sehr ausgedehntes soziales Netz fast ausschliesslich über direkte wie indirekte Steuern; es kennt praktisch keine Sozialbeiträge. Indirekte Steuern haben den Vorteil, dass sie die Lohnnebenkosten nicht

22 Dies gilt insbesondere für jene Rentnerinnen und Rentner, die weniger als die Maximalrente erhalten. Siehe hierzu auch Ecoplan (2003, S. 44ff.).

23 Zur Altersarmut in der Schweiz siehe z.B. Leu R.E., Burri S. und Aregger P. (1997, S. 133ff.). Danach fällt die Armutsrate mit zunehmendem Alter mit einem geringfügigen Wiederanstieg für die Altersgruppe der 70- bis 79-Jährigen.

24 Siehe hierzu auch Felder S. (1999) sowie Abrahamsen Y. und Hartwig J. (2003, S. 62ff.), die eine Finanzierung über die Mehrwertsteuer als vorteilhafter verglichen mit einer Finanzierung über Lohnprozente oder über die Einkommensteuer einschätzen.

25 Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die AHV nicht das einzige Sozialwerk ist, welches über die Mehrwertsteuer teilfinanziert werden soll: Auch die Defizite der IV sollen darüber abgedeckt werden. So sollte die (von den Stimmbürgern im Mai 2004 zusammen mit der 11. AHV-Revision abgelehnte) Erhöhung der Mehrwertsteuer in erster Linie zur Sanierung der IV verwendet werden. Siehe hierzu die offizielle Argumentation des Bundesrats (<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20040516/explic/d-pp1213.pdf>). Insofern steht auch die Mehrwertsteuer nur begrenzt zur Finanzierung der AHV zur Verfügung.

beeinflussen, progressiv ausgestaltete direkte Steuern, dass sie im Niedriglohnbereich kaum zu Buche schlagen. Für hohe Einkommen gibt es damit einen geringeren und für niedrige Einkommen fast keinen Keil zwischen Brutto- und Nettoeinkommen. Dies fördert die Beschäftigung, insbesondere bei den Beziehern niedriger Einkommen, die in der Schweiz wie auch in den anderen europäischen Ländern die höchste Arbeitslosigkeit haben. Tatsächlich hat Dänemark in der Europäischen Union auch eine vergleichsweise niedrige Arbeitslosigkeit, und es konnte sie – im Gegensatz z.B. zu Frankreich und Deutschland – seit dem Höhepunkt im Jahr 1993 beträchtlich abbauen. Dies spricht für eine Finanzierung durch progressive direkte oder indirekte im Gegensatz zu proportionalen direkten Steuern, wobei die Beiträge zur AHV für einen grossen Teil der schweizerischen Bevölkerung praktisch solche Steuern auf das Arbeitseinkommen darstellen.

Eine (partielle) Alternative dazu könnten Energie- und/oder CO₂-Steuern darstellen, wie sie in dem von der Kommission für Kulturfragen im Jahr 1999 zu Händen von Bundesrat Couchepin entwickelten *Liberalen wirtschaftspolitischen Konzept* vorgeschlagen wurden.²⁶ Damals stand – wie auch im Verfassungsartikel, der dem Volk im September 2000 zur Abstimmung vorgelegen hat – eine aufkommensneutrale Umschichtung von den Lohnprozenten zu einer Energie- und/oder CO₂-Steuer zur Diskussion. Sie hätte neben der Verringerung der Lohnnebenkosten auch umweltpolitisch positive Auswirkungen gehabt.

Nun ist von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern dieser Vorschlag genauso abgelehnt worden wie die 11. AHV-Revision mit ihrem bescheidenen Leistungsabbau und der erbetenen Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Finanzierung von AHV (und IV). Dieses Ergebnis ist zu akzeptieren, ändert jedoch nichts daran, dass bei der AHV längerfristig ein erhebliches Finanzierungsproblem besteht. Insofern werden ähnliche Vorlagen wieder unterbreitet werden, und es wird an Bundesrat und Parlament liegen, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von der Notwendigkeit entsprechender Massnahmen zu überzeugen. Dies gilt für eine Erhöhung der Mehrwertsteuer nicht weniger als für eine Energie- und/oder CO₂-Steuer.

Eine weitere Option könnte die Einführung einer nationalen Erbschaftssteuer sein. Sie böte sich aus zwei Gründen an. Zum einen ist die Erbschaftssteuer, sieht man von reinen Lenkungssteuern ab, (bei vernünftigen Sätzen) die ökonomisch vermutlich am wenigsten schädliche Steuer; sie führt zu vergleichsweise geringeren Verzerrungen als Kapital-, Konsum- oder Einkommensteuern.²⁷ Zweitens gibt es bei der Erbschaftssteuer, die heute eine rein kantona-

le Steuer ist, im Gegensatz z.B. zu den persönlichen Einkommensteuern ein «Race to the Bottom» zwischen den Kantonen, zumindest bezüglich der Belastung natürlicher Nachkommen. Da die Einnahmeausfälle, die den Kantonen durch die Senkung bzw. Abschaffung der Erbschaftssteuer entstanden sind, durch die Erhebung ökonomisch schädlicher Steuern ausgeglichen werden müssen, würde eine nationale Harmonisierung hier ökonomisch Sinn machen. In diesem Sinn wurden vor einigen Jahren Überlegungen angestellt.²⁸ Die insgesamt negative Reaktion darauf hat freilich gezeigt, dass diese ökonomisch durchaus diskutabile Option politisch in naher Zukunft nicht realisierbar ist. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass später darauf zurückgekommen wird.

Im Abstimmungskampf des Jahres 2004 wurde die Notwendigkeit einer zusätzlichen Finanzierung der AHV u.a. mit dem Argument bestritten, dass hierzu die Goldreserven bzw. Gewinne der Nationalbank verwendet werden können. Dabei war beabsichtigt, die gesamten überschüssigen Reserven dafür zu verwenden. Dies hätte in die Rechte der Kantone eingegriffen und wäre deshalb kaum realisierbar gewesen; schliesslich haben die Kantone beim Referendum gegen das Steuerpaket im Mai 2004 gezeigt, dass sie ihre Interessen (auch mit Hilfe der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger) zu wahren wissen. Inzwischen sind diese Reserven entsprechend der geltenden Rechtslage verteilt; als Zuschuss zur AHV steht bestenfalls noch der Anteil des Bundes zur Verfügung. Die dem Bund zustehenden Gewinne machen nur einen Bruchteil dessen aus, was langfristig zur Finanzierung der Deckungslücke erforderlich ist. Insofern würde sich an der prinzipiellen Problematik (und an der Notwendigkeit, zusätzliche Finanzierungsquellen für die AHV zu erschliessen) auch durch eine Verwendung der Nationalbankgewinne für die AHV nichts ändern.

3.4 Generelle Probleme der zweiten Säule²⁹

Oben wurde bereits angesprochen, dass die mit Hilfe des Kapitaldeckungsverfahrens finanzierten Pensionskassen erstens ebenfalls von der demografischen Entwicklung betroffen sind. Dies bedeutet, dass die Beitragshöhen und/oder die Umwandlungssätze an die demografische Entwicklung angepasst werden müssen. Zweitens sind sie mit zusätzlichen Risiken verbunden. Will man diese Risiken begrenzen, unterstellt man sie «den aktuarischen Prinzipien einer Versicherungslösung mit Einkommensgarantien, so unterliegen sie im Endeffekt den gleichen Rahmenbedingungen wie die nach dem Umlageverfahren aufgebaute

26 Zur teilweisen Finanzierung der AHV über eine Energiesteuer siehe auch Kirchgässner G. und Savioz M. (1995).

27 Zur ökonomischen Beurteilung der Erbschaftssteuer siehe z.B. H.S. Rosen (1988, S. 492ff.).

28 Siehe: Spoerry V., Die Erbschaftssteuer – ein neuer Zankapfel: Verlagerung des Steuersubstrats auf Bundesebene?, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 245 vom 22. Oktober 1997, S. 15.

29 In diesem Abschnitt sollen einige grundsätzliche Probleme angesprochen werden, die sich für die Pensionskassen aus der demografischen Entwicklung ergeben. Auf die aktuellen Probleme dieser Kassen wie z.B. die Unterdeckung als Folge des Rückgangs der Kapitalmarktrenditen zu Beginn dieses Jahrzehnts wird in Abschnitt 4.2 dieses Berichts eingegangen.

1. Säule. Die ökonomischen Unterschiede zwischen den beiden Systemen sind nicht so gross, wie gemeinhin angenommen wird.» (H. Zimmermann und A. Bubb 2002, S. 24.)

Damit aber stellt sich die Frage, weshalb man nicht die gesamte Altersvorsorge über das Umlageverfahren finanziert. Weshalb macht es Sinn, die zweite Säule anders zu finanzieren als die erste Säule? Um dies zu beantworten, müssen die Vor- und Nachteile der beiden Systeme einander gegenübergestellt und gegeneinander abgewogen werden.

Die beiden wesentlichen Gründe, die für das Kapitaldeckungsverfahren sprechen, sind oben bereits angegeben worden. Als wichtiger wird üblicherweise die höhere Rendite des Kapitaldeckungsverfahrens angeführt. Wie oben ausgeführt wurde, besteht dieses Verfahren in einer Übertragung der Einkommensteile von den Rentnern an die Erwerbstätigen, wofür Letztere bezahlen und Erstere ihre Rente erhalten. Dadurch, dass Kapital angelegt wurde, welches eine reale Rendite abwirft, ist aber in jeder Periode mehr an die Rentner zu verteilen, als von den Erwerbstätigen als Beitrag erhoben wird. Dies ermöglicht es, die gleichen Leistungen mit geringeren Beitragszahlungen (bzw. mit den gleichen Beitragszahlungen höhere Leistungen) zu erbringen.

Die Rendite eines umlagefinanzierten Verfahrens entspricht nach dem «Sozialversicherungs-Paradox» von H. Aaron (1966) der Summe der Wachstumsraten der Bevölkerung und der Lohnsumme.³⁰ Bei einer gleichgewichtigen Entwicklung mit konstanter Lohnquote und bei konstanter Bevölkerung entspricht sie der Wachstumsrate des Sozialprodukts. Wächst die Bevölkerung, liegt sie darüber, schrumpft sie, wie das für die Schweiz in Zukunft zu erwarten ist, liegt sie darunter. Die Rendite des Kapitaldeckungsverfahrens entspricht dagegen dem realen Zinssatz, und zwar unabhängig von der Rate des Bevölkerungswachstums.³¹ Je stärker eine Bevölkerung schrumpft, desto eher ist sie – ceteris paribus – höher als die Rendite des Umlageverfahrens, je stärker eine Bevölkerung wächst, desto eher ist sie – ebenfalls ceteris paribus – geringer als jene. Dass die Bevölkerung in Zukunft aller Voraussicht nach schrumpfen wird, spricht somit eher für das Kapitaldeckungsverfahren.

Dabei ist freilich in Rechnung zu stellen, dass die Verwaltungskosten beim Kapitaldeckungsverfahren massiv höher sind als beim Umlageverfahren.³² Dies schmälert die zu erwartende Rendite. Berücksichtigt man andererseits, dass zwischen 1980 und 2000 die reale Rendite eidgenössischer Obligationen mit 2,05% um 0,61% über der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts lag, die 1,44% betrug, ist zu erwarten, dass auch bei nicht vernach-

lässigbaren Verwaltungskosten die Rendite des Kapitaldeckungsverfahrens in den kommenden Jahrzehnten höher als jene des Umlageverfahrens sein wird.

Eine Finanzierung mit dem Kapitaldeckungsverfahren ist für die Betroffenen um so eher vorteilhaft, je höher die Rendite ist, die dabei erzielt werden kann. Eine höhere Rendite bedeutet freilich auch ein grösseres Risiko. Nun kann man sich auf den Standpunkt stellen, dass ein gewisses Risiko den Bürgerinnen und Bürgern zugemutet werden kann, da (bzw. insoweit als) die nach dem Umlageverfahren finanzierte (und damit von Kapitalmarktrisiken unabhängige) erste Säule die Existenzsicherung abdeckt. Zumindest kann man ihnen die Möglichkeit eröffnen, freiwillig Risiken einzugehen, wenn sie sich davon eine höhere Rendite (und damit später eine höhere Rente) versprechen. Man sollte andererseits jenen, die eine «sichere» Anlage wünschen, diese Sicherheit auch geben können. Auf jeden Fall sollten jene, die bereits eine feste Rente erhalten, gegen Kapitalmarktrisiken abgesichert sein.

Neben weiteren Regulierungen war die Methode, eine solche Absicherung zu gewährleisten, bisher die Festlegung einer Mindestverzinsung, die lange Zeit bei 4% (nominal) fixiert war. Diese 4% waren nach dem Jahr 2001 nicht mehr realisierbar, weshalb der vorgeschriebene Satz reduziert werden musste, was in der Öffentlichkeit massive Reaktionen bis hin zum Vorwurf des «Rentenklaue» hervorgerufen hat.³³ Inzwischen hat sich die Situation zwar insoweit etwas beruhigt, als Veränderungen des Mindestzinssatzes keine massiven Reaktionen mehr hervorrufen, aber sinnvoll geregelt ist sie bei weitem nicht. Nach wie vor wird der Mindestzinssatz vom Bundesrat in einzelnen Entscheidungen diskretionär festgelegt.

Diese Regelung hat zwei erhebliche Schwächen: Zum einen orientiert sie sich an der Nominalverzinsung, und zweitens erfordert sie immer wieder einzelne politische Entscheidungen. Die alte Regelung einer Mindestverzinsung von 4% war zu Beginn der Neunzigerjahre für die Betroffenen sehr unvorteilhaft. In dieser Zeit war die Inflationsrate zum Teil deutlich höher als 4%. Wurde z.B. im Jahr 1991, als die Inflationsrate im Durchschnitt fast 6% betrug, nur die Mindestverzinsung gewährt, bedeutete dies einen realen Abbau des angesparten Vermögens um etwa 2%. Diejenigen Renten, die keinen Inflationsausgleich kannten, sanken darüber hinaus in diesem Jahr real um knapp 6%. Nach O. Brunner-Patthey und R. Wirz (2005, S. 23) betraf dies immerhin ein knappes Viertel der Rentnerinnen und Rentner, und bei 43% von ihnen ergab sich ebenfalls eine reale Rentenkürzung, wenn auch um einen geringeren Betrag.³⁴

30 Siehe hierzu Breyer F. (1990, S. 22).

31 Der reale Zinssatz kann, wie unten noch ausgeführt wird, jedoch (insbesondere in einer geschlossenen Volkswirtschaft) von der Zusammensetzung der Bevölkerung (und damit indirekt auch von ihrer Wachstumsrate) abhängig sein. Insofern kann es auch eine Beeinflussung der Rendite des Kapitaldeckungsverfahrens durch die Bevölkerungsentwicklung geben. Siehe hierzu auch die Ausführungen in *Abschnitt 4.2* dieses Berichts.

32 Siehe hierzu Brunner-Patthey O. und Wirz R. (2005, S. 45ff.).

33 Siehe hierzu z.B.: Gewerkschaftskongress in bewegten Zeiten, Grundsatzdebatte: AHV und zweite Säule, Neue Zürcher Zeitung Nr. 237 vom 12. Oktober 2002, S. 16.

34 Eine Indexierung der Renten gegenüber der Inflation würde freilich einen niedrigeren Umwandlungssatz erfordern. Im heutigen Umwandlungssatz ist implizit angenommen, dass die BVG-Renten im Zeitablauf infolge der Inflation real sinken.

Das zweite Problem besteht darin, dass es zur Anpassung der Mindestverzinsung jeweils eines politischen Aktes bedarf, der Widerstand hervorruft. Soll die Mindestverzinsung wie in den letzten Jahren verringert werden, trifft dies auf den Widerstand der heutigen Beitragszahler, die dadurch ihre künftigen Renten geschmälert sehen. Soll sie erhöht werden, werden die Versicherungsgesellschaften dagegen lobbyieren. Beides könnte man verhindern, indem man zu einer regelgebundenen Politik übergeht. Dabei bieten sich zwei Möglichkeiten an. Zum einen könnte man eine reale Mindestverzinsung von beispielsweise einem Prozent vorschlagen. Geht man davon aus, dass der reale Zinssatz auch bei festverzinslichen Wertpapieren langfristig kaum unter einem Prozent pro Jahr liegen wird, ist eine solche Forderung gegenüber den Versicherern sicher nicht überzogen. Schliesslich können sie diese selbst mit einer sehr konservativen Anlagepolitik erfüllen.

Würde eine solche Regel eingeführt, könnte es zu Diskussionen um die Bestimmung der adäquaten Inflationsrate kommen. Dies sollte freilich kein grösseres Problem sein; schliesslich ergibt sich das gleiche Problem beim Teuerungsausgleich der Einkommen, und es führt auch dort nicht zu grösseren Problemen. Will man diese Diskussion vollständig vermeiden, könnte man den Mindestzinssatz auch an die Rendite der eidgenössischen Obligationen knüpfen.³⁵ Da diese auf die Inflationsentwicklung reagieren, wären die Versicherten damit zumindest in der Ansparphase gegen deren Auswirkungen abgesichert; das Inflationsrisiko der Rentnerinnen und Rentner wird dadurch selbstverständlich nicht gelöst. Hier kann nur eine (zumindest partielle) Indexierung der Renten helfen. Genauso wie bei einer Anknüpfung an einen realen Zinssatz kann man auch hier argumentieren, dass eine solche Verzinsung auch bei einer sehr konservativen Anlagestrategie möglich ist und daher von den Versicherern verlangt werden kann.

Der zweite, oben aufgeführte (mögliche) Vorteil einer Finanzierung durch das Kapitaldeckungsverfahren besteht in der Möglichkeit, Konsum von heute tatsächlich in die Zukunft verschieben zu können. Wird (nur) im eigenen Land investiert und sind – bei zunehmend älter werdender Bevölkerung – die Erwerbstätigen nicht bereit, in stärkerer Masse zu sparen als die früheren Generationen, d.h. geht die Ersparnis, wie zu erwarten ist, zurück, wird der Kurs der Wertpapiere, die von der alten auf die erwerbstätige Generation übertragen werden, sinken, womit sich auch die Rendite des Kapitaldeckungsverfahrens verringert. Dies muss nicht eintreten, wenn die Wertpapiere im Ausland gehalten und dort auch veräussert werden.

Durch Anlagen im Ausland ist es somit nicht nur individuell, sondern auch für eine ganze Gesellschaft möglich, Konsum von heute in die Zukunft zu verschieben. Die Voraussetzung dafür ist freilich, dass im Ausland eine andere Altersstruktur besteht und dort nicht das Gleiche versucht wird. Da, wie *Tabelle 3.3* zeigt, in den OECD-Ländern überall in etwa die gleiche Entwicklung bevorsteht, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass, bedarf es daher Investitionen in Nicht-OECD-Länder mit deutlich jüngerer Bevölkerung, um einen solchen Effekt zu erzielen. Dies ist freilich mit zusätzlichen Risiken verbunden, die gegen diese möglichen höheren Renditen abgewogen werden müssen. Zudem sind die Renditen auf diesen Märkten bisher nicht höher als im OECD-Raum.³⁶ Auch bevorzugen die Pensionsfonds der OECD-Länder sehr stark Inlandsaktiva, auch wenn deren Gewicht in den Neunzigerjahren etwas abgenommen hat: Noch im Jahr 1996 betrug die Auslandsaktiva der OECD-Länder Belgien, Irland, Japan, Niederlande, Schweiz, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten nur 17%. Davon war nur ein kleiner Teil in aufstrebenden Märkten investiert.³⁷ Auch wenn man mit der OECD davon ausgeht, dass dieser Anteil künftig steigen wird, kann dadurch bestenfalls ein Bruchteil der Problematik aufgefangen werden.

All dies spricht nicht gegen das Kapitaldeckungsverfahren als Mittel zur Finanzierung der Altersvorsorge, insbesondere dann nicht, wenn die Grundversorgung durch die AHV mit Hilfe des Umlageverfahrens abgedeckt ist. Es zeigt aber, dass mit diesem Verfahren zusätzliche Risiken verbunden sind, die ernst genommen werden müssen. Ein Teil dieser Risiken wird man durch eine sinnvolle Regulierung auffangen oder zumindest stark abmildern können. Andere wird man in der Erwartung einer höheren Rendite in Kauf nehmen wollen. Es kommt auf die sinnvolle Kombination beider Finanzierungssysteme an. Auch nach Ansicht der OECD (2004a, S. 69) ist das Drei-Säulen-Modell der Schweiz in dieser Hinsicht im Prinzip sinnvoll; dies bedeutet jedoch nicht, dass der gegenwärtige Zustand optimal wäre, bzw. dass nicht – wie bei der AHV – Reformen angesagt wären.

3.5 Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit (I): Arbeit im Alter³⁸

Die Ausführungen in den beiden vorigen Abschnitten waren in gewisser Weise dem Kurieren von Symptomen gewidmet: Die zu erwartende Alterung der Bevölkerung und die sich daraus ergebende Erhöhung der Alterslastquote wurden akzeptiert, und es wurden Wege zu ihrer Finanzierung diskutiert. Eine grundlegendere Frage ist jedoch, ob man die

35 Ein entsprechender Vorschlag wurde kürzlich von einer Expertengruppe unterbreitet (Groupe de Reflexion [2005].) Er ist freilich bisher auf wenig Gegenliebe gestossen. Siehe hierzu Ryser H., Radikaler Vorschlag zu Pensionskassen: Die Ratschläge einer Expertengruppe hätten Rentenkürzungen von bis zu 25 Prozent zur Folge, *Sonntags-Zeitung* Nr. 29 vom 17. Juli 2005, S. 59.

36 Siehe OECD (1999, S. 81).

37 Ebenda, S. 82f.

38 Siehe hierzu auch *Abschnitt 4.1* dieses Berichts.

Erhöhung des Alterslastquotienten (zumindest in diesem Ausmass) schlicht akzeptieren muss oder ob es nicht Möglichkeiten gibt, diesen Quotienten (und damit die auf die Bevölkerung zukommende Last) zu verringern. In *Abschnitt 3.2* wurden mögliche Wege hierzu bereits angesprochen, in *Abschnitt 3.3* wurde die Erhöhung des Regelrentenalters als eine Möglichkeit diskutiert.

Wie oben ausgeführt wurde, war die jüngere Vergangenheit von Bemühungen geprägt, den Bürgerinnen und Bürgern einen früheren Renteneintritt zu ermöglichen. Begründet wurde dies zum einen mit den zunehmenden Anforderungen des Berufslebens. Bei vielen wurde bereits vor dem ordentlichen Rentenalter diagnostiziert, dass sie nicht mehr in der Lage seien, ihren Beruf auszuüben, wodurch sie bis zum Renteneintritt Anspruch auf Leistungen der Invalidenversicherung (IV) erhielten. Zweitens wurde die Frühverrentung als ein sinnvolles Mittel der Arbeitsmarktpolitik angesehen: Durch das frühere Ausscheiden älterer Arbeitnehmer sollten Arbeitsplätze für jüngere Erwerbstätige frei gemacht werden, um in diesen Gruppen die Arbeitslosigkeit zu verringern. Dies hat dazu geführt, dass in den vergangenen zwei Jahrzehnten das effektive Renteneintrittsalter gesunken ist, obwohl sich die Lebenserwartung in dieser Zeit erhöht hat.³⁹ Da sich insbesondere gut verdienende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen früheren Renteneintritt leisten konnten, drehte sich ein Teil der sozialpolitischen Diskussion in Zusammenhang mit den anstehenden Revisionen der AHV darum, durch soziale Abfederung einen früheren Renteneintritt (nach Vollendung des 62. Lebensjahres) auch Beziehern niedriger Einkommen möglich zu machen.

Nun soll nicht bestritten werden, dass es, worauf bereits eingegangen wurde, für bestimmte Tätigkeitsbereiche auf Grund der mit ihnen verbundenen Belastungen sinnvoll sein kann, den Renteneintritt bereits vor Erreichung der heutigen Altersgrenze zu ermöglichen. Als generelle Politik ist eine Ausdehnung der Frühverrentung in einer Situation, in welcher das ordentliche Rentenalter eher nach oben verschoben werden sollte, freilich kontraproduktiv. Es sollte vielmehr darum gehen, die Erwerbstätigkeit im Alter auszudehnen. In diesem Sinne fordert z.B. die OECD (1999, S. 21), die gesetzlichen Renten-, Steuer- und Sozialleistungssysteme so zu reformieren, dass finanzielle Anreize für den vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand genauso wie finanzielle Negativanreize für einen späteren Rentenbeginn beseitigt werden.

Unabhängig davon, auf welchen Zeitpunkt das Regeleintrittsalter in die Rente festgelegt wird, gibt es drei Problemkreise, die dabei zu beachten sind:

- (i) Bestehende Anreize, die Erwerbstätigkeit frühzeitig einzustellen, sollten beseitigt werden, ohne dass für diejenigen, die dies auch ohne solche Anreize beabsichtigen, ein früherer Renteneinstieg zu sehr erschwert wird.
- (ii) Für diejenigen, die dies möchten, sollten auch nach dem ordentlichen Renteneintrittsalter Möglichkeiten zur Erwerbstätigkeit bestehen.
- (iii) Es sollte möglich sein, den Übergang von der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand flussend zu gestalten. Dies kann durch Altersteilzeit geschehen, wobei diese schon vor dem ordentlichen Rentenalter einsetzen kann, wenn dafür die Erwerbstätigkeit über dieses Alter hinaus entsprechend ausgedehnt wird.

Noch grundlegender ist jedoch die Frage, ob es überhaupt ein Regelrentenalter geben soll. Die Pflicht, ab einem gewissen Alter die Berufstätigkeit (zumindest in der bisher ausgeübten Form) einzustellen, kann als Altersdiskriminierung empfunden werden.⁴⁰ Mit dieser Argumentation sind in den Vereinigten Staaten entsprechende Grenzen vom Supreme Court als verfassungswidrig verboten worden.⁴¹ Dies schliesst nicht aus, dass ab einem gewissen Alter die Berechtigung zum Bezug einer AHV-Rente gegeben ist; es dürfte auch in Zukunft sinnvoll sein, das Regelalter dafür allgemein bzw., wie oben ausgeführt wurde, nach Erreichen einer bestimmten Zahl von Beitragsjahren festzulegen. Es muss ja nicht bedeuten, dass deshalb die Erwerbstätigkeit eingestellt wird. Sie könnte (zumindest in vielen Bereichen) auch über dieses Alter hinaus ausgedehnt werden. Dabei wären alle Arbeits-einkommen, die nach Erreichen dieser Grenze anfallen, abgabepflichtig. Würde diese Möglichkeit in erheblichem Umfang genutzt, könnte sich dadurch eine deutliche Entlastung bei der Finanzierung der AHV ergeben.

Dabei sind unterschiedliche Regelungen denkbar. Diejenigen, die noch keinen Anspruch auf die Maximalrente haben, könnten wahlweise entweder bis zum Erreichen dieses Anspruchs weiterhin AHV-Beiträge leisten und erst danach ihre Rente beziehen. Bereits seit der 10. AHV-Revision im Jahr 1997 ist es möglich, den AHV-Bezug um maximal fünf Jahre hinauszuschieben. Allerdings wird diese Möglichkeit bisher nur wenig genutzt.⁴² Sie könnten ihre AHV-Rente jedoch auch (versicherungsmathematisch neutral) mit einem entsprechenden Abschlag beziehen. All jene, die bereits einen Anspruch auf die volle Rente haben, sollten diese auch beziehen dürfen. Jede andere Regelung würde zusätzliche Anreize setzen, mit Erreichen dieses Alters die Erwerbstätigkeit aufzugeben.

39 Siehe hierzu Balthasar A. und Bieri O. (2003, S. 45) sowie Wanner P. (2005, S. 73).

40 Siehe hierzu Frey B. S., Altersdiskriminierung ist ungerecht: Der Ausschluss von Senioren aus dem Erwerbsleben schadet der Wirtschaft, NZZ am Sonntag Nr. 34 vom 3. November 2002, S. 22.

41 In den Vereinigten Staaten wurde bereits im Jahr 1967 ein Gesetz erlassen, welches Altersdiskriminierung untersagt. Siehe hierzu <http://www.dol.gov/dol/topic/discrimination/agedisc.htm>.

42 Gemäss der Untersuchung von Balthasar A. und Bieri O. (2003, S. 167) wählten bisher nur 1,8 Prozent derjenigen, die das ordentliche AHV-Rentenalter erreicht haben, einen Aufschub. Freilich hätten 9,7 Prozent diese Möglichkeit genutzt, wenn es ihnen zur Zeit ihrer Verrentung bereits möglich gewesen wäre. 8,4 Prozent derjenigen, die noch nicht im Rentenalter sind, ziehen diese Möglichkeit in Betracht.

Bei der zweiten Säule können dagegen individuelle Regelungen gefunden werden, die den Einzelnen die Wahl zwischen einer längeren Erwerbstätigkeit mit geringeren Beiträgen und einer kürzeren Erwerbstätigkeit mit höheren Beitragszahlungen ermöglichen.⁴³ Dies sollte versicherungsmathematisch neutral geschehen. Es gibt keinen Grund, weshalb hier vom Staat ein bestimmtes Regelalter vorgeschrieben werden muss. Tatsächlich gibt es bei den einzelnen Pensionskassen bereits unterschiedliche Regelungen, wobei derzeit der Anspruch auf den vollen Rentenbezug freilich, soweit er vom Regelalter abweicht, früher und nicht später eintritt.

Dass das ordentliche Rentenalter einen erheblichen Einfluss auf die Erwerbstätigkeit hat, ergibt sich aus der Reaktion der Frauen auf die Erhöhung des Rentenalters von 62 auf 63 Jahre im Jahr 2001, die unten in *Abschnitt 4.1* beschrieben ist. Aber auch wenn es kein offizielles Rentenregelalter mehr gäbe, würde das Alter, ab dem man Anspruch auf eine AHV-Rente hat, ein faktisches Rentenregelalter bedeuten. Zu diesem Zeitpunkt würde die Erwerbstätigkeit (kaum anders als beim jetzigen Rentenalter) massiv zurückgehen.⁴⁴ Schliesslich ist ein wesentlicher Grund dafür, dass Beschäftigte nicht vorzeitig in Rente gehen, auch wenn sie prinzipiell die Möglichkeit dazu haben, dass sie sich dies nicht leisten können.⁴⁵ Dabei spielt das Einkommen eine wesentliche Rolle: Im untersten Quartil (bis etwa 25 000 Franken Jahreseinkommen), d.h. dort, wo die AHV (in der Regel) das einzige Alterseinkommen darstellt, beträgt die Rate der Frühpensionierung nur 10,1%, im obersten Quartil dagegen, d.h. bei Jahreseinkommen über 104 000 Franken, 53,7%.⁴⁶ Entsprechend nutzen 41,1% derjenigen, die über Mittel aus der beruflichen Vorsorge verfügen, aber nur 10% derjenigen, die keine Leistungen aus der zweiten Säule erhalten, die Möglichkeit der Frühpensionierung.⁴⁷ Die Finanzierung über die zweite Säule ist dafür mit 61,4% auch die wichtigste Finanzierungsquelle, die von diesen auch sofort nach der Frühpensionierung in Anspruch genommen wird.⁴⁸ «Generell kann festgehalten werden: je höher das (projizierte) Guthaben der beruflichen Vorsorge, desto früher erfolgt der Altersrücktritt.»⁴⁹ Insbesondere Bezieher niedriger Einkommen würden daher länger arbeiten, wenn das AHV-Alter heraufgesetzt würde. Sie sind schon heute oft über das gesetzliche Rentenalter hinaus erwerbstätig, wobei es sich häufig um Selbstständige handelt.⁵⁰

Nicht nur das ordentliche Rentenalter, sondern auch jenes Alter, bei dem erstmalig ein Vorbezug der Rente in Anspruch genommen werden kann, ist für die Erwerbstätigkeit wichtig. Entsprechend den obigen Ausführungen gilt dies freilich mehr für die berufliche Vorsor-

ge als für die AHV. Es gibt einen erheblichen Prozentsatz von Arbeitnehmern mit hohem Einkommen (und hohen Rentenansprüchen), welche die früheste Möglichkeit der Verrentung nutzen.⁵¹ Will man eine höhere Erwerbstätigkeit in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen erreichen, macht es daher Sinn, das Mindestverrentungsalter hinaufzusetzen, wie es der Bundesrat kürzlich getan hat.⁵² Soweit der bei einer vorzeitigen Pensionierung erfolgende Rentenabschlag versicherungsmathematisch korrekt ist, gerät man damit freilich in Konflikt mit liberalen Prinzipien: Mit welchem Recht kann man von Menschen verlangen, dass sie erwerbstätig bleiben, wenn sie nach dem Ende ihrer Erwerbstätigkeit ausschliesslich von ihrem eigenen Vermögen leben wollen? Welchen Unterschied darf es dabei machen, ob es sich um privates oder im Rahmen der beruflichen Vorsorge angelegtes Vermögen handelt?

Wichtiger – und ethisch weniger problematisch – aber dürften Massnahmen sein, die Teilzeitarbeit im Alter bzw. einen stärker graduellen Übergang von der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand ermöglichen. Entsprechend R. Widmer und A. Sousa-Poza (2003, S. 23) sind 15% der Männer und 10% der Frauen, die das Rentenalter überschritten haben, aber unter 75 Jahre alt sind, arbeitswillig.⁵³ Hier ist ein erhebliches Potenzial zur Steigerung der Erwerbstätigkeit vorhanden. Dabei sind unter den noch Erwerbstätigen viele Selbstständige, aber wenige Arbeitnehmer mit (früher) höherem Einkommen.⁵⁴ Es ist zu vermuten, dass dann, wenn Möglichkeiten eröffnet würden, auch bei dieser Gruppe die Bereitschaft zu einer Arbeit im Alter geweckt werden könnte.

Bei all dem soll nicht übersehen werden, dass die Schweiz im internationalen Vergleich eine recht günstige Situation aufweist. Gemäss OECD (2005, S. 148) ist das effektive Rentenalter männlicher Arbeitnehmer, welches knapp über 62 Jahren liegt, nur in wenigen OECD-Staaten höher. Zudem hat die Schweiz bei den 55- bis 64-Jährigen im internationalen Vergleich die höchste Erwerbsbeteiligung, und die steuerlichen Anreize, die dagegen sprechen, im Alter von 60 bzw. von 65 Jahren weiter einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, liegen unter dem Durchschnitt der OECD-Staaten. Angesichts der Bereitschaft vieler Menschen, auch im Alter noch zu arbeiten, bedeutet dies jedoch nicht, dass die Politik nicht gefordert wäre: Es sind Rahmenbedingungen zu schaffen, welche die Erwerbstätigkeit im Alter attraktiver bzw. eher möglich machen.

3.6 Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit (II): Erwerbstätigkeit der Frauen

Durch eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit älterer Menschen kann die Last der demogra-

43 Hier kann auch das oben angesprochene Problem berücksichtigt werden, dass bei bestimmten Berufen der körperliche Verschleiss höher und damit ein früherer Renteneintritt als im Durchschnitt gerechtfertigt ist. (Siehe hierzu auch unten *Abschnitt 4.1*.) Das Problem ist jedoch, dass vermutlich viele in den Berufen mit starkem körperlichem Verschleiss keine (oder bestenfalls eine sehr geringe) Absicherung durch die zweite Säule besitzen, sodass sie diese Möglichkeit nicht haben.

44 Beim Erreichen des AHV-Alters geht in der Schweiz die Erwerbsquote bei den Männern von 41 auf 16 Prozent und bei den Frauen von 37 auf 9 Prozent zurück. Siehe hierzu Widmer R. und Sousa-Poza A. (2003, S. 7) sowie auch Balthasar A. und Bieri O. (2003, S. 37f.).

45 Balthasar A. und Bieri O. (2003, S. 56) haben diejenigen, die nicht vorzeitig in Rente gehen (bzw. gegangen sind), nach ihren Motiven gefragt. 39,6 Prozent derjenigen, die das Rentenalter noch nicht erreicht haben, und 35,6 Prozent derjenigen, die es bereits erreicht haben, gaben als Grund dafür an, dass sie es sich finanziell nicht leisten können bzw. konnten. (Mehrfachnennungen waren möglich.)

46 Siehe Balthasar A. und Bieri O. (2003, S. 70f.).

47 Ebenda, S. 71.

48 Ebenda, S. 174f.

49 Ebenda, S. 151.

50 Ebenda, S. 67f., 150.

51 Dabei werden sie teilweise von ihren Arbeitgebern dazu gedrängt, bzw. der vorzeitige Altersrücktritt wird von diesen bezuschusst. 10,2 Prozent der Männer geben als Grund für die Frühpensionierung ein attraktives Angebot des Arbeitgebers an. Siehe hierzu *Abschnitt 4.1* sowie Balthasar A. und Bieri O. (2003, S. 51).

52 Siehe: Kein Feierabend vor 58: Bundesrat kreibt beim Renten-Mindestalter etwas zurück, Neue Zürcher Zeitung Nr. 134 vom 11. Juni 2005, S. 13. – Selbstverständlich bedeutet dies nicht, dass eine frühere Verrentung völlig unmöglich wird, sie kann, wenn der Arbeitgeber sie wünscht, z.B. durch (fingierte) Lohnzahlungen, für die keine Leistung mehr vom Arbeitnehmer gefordert wird, bewerkstelligt werden. Diese Lösung ist aber zumindest für den Arbeitgeber sehr viel teurer als ein Renten-Vorbezug, weshalb sie nur selten gewählt werden dürfte. Daher kann man davon ausgehen, dass das offizielle Mindestrentenalter trotz dieser Umgehungsmöglichkeit einen erheblichen Einfluss auf das tatsächliche Verhalten hat. Siehe hierzu auch OECD (1999, S. 49f.).

53 Deutlich höhere Anteile gelten für diejenigen Frauen und Männer, die bereits vor dem Erreichen des offiziellen Rentenalters nicht mehr erwerbstätig sind. – Im Alter erwerbstätig sind nach Wanner P. (2005, S. 81) nur knapp 7 Prozent derjenigen, die das Rentenalter überschritten haben. In der Untersuchung von Balthasar A. und Bieri O. (2003, S. 78) sind 12,7 Prozent der Frauen im Alter von 63 bis 71 Jahren und 19,5 Prozent der Männer im Alter von 65 bis 73 Jahren noch berufstätig. Siehe hierzu auch die Angaben in *Abschnitt 4.1*.

54 Siehe hierzu Balthasar A. und Bieri O. (2003, S. 79).

fischen Entwicklung gemildert werden. Man kann jedoch auch versuchen, auf diese Entwicklung selbst Einfluss zu nehmen. Wie oben ausgeführt wurde, kann dies entweder durch Massnahmen zur Erhöhung der Geburtenrate oder durch Zuwanderung geschehen. Angesichts der hohen Ausländerquote dürfte eine massive Zuwanderung, selbst wenn sie wünschenswert wäre, politisch nicht durchsetzbar sein. Zudem sind, wie die in *Abschnitt 3.1* vorgestellten Simulationen zeigen, die demografischen Auswirkungen einer verstärkten Zuwanderungspolitik eher begrenzt. Auch ergibt sich in dem Masse, wie die Ausländer integriert werden und sich dabei auch im Fertilitätsverhalten an die schweizerische Bevölkerung anpassen, bestenfalls eine vorübergehende Abfederung des Problems. Sollten sie sich jedoch nicht integrieren, ergäben sich gerade bei höherer Fertilität der ausländischen Bevölkerung weitere soziale Probleme, die politisch kaum zu bewältigen wären. Insofern scheidet eine bewusste Zuwanderungspolitik als Beitrag zur Lösung des Demografieproblems wohl aus.⁵⁵

Damit stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls wie die Geburtenrate, die, wie oben gezeigt wurde, im internationalen Vergleich sehr niedrig ist, erhöht werden könnte. Dies bedingt, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert wird.⁵⁶ Die geringe Fertilitätsrate in der Schweiz hängt damit zusammen, dass diese Vereinbarkeit besonders schwierig ist: Paare, die (mehrere) Kinder aufziehen wollen, müssen dadurch im Regelfall auf gemeinsame Vollzeitberufstätigkeit verzichten; einer der beiden Partner kann dann bestenfalls noch eine geringe Teilzeitarbeit verrichten. Dies trifft in unserer heutigen Gesellschaft in aller Regel die Frau. Gerade für hoch qualifizierte Frauen ist dies wenig attraktiv, da damit ihre Karrierechancen massiv reduziert, wenn nicht sogar ganz zunichte gemacht werden. Wie die OECD kürzlich schreibt, führt dies dazu, dass in der Schweiz 40% aller gut ausgebildeten Frauen (mit tertiärem Bildungsabschluss) kinderlos bleiben.⁵⁷

Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit könnte nicht nur zu mehr Kindern, sondern auch dazu führen, dass die erwerbstätigen Frauen ihre Erwerbstätigkeit ausdehnen.⁵⁸ Zwar hat die Schweiz bei den Männern, vor allem aber bei den Frauen mit 73,9% im Jahr 2004 eine der im internationalen Vergleich höchsten Erwerbsquoten; sie liegt nur knapp unter derjenigen der skandinavischen Länder Schweden, Norwegen und Dänemark und dürfte sich kaum mehr steigern lassen.⁵⁹ Andererseits sind die effektiven Jahresarbeitszeiten in der Schweiz trotz der relativ langen offiziellen Arbeitszeiten im internationalen Vergleich zwar nicht kurz, aber auch nicht besonders lang: Mit 1 556 Stunden liegen

sie nach Angaben der OECD an 19. Stelle; nur 8 der 27 Staaten, für die Angaben gemacht werden, haben noch kürzere Jahresarbeitszeiten.⁶⁰ Dies dürfte mit daran liegen, dass bei den Frauen der Anteil jener, die nur wenige Stunden in der Woche arbeiten, relativ hoch und seit Beginn der Neunzigerjahre gestiegen ist, während der Anteil der vollzeiterwerbstätigen Frauen in dieser Zeit eher noch gesunken ist; für die Frauen im Alter zwischen 30 und 50 Jahren lag er unter 30%.⁶¹ Dadurch ist der Anteil der vollzeiterwerbstätigen an allen erwerbstätigen Schweizer Frauen zwischen 1991 und 2002 von 53,4 auf 41,1% abgesunken.⁶²

Dazu kommt, dass sich insbesondere für Frauen mit höherem Einkommen dann, wenn sie Kinder haben, eine volle Berufstätigkeit finanziell oft gar nicht lohnt. Wie M. Bütler (2005) anhand der Situation im Kanton Zürich gezeigt hat, ist z.B. für verheiratete Frauen mit zwei Kindern und einem Einkommen von 60 000 Franken (bei einem gleichzeitigen Einkommen des Ehemannes von 100 000 Franken) eine Berufstätigkeit, die über zwei Tage hinausgeht, ein Negativgeschäft: Mit jedem weiteren Tag in der Woche, den eine Frau erwerbstätig ist, sinkt ihr Nettoeinkommen. Dies hängt zum einen mit dem Steuersystem zusammen, welches auf Bundesebene sowie in einer Reihe von Kantonen immer noch auf der traditionellen Familienvorstellung vom alleinverdienenden Ehemann basiert und verheiratete Zweitverdiener massiv diskriminiert. Noch bedeutender sind jedoch die Kinderbetreuungskosten: Mit jedem zusätzlichen Tag, den eine Frau arbeitet, steigen diese, während der Anspruch auf öffentliche Unterstützung dafür zurückgeht. Zudem sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bis heute Kinderbetreuungskosten grundsätzlich nicht abzugsfähig.⁶³

Dies bedeutet, dass insbesondere verheiratete Frauen mit höherem Einkommen – und das heisst auch mit besserer Qualifikation – sich vor eine merkwürdige Entscheidung gestellt sehen: Entweder, sie verzichten ganz auf Kinder, was vierzig Prozent heute tun, und haben dafür die Möglichkeit, sich voll ihrer beruflichen Entwicklung zu widmen. Dies ist eine Ursache der niedrigen Geburtenziffer. Oder sie haben Kinder, reduzieren dann aber ihre Erwerbstätigkeit sehr stark oder geben sie ganz auf. Dies beeinträchtigt nicht nur kurzfristig die wirtschaftliche Leistung in der Schweiz, sondern hat auch längerfristig negative Konsequenzen, da dadurch wertvolles Humankapital verloren geht.

Wenn hier Änderungen eintreten sollen, geht kein Weg daran vorbei, dass für eine bessere Vereinbarung von Familie und Erwerbsleben gesorgt wird. Hier ist auch die öffentliche Hand angesprochen, wenn auch mehr die Kantone und Gemeinden als der Bund. In *Ab-*

55 Dies schliesst nicht aus, dass die Schweiz eine sinnvolle Einwanderungspolitik verfolgt. Nur sollte man sich davon keine wesentliche Entlastung der mit der demografischen Entwicklung verbundenen Probleme versprechen.

56 Siehe hierzu auch die ausführliche Behandlung dieses Aspekts in *Abschnitt 4.4* dieses Berichts.

57 Siehe hierzu die Angaben in OECD (2004), insbesondere im Vergleich mit den Angaben über Dänemark in OECD (2002).

58 Siehe hierzu auch die entsprechenden Vorschläge der OECD in Bühler S. (2004).

59 Siehe OECD (2005a, S. 240).

60 Ebenda, S. 255.

61 Siehe unten *Abschnitt 4.1, Grafik 4.2.2*.

62 Siehe Sozialbericht 2004, Kapitel 1, Abschnitt: Voll- und Teilzeiterwerbstätigkeit, <http://www.sidoss.ch/socialreport/socialreport04/data/c1i07.htm>

63 Siehe Kommission Familienbesteuerung (1998, S. 34f.) sowie die bundesgerichtliche Rechtsprechung z.B. ASA 39, 513; ASA 56, 371. – Dies schliesst nicht aus, dass diese Kosten dennoch in einigen Kantonen zumindest teilweise abzugsfähig sind.

schnitt 4.4 dieses Berichts wird gezeigt, dass – von den dort diskutierten möglichen Massnahmen – «Veränderungen im konkreten Angebot familienergänzender Betreuung die besten Aussichten haben, tatsächlich eine nennenswerte Ausdehnung der Erwerbstätigkeit von Frauen sowie eine Erhöhung der Geburtenrate herbeizuführen» (S. 85). Dabei darf die Einkommensabhängigkeit der Kinderbetreuungskosten nicht so stark sein, dass der oben beschriebene Effekt eines Einkommensverlusts bei stärkerer Erwerbstätigkeit hoch qualifizierter Frauen eintritt. Schliesslich kommt ein erheblicher Teil der Ausgaben, welche die öffentliche Hand dafür aufwendet, nicht nur kurzfristig durch die erhöhte Erwerbstätigkeit wieder herein, sondern auch langfristig, indem bei den Frauen im erwerbstätigen Alter weniger Humankapital verloren geht.

Dass auch die steuerlichen Rahmenbedingungen angepasst werden müssen, d.h. dass die «Heiratsstrafe» im Steuersystem, soweit sie noch vorhanden ist, beseitigt werden muss, versteht sich von selbst. Darüber hinaus bedarf es jedoch auch organisatorischer Änderungen.⁶⁴ Wir benötigen nicht nur mehr Kinderbetreuung auch im Kleinkindalter, sondern auch feste Blockzeiten in Schulen und Kindergärten und für diejenigen, die dies wünschen, eine Ganztagsbetreuung der Kinder.⁶⁵ Hier könnten die skandinavischen Staaten als Vorbild dienen. Bei ebenfalls hohem Pro-Kopf-Einkommen schaffen sie es u.a. durch ein vorbildliches System der Kinderbetreuung, dass, wie *Tabelle 3.4* zeigt, die Geburtenraten deutlich höher sind als in der Schweiz. Zwar schrumpfen auch diese Gesellschaften, aber eben langsamer, was auch zu niedrigeren für das Jahr 2050 zu erwartenden Alterslastquotienten führt.

Dass solche Massnahmen Wirkung zeigen, haben P. Apps und R. Rees (2004) in einer international vergleichenden Studie gezeigt. Länder mit Individualbesteuerung und mit Unterstützung in der Kinderbetreuung weisen gleichzeitig eine höhere Erwerbsquote der Frauen sowie einen höheren Anteil an vollzeiterwerbstätigen Frauen als auch eine höhere Geburtenrate auf. Wie in *Abschnitt 4.4* ausgeführt wird, würde in der Schweiz eine derartige Massnahmenkombination dreierlei bewirken:

- (i) Familien mit kleinen oder mittleren Einkommen würden vermehrt in die Lage versetzt, Zweiteinkommen zu erzielen, ohne dass dadurch ihre Geburtenrate sinkt und/oder die Betreuung der Kinder darunter leidet.
- (ii) Für qualifizierte Frauen mit mittleren bis hohen Einkommen würden grössere Teilzeitpensen oder Vollzeitstellen attraktiv.
- (iii) Gut ausgebildete Frauen hätten einen zusätzlichen Anreiz, überhaupt oder mehr Kinder zu bekommen.

Dafür, dass eine solche Politik positive Auswirkungen auf die Geburtenrate hätte, spricht, dass in der Schweiz der Wunsch nach Kindern die tatsächliche Zahl der Geburten übersteigt und dass die Unvereinbarkeit von Familiengründung und Berufskarriere in Umfragen häufig als Grund für die geringe Kinderzahl angegeben wird.⁶⁶ Andererseits würde sich die demografische Situation in der Schweiz dadurch auch nicht vollständig ändern. Der Kinderwunsch hängt auch, aber nicht nur von den institutionellen Faktoren wie den Möglichkeiten der Kinderbetreuung ab. Wichtig ist auch die generelle Einstellung gegenüber Kindern, und man muss sich fragen, inwieweit diese positiv ist. Je älter eine Gesellschaft ist, desto mehr werden Kinder möglicherweise als störend empfunden, schon wegen des Lärms, den sie naturgemäss verursachen. Gegen solchen Lärm wird zum Teil bereits gerichtlich vorgegangen.⁶⁷ Hier könnte ein Teufelskreis entstehen: Je älter eine Gesellschaft ist, desto notwendiger sind Kinder, um ihr Überleben zu sichern, aber desto weniger tolerant ist sie gegenüber Kindern. Es läge damit auch an der Politik, auf eine kinderfreundlichere Gesellschaft hinzuwirken. Die Möglichkeiten dazu sind freilich sehr begrenzt.

3.7 Die Entwicklung der Gesundheits- und Pflegekosten

Mit dem Alter nimmt auch die Inanspruchnahme von Leistungen des Gesundheitssystems deutlich zu. Dies betrifft zum einen medizinische, zum anderen Pflegeleistungen. In Gegensatz zum Augenschein hat P. Zweifel (1990, 1990a) die These vertreten (und empirisch untermauert), dass die Alterung der Bevölkerung keinen signifikanten Einfluss auf die Gesundheitskosten hat, da die wesentlichen Kosten jeweils innerhalb der letzten beiden Lebensjahre auftreten, und zwar vergleichsweise unabhängig davon, wie alt die Patienten kurz vor ihrem Tod sind. Dies schliesst freilich nicht aus, dass die Alterung nicht doch insofern einen Einfluss hat, als ältere Menschen auch dann, wenn sie relativ gesund sind, mehr medizinischer Unterstützung bedürfen als jüngere Menschen. Auch ist damit nicht ausgeschlossen, dass es über das Zusammenwirken von technischem Fortschritt in der Medizin und der dadurch bewirkten Erhöhung der Lebenserwartung nicht doch zu einem zumindest indirekten Einfluss der demografischen Entwicklung auf die Gesundheitskosten kommt.

F. Outreville (2001) hat dies anhand einer Stichprobe von etwa 15 000 Versicherten untersucht, die über eine grosse internationale Organisation in Genf versichert sind und im Wesentlichen in der Schweiz, Frankreich sowie

64 Zu den institutionellen Faktoren, welche die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erschweren, siehe auch Mühlisen S. und Widmer R. (2004).

65 Zu Blockzeiten siehe Wirz B. (2004), zu den Auswirkungen von Tagesschulen, die nicht nur für die Mütter sondern auch für die Kinder positiv sind, siehe z.B. Aeberli C. und Binder H. M. (2005).

66 Siehe hierzu Küng Gugler A. (2004, S. 10) sowie die dort angegebenen Referenzen.

67 Siehe hierzu z.B.: Aus dem Bundesgericht: Der Spielplatz als Lärmquelle – Umweltschutzrecht grundsätzlich anwendbar, Neue Zürcher Zeitung Nr. 72 vom 27. März 1997, S. 16.

im Rest von Europa wohnen. Dabei zeigt sich, dass einerseits bei den Über-70-Jährigen, die gestorben sind, die Kosten für die letzten zwei Jahre deutlich zurückgehen, dass aber bei denjenigen, die überlebt haben, die Kosten deutlich angestiegen sind: Sie liegen bei den 80- bis 89-Jährigen etwa dreimal so hoch wie bei den 30- bis 39-Jährigen. Dies bedeutet, dass zwar ein erheblicher Teil des Anstiegs tatsächlich durch die mit höherem Alter steigende Mortalität und nicht direkt durch das Alter erklärt wird, dass aber das Alter dennoch einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss hat.

Bedeutsamer sind jedoch die mit dem Alter zunehmenden Pflegekosten. Nimmt man die Kosten für die Pflegeheime und für die Spitex zusammen, betragen die Pflegekosten im Jahr 2003 7,2 Milliarden Franken; dies sind 14,5% der Gesundheitsausgaben.⁶⁸ Für den Zeitraum von 2001 bis 2030 wird in einer Studie des Obsan/Irer (2004) mit einer realen Steigerung von knapp 125% (bzw. 2,7% pro Jahr) gerechnet, was einen Betrag von 12,5 Milliarden Franken bzw. 2,7% des Bruttoinlandprodukts ergeben würde. Die hohen Kosten rühren daher, dass heute bereits 195 000 Personen durch Hauspflege und 80 000 Personen in Pflegeheimen betreut werden müssen, da sie nicht mehr in der Lage sind, ein eigenständiges Leben zu führen. Dabei bestehen zwischen den Kantonen erhebliche Unterschiede. Während in den Kantonen Waadt, Wallis und Jura sich nur etwas weniger als 15% der 80-jährigen in institutioneller Pflege befinden, sind es im Kanton Schaffhausen mehr als 25% und im Kanton Glarus sogar mehr als 32% dieser Bevölkerungsgruppe.⁶⁹

Die dabei berücksichtigten Kosten sind freilich nur ein Teil der gesellschaftlich relevanten Kosten; den restlichen Teil bilden die im Haus von den Angehörigen erbrachten Leistungen. Mit zunehmender Alterung der Bevölkerung wird sich nicht nur der Anteil der Pflegebedürftigen an der Bevölkerung erhöhen, sondern es muss auch damit gerechnet werden, dass der Anteil der von den Angehörigen erbrachten Leistungen abnimmt. Dies ergibt sich schon allein daraus, dass pflegebedürftige Alte weniger Kinder haben, die diese Funktion ausüben können.⁷⁰ Daher ist mit Kostensteigerungen zu rechnen, die über das hinausgehen, was mit der demografischen Entwicklung zwangsläufig verbunden ist. So rechnen z.B. B. Fuhrer et al. (2003, S. 18) bis zum Jahr 2040 mit einer durchschnittlichen Kostensteigerung von 2,8% pro Jahr. Von diesem Anstieg von insgesamt 208% ist jedoch nur ein gutes Drittel demografisch bedingt. Der Rest geht auf andere Entwicklungen zurück. Dabei dürfte auch der medizinisch-technische Fortschritt eine Rolle spielen.

Seit Inkrafttreten des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) im Jahr 1996 werden die Kosten der Langzeitpflege zum Teil von der obligatorischen Krankenversicherung übernommen, und zwar unabhängig davon, ob diese Pflege in einem Krankenhaus, einem Pflegeheim oder als Hauspflege erbracht wird: Abgedeckt werden sowohl die Diagnose- und Behandlungskosten als auch die Hilfe an Personen mit beschränkter Selbstständigkeit, die auf Unterstützung bei alltäglichen Verrichtungen angewiesen sind. Die sonstigen Leistungen, wie z.B. eine Haushaltshilfe oder die Unterbringung in einem Pflegeheim, gehen zu Lasten der Patienten, die jedoch Leistungen von den Sozialversicherungen erhalten können. Verfügen sie über keine ausreichenden eigenen Mittel, um die Restkosten zu begleichen, haben sie Anspruch auf Zusatzleistungen der AHV oder auf Sozialhilfe. Bei einkommensschwachen Personen wird der grösste Teil der Kosten daher durch öffentliche Beiträge gedeckt. Für Personen mit mittlerem Einkommen und etwas Vermögen kann sich ein Heimaufenthalt dagegen als sehr teuer erweisen; sie verlieren möglicherweise ihr gesamtes Vermögen und sind, wenn das Einkommen nicht ausreicht, später ebenfalls auf Leistungen der öffentlichen Hand angewiesen. Tatsächlich reichen die Ersparnisse bei einem Grossteil der Bevölkerung nicht aus, um die Kosten zu tragen, falls jemand im Alter schwer pflegebedürftig ist. Die Finanzierung der Langzeitpflege bildet somit heute eines der wenigen Sozialrisiken, welches von der Sozialversicherung nicht ausreichend gedeckt ist.

Damit stellt sich zunächst die Frage, ob eine Pflichtversicherung eingeführt werden soll. Eine obligatorische Pflegeversicherung sollte die bisher von den Krankenkassen übernommenen Kosten, vor allem aber jene Kosten decken, die sich aus einem Heimaufenthalt ergeben. Ähnlich wie die obligatorische Krankenversicherung müsste sie auf dem Solidaritätsprinzip aufbauen: Es könnte (und sollte vermutlich auch) eine Prämienabstufung nach Eintrittsalter geben, aber nicht nach individuellem Risiko. Da damit ein Problem der negativen Auslese verbunden ist, müsste, wenn man keine Einheitskasse will, wie bei der Krankenversicherung auch hier ein Risikoausgleich eingeführt werden. Sonst wären die Versicherungen versucht, sich gegenseitig die schlechten Risiken zuzuschieben. Ausserdem wäre vermutlich für Bürgerinnen und Bürger mit niedrigem Einkommen eine staatliche Prämienverbilligung erforderlich.

Man kann jedoch auch den heutigen Zustand beibehalten und auf eine Pflichtversicherung verzichten. Die mögliche freiwillige Zusatzversicherung zur Deckung der Kosten eines Heimaufenthalts wird, soweit dies über-

68 Siehe Bundesamt für Statistik, 50 Milliarden für das Gesundheitswesen, Medienmitteilung, Neuchâtel, 21. März 2005.
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/gesundheitsuebersicht/blank/medienmitteilungen.html>

69 Siehe hierzu Guilley E. (2005).

70 Eine Rolle dürften dabei auch die abnehmende Bedeutung des traditionellen Familienverbands sowie die gestiegene Mobilität spielen.

haupt einschätzbar ist, Prämien entsprechend dem individuellen Risiko kennen. Bürgerinnen und Bürger mit niedrigem Einkommen und/oder Vermögen würden sich dann vermutlich nicht versichern, da sie, wie ausgeführt wurde, heute faktisch durch den Staat versichert sind und wenige Anreize hätten, für eine private Zusatzversicherung Prämien zu bezahlen. In Anspruch nehmen würden eine solche Versicherung – wenn überhaupt jemand – im Wesentlichen Bürgerinnen und Bürger mit höherem Einkommen und/oder Vermögen, die Letzteres schützen möchten, um es vererben zu können. Faktisch läuft dies auf eine Umverteilung innerhalb der Gruppe der «Reichen» hinaus, und zwar von denjenigen, die nicht pflegebedürftig werden, zugunsten der Pflegebedürftigen, während der Rest der Bevölkerung davon nicht betroffen, sondern durch den Staat (und die obligatorische Krankenversicherung) faktisch versichert ist.⁷¹

Private Versicherungen haben in diesem Feld freilich einen wesentlichen Nachteil: Sie sind gut geeignet, Risiken innerhalb einer Kohorte auszugleichen, aber weniger dazu, Risiken, die sich für alle Mitglieder einer Kohorte ergeben. Dies aber ist bei der Pflegeversicherung relevant, da die Entwicklungen innerhalb einer Kohorte nicht unabhängig voneinander und zudem zeitlich korreliert sind. Tatsächlich ist es auch kaum möglich, das Pflegerisiko voll zu versichern; es wird in aller Regel durch die maximale Anzahl der Pflegetage und/oder die maximal zu erhaltene Summe begrenzt.⁷² Damit aber sind solche Versicherungen für die Alterspflege nur wenig interessant, sie eignen sich bestenfalls z.B. zur Abdeckung der Kosten von Kuraufenthalten. Dementsprechend ist auch die Nachfrage nach entsprechenden Versicherungen gering.⁷³ Ohne die Einführung einer obligatorischen Versicherung wird somit der Grossteil der Bevölkerung weiterhin ohne Versicherung bleiben. Wenn dennoch sichergestellt ist, dass die Kosten einer angemessenen Pflege dann, wenn sie von den Individuen nicht getragen werden können, vom Staat bzw. von der Krankenkasse übernommen werden, muss dies nicht unbedingt als Problem angesehen werden.

Gegenüber einer echten Versicherungslösung hat das heutige System den Vorteil, dass es zumindest für jene Betroffenen mit höherem Einkommen bzw. Vermögen stärkere Anreize bietet, auf die Kosten zu achten. Für die Individuen mit kleinerem Vermögen setzt es freilich Anreize, dieses Vermögen auszugeben, da es im Zweifelsfall sowieso verloren ist. Dass dieses Argument grössere Bedeutung hat, kann jedoch bezweifelt werden. Schliesslich sparen heute viele Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen, obwohl ihre Ersparnis nie so gross sein wird, dass sie damit eine länger erforder-

liche Pflege finanzieren könnten. Sie spüren diesen Anreiz offensichtlich nicht.

Unabhängig davon, ob eine Pflichtversicherung eingeführt werden soll, besteht die Aufgabe, den Anstieg der Pflegekosten (ohne Verringerung der Qualität) so niedrig wie möglich zu halten. Es geht um eine Steigerung der Effizienz. Hierzu bestehen Möglichkeiten z.B. durch Deregulierung. Auch könnte man an ein System mit Gutscheinen denken, wie es von P. Zweifel et al. (1994) vorgeschlagen wurde. Ein solcher Gutschein ist nichts anderes als eine Beihilfe, die nur zu einem bestimmten Zweck eingesetzt werden kann, aber dem Empfänger gestattet, Leistungen beim Erbringer seiner Wahl zu beziehen. Er würde den Preis der bei einem effizienten Erbringer bezogenen Leistung decken, wenn der Inhaber nicht über eigene Mittel verfügt. Kann der Begünstigte die Kosten ganz oder teilweise selbst übernehmen, verringert sich der Wert des Gutscheins entsprechend. Als Konsequenz daraus sollten alle direkten Hilfen an die Pflegeheime oder Haushalthilfen verschwinden. Damit haben, soweit eine Auswahl besteht, die Betroffenen (bzw. ihre Angehörigen) die Möglichkeit und einen Anreiz, im Pflegebereich qualitativ hochwertige Leistungen zu günstigen Preisen nachzufragen, d.h. auf ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis zu achten.

Weiterhin ist zu überlegen, inwieweit die Versicherung (oder der Staat) Entschädigungen an Familienangehörige ausrichten soll, die Pflegeleistungen erbringen. Damit könnten Anreize geschaffen werden, dass die Pflege wieder vermehrt im Haus stattfindet. Da diese im Allgemeinen sehr viel kostengünstiger ist eine Heimpflege, könnten damit deutliche Einsparungen verbunden sein. Andererseits besteht die Gefahr von «Mitnahmeeffekten», d.h. für Leistungen, die bisher unentgeltlich erbracht werden, würden dann finanzielle Ansprüche an die Versicherung (und/oder den Staat) gestellt.

Wie immer man die Finanzierung der Alterspflege ausgestaltet: Man muss in Rechnung stellen, dass sich die Kosten dieser Pflege, welche die Gesellschaft zu tragen hat, erhöhen werden, wenn man den Grundsatz nicht verletzen will, dass auch Bürgerinnen und Bürger mit geringem Einkommen ein Anrecht auf eine menschenwürdige Pflege haben. Massnahmen zur Erhöhung der Effizienz können ein- oder auch mehrmalige Verringerungen der Kosten bringen, aber sie können den durch die demografische Entwicklung bedingten Kostenanstieg nicht längerfristig neutralisieren. Die Finanzierung der Pflege ist jedoch nicht nur als Problem einer alternden Bevölkerung zu sehen, sondern allgemein als Element einer vernünftigen Organisation des Gesundheitswesens. Dass in diesem Bereich in der

71 Tatsächlich ist er jedoch nicht vollständig versichert, da heute ein jährlicher Höchstbetrag für Ergänzungsleistungen von 30 000 Franken gilt. Nach dem Willen des Bundesrats soll dieser jedoch im Rahmen einer Neuordnung der Pflegefinanzierung aufgehoben werden. Siehe hierzu Bundesrat (2005).

72 Dies gilt nicht nur für die Schweiz, sondern auch für andere Länder. Siehe hierzu sowie zu weiteren Gründen dafür, dass das Pflegerisiko privat nicht voll versichert werden kann, Cutler D. (1993).

73 Siehe hierzu auch Pauly M.V. (1990).

Literaturangaben

- Aaron H. (1966), The Social Insurance Paradox, *Canadian Journal of Economics and Political Science* 32 (1966), S. 371–374.
- Aeberli C. und Binder H.-M. (2005), *Das Einmaleins der Tagesschule: Ein Leitfaden für Gemeinde und Schulbehörden*, Avenir Suisse, Zürich 2005.
<http://www.avenir-suisse.ch/download.php?id=2165>
- Abrahamson Y. und Hartwig J. (2003), *Volkswirtschaftliche Auswirkungen verschiedener Demographieszennarien und Varianten zur langfristigen Finanzierung der Alterssicherung in der Schweiz*, Bundesamt für Sozialversicherung, Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 12/03, Bern, Februar 2003.
http://www.bsv.admin.ch/forschung/publikationen/12_03d_eBericht.pdf
- Apps P. und Rees R. (2004), Fertility, Taxation and Family Policy, *Scandinavian Journal of Economics* 106 (2004), S. 745–763.
- Balthasar A. und Bieri O. (2003), *Der Übergang in den Ruhestand: Wege, Einflussfaktoren und Konsequenzen*, Bundesamt für Sozialversicherung, Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 2/03, Bern, Februar 2003.
http://www.bsv.admin.ch/forschung/publikationen/2_03d_eBericht.pdf
- Breyer F. (1990), *Ökonomische Theorie der Alterssicherung*, Vahlen, München 1972.
- Breyer F. (2001), *Why Funding is not a Solution to the «Social Security Crises»*, IZA Discussion Paper Nr. 328, Juli 2001.
- Bosworth B., Burtless G. und Sahn C. (2004), *Distributional Impact of Social Security Reform*, in: Onofro P. (ed.), *The Economic of an Ageing Population: Macroeconomic Issues*, Elgar E., Cheltenham/Northampton 2004, S. 193–226.

Schweiz Handlungsbedarf besteht, dürfte unbestritten sein. Darauf kann und soll freilich in diesem Bericht nicht eingegangen werden.

3.8 Zur politischen Ökonomie des Alterungsprozesses

Wie immer man es wendet und dreht: Wir werden an einschneidenden Änderungen nicht vorbeikommen. Bei der AHV wie bei der Pensionskasse müssen die Leistungen für die Rentner gekürzt, die Beiträge für die noch Erwerbstätigen erhöht und/oder andere Finanzierungsquellen erschlossen werden. Dies kann zwar durch eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit und/oder der Geburtenrate etwas gemindert werden, aber die grundsätzliche Problematik bleibt bestehen. Dazu kommen die zusätzlichen Belastungen aus dem Gesundheitswesen, insbesondere durch die Altenpflege.

Im Prinzip hat die Schweiz mit ihrem drei-Säulen-Konzept eine Lösung für die Altersvorsorge gefunden, die – nach Ansicht der OECD wie auch der meisten Ökonomen – von der Grundkonzeption her sehr sinnvoll ist.⁷⁴ Dennoch stellt sich auch bei uns die Frage, wie die erforderlichen Veränderungen politisch durchgesetzt werden können, bevor das System zusammenbricht.⁷⁵ In der Vergangenheit ist die Politik dieser Frage eher ausgewichen, als dass sie Antworten angeboten hätte. Und dort, wo – wie beim Vorschlag, das Regelrentenalter auf 67 zu erhöhen – entsprechende Angebote gemacht wurden, sind sie in der Öffentlichkeit auf wenig Gegenliebe gestossen. Dies gilt, wie die Ablehnung der 11. AHV-Revision gezeigt hat, sowohl für die Beitrags- wie auch für die Leistungsseite.

In der Demokratie muss im Prinzip jede grundlegende Änderung in der Politik die Zustimmung der Mehrheit der Abstimmenden finden. Dies gilt explizit in der direkten Demokratie der Schweiz, aber es gilt, wie die Debatten über die Reform der Sozialversicherung in unseren Nachbarländern Frankreich und Deutschland zeigen, auch in rein repräsentativen Systemen. Daher hat die demografische Entwicklung auch Auswirkungen auf die politische Akzeptanz von Reformvorschlägen bezüglich der sozialen Sicherungssysteme, insbesondere bezüglich der Altersvorsorge.

Hier besteht ein prinzipieller Interessensgegensatz zwischen den «Alten» und den «Jungen» in einer Gesellschaft. Im Abwägen zwischen einer Kürzung der laufenden Leistungen und einer Erhöhung der Beiträge zur langfristigen Sanierung eines Sozialwerkes werden die Alten in der Tendenz einer Erhöhung der Beiträge den Vorzug geben, die Jungen dagegen eher einer Kürzung der Leistungen.⁷⁶ Dabei gehören zu den «Alten» nicht nur die nicht mehr

Erwerbstätigen, sondern auch jene, die «relativ bald» in Rente gehen werden: all jene, für die der abdiskontierte Wert zukünftiger Leistungskürzungen grösser ist als derjenige höhere Beitragszahlungen, die sie bis zum Rentenanstritt noch zu leisten haben. Je älter eine Gesellschaft ist, desto grösser ist somit der Anteil jener, die sich gegen Leistungskürzungen wehren bzw. sogar einen Ausbau fordern.

Etwas anders sieht es bei einer Heraufsetzung des Rentenalters aus, da davon diejenigen, die bereits in Rente sind, nicht betroffen sind. Verschiebt man die Wirksamkeit der Reform in die (mittlere) Zukunft, so sind auch jene nicht betroffen, die in den nächsten Jahren das Rentenalter erreichen werden. Insofern könnte, wie M. Bütler (2000) in einem Simulationsmodell gezeigt hat, die Heraufsetzung des Rentenalters noch jene Reform sein, die politisch am ehesten durchsetzbar ist.

In diesem «Generationenkrieg», wie er heute gelegentlich bezeichnet wird, sind auf der einen Seite die Alten, die auf ihre wohlverordneten Ansprüche pochen und die im übrigen heute auch Front gegen den «Jugendkult» in unserer Gesellschaft machen.⁷⁷ Auf der anderen Seite stehen die Jungen, die ein weitgehendes Recht auf die Erträge ihrer Arbeit geltend machen. Würden durch eine Verweigerung von Reformen die von ihnen zu leistenden Beiträge stark ansteigen, könnten sie immer stärker versucht sein, diese Last auf legalem oder auch auf illegalem Weg zu verringern, indem sie z.B. in die Schattenwirtschaft ausweichen (oder auch auswandern). Dies kann wieder einen Teufelskreis auslösen, da die dadurch verringerten Beitragszahlungen höhere Sätze erfordern, um die Leistungen beibehalten zu können, was wiederum zusätzliche Anreize zum Ausweichen in die Schattenwirtschaft erzeugt.

Ein Ausgleich zwischen den Interessen der Alten und der Jungen ist somit politisch umso schwieriger durchzusetzen, je älter die Gesellschaft ist, bzw. (in der Situation der Schweiz) je länger mit entsprechenden Massnahmen gewartet wird. Dies spricht dafür, die erforderlichen Reformen möglichst bald anzugehen, selbst wenn (z.B. bei der AHV) derzeit kein aktueller Handlungsbedarf gesehen werden sollte.⁷⁸ In zehn Jahren wird es bereits sehr viel schwieriger sein, die erforderlichen Schritte politisch akzeptiert zu bekommen.

74 Siehe hierzu OECD (2004a, A. 69).

75 Zur politischen Ökonomie von Rentenreformen siehe z.B. Casamatta G., Cremer H. und Pestieau P. (2001), Galasso V. und Profeta V. (2002) sowie die Übersicht in de Walque G. (2005).

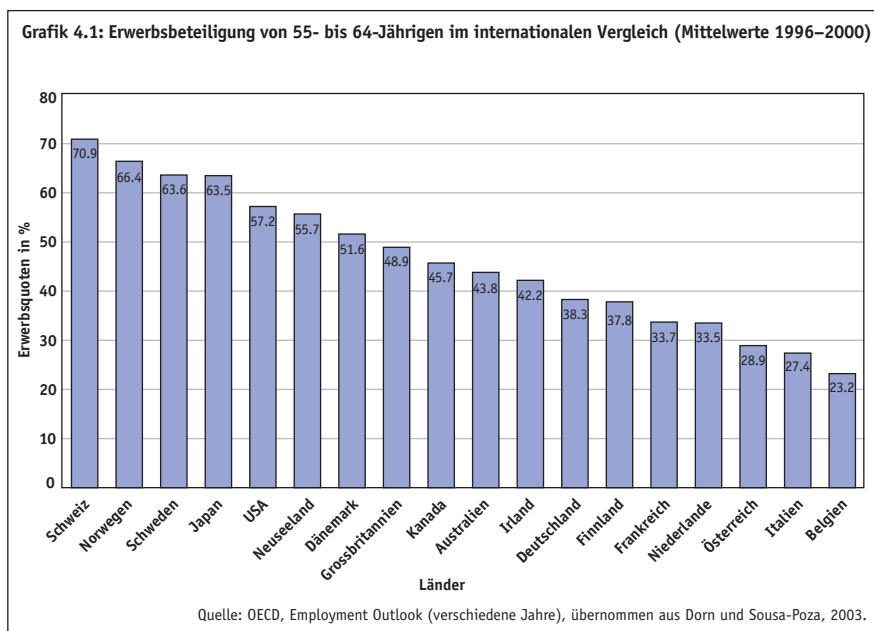
76 Dieser Konflikt ist besonders stark in einer demografischen Übergangsperiode, d.h. bevor die Bevölkerung wieder eine stabile Struktur erhalten hat. Wie oben gezeigt wurde, ist in dieser Periode die Alterslastquote besonders hoch. Der Konflikt wird beim Umlageverfahren besonders deutlich, aber er tritt – zumindest bei Gültigkeit bestimmter Regulierungen – auch beim Kapitaldeckungsverfahren auf.

77 Siehe hierzu z.B. Schirrmacher J. (2004, 63ff.), der hier von einer «Verschwörung» bzw. einem «Komplotz» redet, oder die Aktivitäten des Büros gegen Altersdiskriminierung e.V. in Deutschland (<http://www.altersdiskriminierung.de/>).

78 So z.B. der Präsident des Kaufmännischen Verbandes Schweiz, Tschäppät A., in einem Interview (<http://www.kvschweiz.ch/sw7921.asp>).

- Brunner-Patthey O. und Wirz R. (2005), Vergleich zwischen der AHV und der beruflichen Vorsorge (BV) aus wirtschaftlicher Sicht, Bundesamt für Sozialversicherung, Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 5/05, Bern, Februar 2005.
http://www.bsv.admin.ch/forschung/publikationen/5_05d_eBericht.pdf
- Brunner J.K. (1996), Transition from a Pay-as-You-Go to a Fully Funded Pension System: The Case of Differing Individual and Intergenerational Fairness, *Journal of Public Economics* 60 (1996), S. 131–146.
- Bühler S. (2004), Kinder und Karriere: Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Kurzfassung des OECD-Ländervergleichs zu Neuseeland, Portugal und der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Teile der Schweiz, Staatssekretariat für Wirtschaft und Bundesamt für Sozialversicherung, Bern 2004.
- Bundesamt für Statistik (1996), Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz, 1995–2050, Bern 1996.
- Bundesamt für Statistik (2002), Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz, 2000–2060: Vollständiger Szenariensatz, Neuchâtel 2002.
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/bevoelkerung/zukunftge_bevoelkerungsentwicklung0/blank/publikationen.html?publicationID=157
- Bundesrat (2005), Botschaft zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegeversicherung, Bern 2005.
http://www.bag.admin.ch/kv/projekte/d/Botschaft%20Neuordnung%20Pflegefinanzierung_1602005.pdf
- Büttler M. (2000), The Political Feasibility of Pension Reform Options: The Case of Switzerland, *Journal of Public Economics* 75 (2000), S. 389–416.
- Büttler M. (2005), Home Economics, Antrittsvorlesung an der Universität St. Gallen am 3. Mai 2005, mimeo.
- Büttler M., Huguenin O. und Teppa F. (2004), What Triggers Early Retirement? Results from Swiss Pension Funds, CEPR Discussion Paper Nr. 4394, Mai 2004.
- Casamatta G., Cremer H. und Pestieau P. (2001), Demographic Shock and Social Security: A Political Economy Perspective, *International Tax and Public Finance* 8 (2001), S. 417–431.
- Cutler D. (1993), Why Doesn't the Market Fully Insure Long-Term Care?. NBER Working Paper Nr. 4301 (1993).
- Duval R. (2003), The Retirement Effects of Old-Age Pensions and Early Retirement Schemes in OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers Nr. 370, November 2003.
- Ecoplan (2003), Analyse der Finanzierungsquellen für die AHV: SWISSOLG – Ein Overlapping-Generations-Modell für die Schweiz, Bundesamt für Sozialversicherung, Bericht im Rahmen des Forschungsprogramms zur längerfristigen Zukunft der Alterssicherung (IDA ForAlt), Forschungsbericht 11/03, Bern, Februar 2003.
http://www.bsv.admin.ch/forschung/publikationen/11_03d_eBericht.pdf
- Engler M., Hauser T. und Stahel F. (2004), *Zukunft der AHV – Für ein Morgen ohne Sorgen*, Credit Suisse, Economic Briefing Nr. 38, September 2004, Bern 1995.
http://www.winterthur-leben.ch/en/pdf-zukunft_der_ahv.pdf
- Fuhrer B., Brunner-Patthey O., Jost A., Bandi T. und Eberhard P. (2004), *Pflegefinanzierung und Pflegebedarf: Schätzung der zukünftigen Entwicklung*, Bundesamt für Sozialversicherung, Forschungsbericht 22/03, Bern, Oktober 2003.
http://www.bsv.admin.ch/forschung/publikationen/22_03d_eBericht.pdf
- Galasso V. und Profeta P. (2002), The Political Economy of Social Security: A Survey, *European Journal of Political Economy* 18 (2002), S. 1–29.
- Groupe de Reflexion des Amtes für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich (BVS) (2005), *Sicherheit und Unsicherheit in der Zweiten Säule*, Zürich, Mai 2005.
- Felder S. (1999), Social Security Reform and Intergenerational Transfers: Simulation Results for Switzerland, in: Ringen S. und de Jong P.R., (eds.), *Social Security Reform*, Ashgate, Aldershot 1999, S. 233–247.
- Füglistaller P. (1994), *Hilfe! Die Schweiz schrumpft: Die demographische Entwicklung der Schweiz und ihre Folgen*, Orell Füssli, Zürich 1994.
- Guilley E. (2005), Das Leben in einem Heim, in: Bundesamt für Statistik (ed.), *Alter und Generationen: Das Leben in der Schweiz ab 50 Jahren*, Neuchâtel, Januar 2005, S. 117–128.
- Hinde A. (1998), *Demographic Methods*, Arnold, London et al. 1998.
- Irer/Obasn (2004), *Impact économique des nouveaux régimes de financement des soins de longue durée. Prévisions à l'horizon 2030*, Rapport à l'attention de l'Office fédéral de la santé publique, Institut de recherches économiques et régionales/Observatoire de la santé, Neuchâtel 1004.
- Kirchgässner G. und Savioz M. (1995) Einheitsrente und Finanzierung über eine Energiesteuer: Mögliche Wege zur Reform der AHV, *Aussenwirtschaft* 50 (1995), S. 519–542.
- Kommission Familienbesteuerung (1998), Bericht der Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung, Bern 1998.
http://www.wvi.unizh.ch/teaching/s01/steuerlehre/blatt1/bericht_expertenkommission.pdf
- Kommission für Konjunkturfragen (1999), *Liberales wirtschaftspolitisches Konzept: Eine Richtschnur für die längere Frist*, Bericht zuhanden des Vorstehers des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, 371. Mitteilung, Beilage zu Die Volkswirtschaft 72 (1999).
- Küng Gugler A. (2004), Vereinbarkeit von Beruf und Familie: eine sozioökonomische Herausforderung, *Die Volkswirtschaft* 77, Heft 11/2004, S. 10–12.
- Leu R.E., Burri S. und Aregger P. (1997), Poverty and Social Policy: An Overview, in: Bacchetta P. und Wasserfallen W. (eds.), *Economic Policy in Switzerland*, Macmillan, Basingstoke/London 1997, S. 123–147.
- Mühleisen S. und Widmer R. (2004), Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Die Bedeutung institutioneller Faktoren, *Die Volkswirtschaft* 77, Heft 11/2004, S. 20–22.
- Münz R. und Ulrich R. (2001), *Alterung und Wanderung: Alternative Projektionen der Bevölkerungsentwicklung der Schweiz*, Avenir Suisse, Zürich 2001.
http://www.avenir-suisse.ch/uploads/media/alterung_wanderung_03.pdf
- OECD (1999), *Wahrung des Wohlstands in einer alternden Gesellschaft*, Paris 1999.
- OECD (2002), *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*, Vol. 1: Australia, Denmark and the Netherlands, Paris 2002.
- OECD (2004), *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*, Vol. 3: New Zealand, Portugal and Switzerland, Paris 2004.
- OECD (2004a), *Economic Surveys 2003–2004: Switzerland*, Paris 2004.
- OECD (2005), *Economic Policy reforms*, Paris 2005.
- OECD (2005a), *Employment Outlook*, Paris 2004.
- Outreville F. (2001), The Ageing Population and the Future of Healthcare Plans, *Geneva Papers on Risk and Insurance* 26 (2001), S. 126–131.
- Pauly M.V. (1990), The Rational Nonpurchase of Long-Term-Care Insurance, *Journal of Political Economy* 98 (1990), S. 153–168.
- Ricardo D. (1817), *On the Principles of Political Economy and Taxation*, Nachdruck in: Cambridge University Press, Cambridge 1951.
- Rosen H.S. (1988), *Public Finance*, Irwin, Homewood (Ill.), 2. Auflage 1988.
- Schirmmacher F. (2004), *Das Methusalem-Komplott*, Blessing, München 2004.
- Schlupe K. (2003), Finanzierungsbedarf der AHV (inkl. EV), Bundesamt für Sozialversicherung, Bericht im Rahmen des Forschungsprogramms zur längerfristigen Zukunft der Alterssicherung (IDA ForAlt), Forschungsbericht 10/03, Bern, Februar 2003.
http://www.bsv.admin.ch/forschung/publikationen/10_03d_eBericht.pdf
- Sinn H.-W. (2000), Why a Funded Pension is Useful and Why It Is Not Useful, *International Tax and Public Finance* 7 (2000), S. 389–410.
- Steinmann L. und Rentsch H. (eds.), *Diagnose Wachstumsschwäche*, Orell Füssli, Zürich 2005.
- de Walque G. (2005), Voting on Pensions: A Survey, *Journal of Economic Surveys* 19 (2005), S. 181–202.
- Wanders A.-C. und Heiniger M. (2003), Demographisches Glossar, Bundesamt für Statistik, Informationen aus der Demographie Nr. 3/2003, Neuchâtel.
- Wanner P. (2005), Bildung, Berufstätigkeit und Ruhestand, in: Bundesamt für Statistik (ed.), *Alter und Generationen: Das Leben in der Schweiz ab 50 Jahren*, Neuchâtel, Januar 2005, S. 73–86.
- Widmer R. und Sousa-Poza A. (2003), Verbreitung und Potential der Alters-Teilzeitarbeit in der Schweiz, Gutachten zuhanden von Avenir Suisse, Zürich 2003.
http://www.avenir-suisse.ch/uploads/media/alters_teilzeit_arbeit.pdf
- Wirz B. (2004), Blockzeiten am Kindergarten und an der Primarschule, *Die Volkswirtschaft* 77, Heft 11/2004, S. 23–25.
- Zimmermann H. und Bubb A. (2002), Das Risiko der Vorsorge: Die zweite Säule unter dem Druck der alternden Gesellschaft, Gutachten zuhanden von Avenir Suisse, Kurzfassung, Zürich 2002.
http://www.avenir-suisse.ch/uploads/media/risiko_vorsorge_kurz.pdf
- Zweifel P. (1990), The Great Challenge to Health Care Reform, *European Economic Review* 34 (1990), S. 646–658.
- Zweifel P. (1990a), Bevölkerung und Gesundheitswesen: Ein Sisyphus-Syndrom, in: Felderer B. (ed.), *Bevölkerung und Wirtschaft*, Duncker und Humblot, Berlin 1990, S. 373–386.
- Zweifel P., Felder S., Landolt D., Nocera S. und Strüwe W. (1994), *Pflegebedürftigkeit im Alter: Risiken, Kosten, Lösungsvorschläge*, Zürcher Kantonalbank, Zürich 1994.

4. Analysen zu ausgewählten Themen



4.1 Erwerbstätigkeit im Alter und institutionelle Anreize

4.1.1 Einleitung

Das Bundesamt für Statistik prognostiziert für die nächsten Dekaden eine massive Alterung der Bevölkerung. Der Altersquotient, welcher das Verhältnis der über 64-Jährigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20–64) misst, wird von einem Niveau von 25 des Jahres 2000 auf über 40 ab 2030 anwachsen (BFS 2002). Während sich heutzutage jeder Rentner auf vier Personen im erwerbsfähigen Alter stützen kann, sinkt dieses Verhältnis bald auf unter 2,5 ab. Die Konsequenzen dieser demografischen Entwicklung betreffen viele gesellschaftliche Bereiche, darunter insbesondere die Sozialversicherungen und den Arbeitsmarkt.

In dieser Situation verdient insbesondere die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer Aufmerksamkeit. Sie nimmt im Gefüge der Auswirkungen des gesellschaftlichen Alterungsprozesses eine Schlüsselposition ein: Die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer ist eine entscheidende Determinante sowohl der finanziellen Zuflüsse als auch der Abflüsse aus den Alterssicherungssystemen. Je länger und intensiver gearbeitet wird, umso länger und höher können den Alterssicherungsinstitutionen Beitragseinnahmen zufließen und umso geringer sind die zu finanzierenden Renten und Pensionen.

Daher widmet sich dieser Beitrag der Beschreibung und Analyse des Erwerbsverhaltens

älterer Arbeitnehmer in der Schweiz. Der nächste Abschnitt beschreibt zunächst die Erwerbsquoten der Männer und Frauen mit Blick auf die Entwicklung der letzten Dekade. Die entscheidende Frage für die institutionelle Ausgestaltung der Alterssicherungssysteme in den nächsten Jahren ist, ob und wie weit sich das Verhalten der Arbeitnehmer durch Anreizmechanismen steuern lässt. Dieser Thematik widmen sich die nächsten beiden Abschnitte. Zunächst wird ein Überblick über die Befunde der internationalen Literatur zur Reaktion von älteren Beschäftigten auf Anreize aus dem Rentenversicherungssystem gegeben. Anschließend werten wir schweizerische Daten aus, die die Auswirkungen der Änderungen der Regelungen zum Rentenvorbezug der AHV auf das Rentenzugangsverhalten der letzten Jahre dokumentieren. Im letzten Abschnitt diskutieren wir die Konsequenzen aus diesen Befunden für mögliche weitere regulatorische Anpassungen bei den schweizerischen Alterssicherungsinstitutionen.

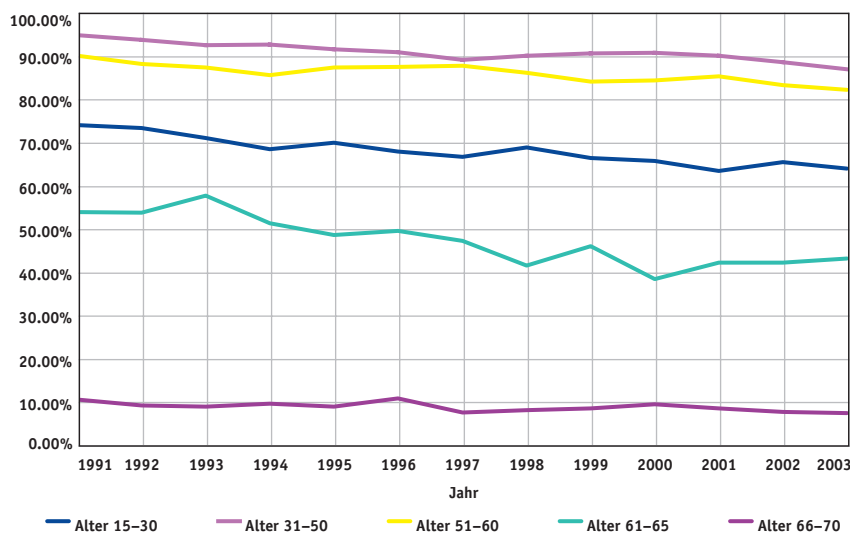
4.1.2 Bestandsaufnahme: Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer in der Schweiz und Muster der Frühpensionierung

Im internationalen Vergleich ist die Erwerbsneigung der schweizerischen Bevölkerung hoch. Dies gilt sowohl für Männer als auch für Frauen und besonders für die höheren Altersgruppen. So zeigt Grafik 4.1 die mittlere Erwerbsbeteiligung der Altersgruppen 55 bis 64 für eine Auswahl von OECD-Ländern mit zum Teil markanten Unterschieden. Während in der Schweiz in diesem Zeitraum mehr als 70% der Bevölkerung erwerbstätig war, lagen die Raten in den Nachbarländern Deutschland und Frankreich bei zirka 38 und in Italien bei nur 27%.

Die Grafiken 4.2 und 4.3 beschreiben die Muster der Erwerbsbeteiligung, wie sie in der Schweiz zwischen 1991 und 2003 vorherrschten, und differenzieren in der Betrachtung der Erwerbsbevölkerung nach Alter, Geschlecht und Grad der Erwerbstätigkeit.

Ein Vergleich über die verschiedenen Altersgruppen hinweg ergibt für die vollzeitbeschäftigten Männer das erwartete Bild. Die Erwerbsneigung ist in den Altersjahren 31 bis 50 am höchsten und sinkt dann mit steigendem Alter deutlich ab bis auf weniger als 10% für die über 65-Jährigen. Interessant sind die Entwicklungen, die sich hier für die letzte Dekade erkennen lassen. Die Neigung zur Vollzeit-erwerbstätigkeit ist in allen Altersgruppen ge-

Grafik 4.2: Vollzeiterwerbsquoten Männer



Grafik 4.3: Vollzeiterwerbsquoten Frauen

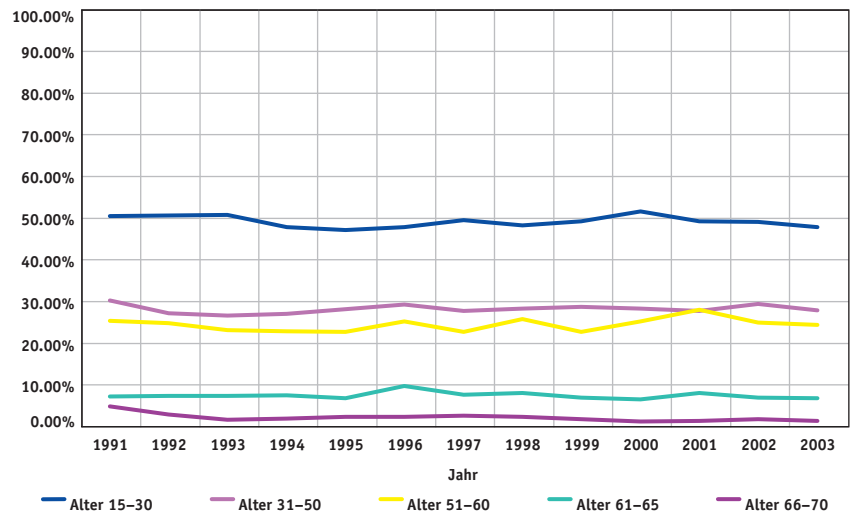


Tabelle 4.1
Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer im Zeitablauf

	Männer			Frauen		
	Alter 51-60	Alter 61-65	Alter 66-70	Alter 51-60	Alter 61-65	Alter 66-70
1991	94.1%	63.5%	28.4%	61.1%	25.9%	16.9%
1997	91.4%	56.7%	18.4%	66.2%	24.1%	13.0%
2003	88.4%	55.9%	20.4%	69.3%	29.9%	10.6%

Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), eigene Analyse.

fallen und insbesondere bei den gerade über 60-Jährigen von 54 auf 43% um zirka ein Fünftel zurückgegangen. Dieser Trend zum frühen Arbeitsmarktaustritt ist gerade vor dem Hintergrund der demografischen Alterung problematisch.

Bei den Frauen finden wir für alle Altersgruppen deutlich niedrigere Raten der Vollzeiterwerbstätigkeit als bei den Männern. Hier ist die Vollzeiterwerbstätigkeit für die jüngste Altersgruppe der 15- bis 30-Jährigen am stärksten ausgeprägt und fällt dann mit dem Alter

weiter ab. Interessant ist, dass im Gegensatz zu den Männern kein klarer negativer Trend über die Zeit sichtbar wird.

Die Unterschiede zwischen den Geschlechtern werden insbesondere bei Betrachtung der Grafiken 4.4 und 4.5 deutlich, in denen die Teilzeiterwerbstätigkeit beschrieben wird¹. Hier liegen die Werte für die Männer erwartungsgemäss deutlich unterhalb derjenigen der Frauen. In der Altersgruppe der 51- bis 60-Jährigen sind zirka 7% aller Männer und 45% aller Frauen teilzeiterwerbstätig. Der Unterschied reduziert sich deutlich in der Altersgruppe der 61- bis 65-Jährigen für die einem Teilzeitanteil von 13% der Männer 24% der Frauen gegenüberstehen. Für beide Geschlechter lässt sich hier in den letzten Jahren ein leichter Aufwärtstrend feststellen.

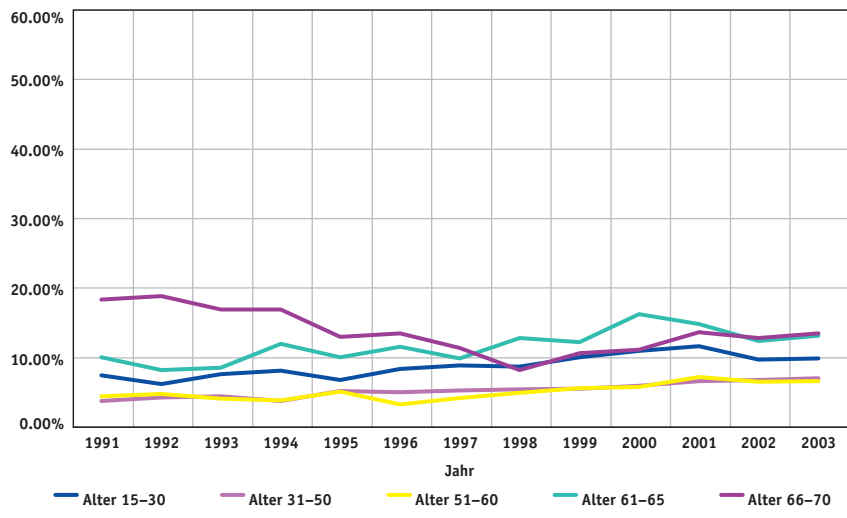
Da ein Rückgang der Vollzeiterwerbstätigkeit durch einen Anstieg der Teilzeiterwerbstätigkeit ausgeglichen werden kann, ist es von Interesse, die Entwicklung der Summe der Erwerbsquoten über die Zeit zu betrachten. Tabelle 4.1 zeigt die Gesamterwerbsquoten der älteren Altersgruppen für drei Jahre der betrachteten Periode. Die Ergebnisse machen deutlich, dass der Rückgang der Vollzeiterwerbstätigkeit der Männer nicht durch Anstiege bei der Teilzeiterwerbstätigkeit kompensiert werden. Bei den Frauen ergibt sich aus dem Anstieg der Erwerbsneigung in beiden Beschäftigungsbereichen ein Anstieg der Arbeitsmarktpartizipation für die Altersgruppen unter Alter 66.

Um die Heterogenität der aufgezeigten Muster zu verdeutlichen, kann man die Erwerbsneigung der drei schweizerischen Sprachregionen separat betrachten. Die Grafiken 4.6 und 4.7 bieten eine entsprechende Aufteilung für vollzeiterwerbstätige Männer und Frauen im Alter 51 bis 65. Es zeigen sich ähnlich fallende Tendenzen für die Erwerbsbeteiligung der Männer in allen drei Sprachregionen, jedoch mit deutlichen Niveauunterschieden. Die höchste Erwerbsbeteiligung findet sich in der deutschsprachigen und die niedrigste Erwerbsbeteiligung in der italienischsprachigen Schweiz. Regionale Unterschiede ergeben sich auch bei den Vollzeiterwerbsquoten der Frauen. Wiederum ist die Vollzeiterwerbsneigung im Tessin am geringsten, aber hier liegt die Romandie leicht vor der deutschsprachigen Schweiz.

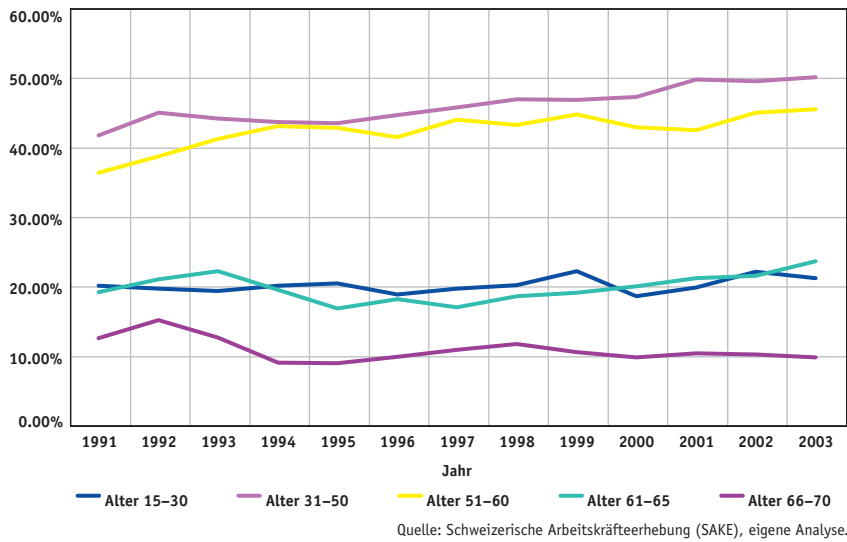
Angesichts des Trends zum früheren Austritt aus dem Arbeitsmarkt stellt sich die Frage, welche Beweggründe die Arbeitnehmer zu einem solchen Schritt veranlassen. Um dieser Frage nachzugehen, wurde im Rahmen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung des Jahres 2002 erstmals bei den Betroffenen nach den Gründen für die Frühpensionierung gefragt (vgl. auch Wanner et al. 2004). Tabelle 4.2

¹ In den Grafiken wurden Beschäftigte mit weniger als 90 Stellenprozenten als teilzeit-, solche mit mindestens 90 Stellenprozenten als vollzeiterwerbstätig eingruppiert.

Grafik 4.4: Teilzeiterwerbsquoten Männer



Grafik 4.5: Teilzeiterwerbsquoten Frauen



Insgesamt finden wir, dass ein Viertel aller Antworten männlicher Befragter sich auf betriebliche Gründe (Betriebs- und Unternehmensschliessung, betriebsinterne Umstrukturierung) für den vorzeitigen Ruhestand beriefen. Der Anteil ist bei den Frauen mit 17% geringer. Auch über die Regionen hinweg werden Unterschiede sichtbar, wobei die betrieblichen Frühpensionierungsgründe sowohl für Männer als auch für Frauen in der deutschsprachigen Schweiz das höchste Gewicht haben. Als zweite Motivation spielt die Gesundheit (Unfall, Krankheit, Invalidität) eine gewichtige Rolle, da dieser Faktor ein Viertel bzw. ein Fünftel aller von Männern bzw. Frauen angegebenen Gründe für Frühpensionierung ausmacht. Interessant ist hier der sehr hohe Anteil von Antworten der Männer aus der italienischsprachigen Schweiz. Der drittbedeutendste Frühpensionierungsgrund bei den Männern und der zweitbedeutendste Grund bei den Frauen ist mit der Tatsache verknüpft, dass die Betroffenen es sich finanziell leisten können, die Erwerbstätigkeit einzustellen. Deutliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern treten bei der Bedeutung eines attraktiven Austrittsangebotes durch den Arbeitgeber auf. Dies wird bei mehr als 10% aller Antworten männlicher Frühpensionierter angegeben, aber nur bei 4% der Antworten weiblicher Frühpensionierter. Solche Angebote scheinen in der französischsprachigen Schweiz eine grössere Rolle zu spielen als in den beiden anderen betrachteten Sprachregionen. Familiäre Verpflichtungen haben für frühpensionierte Frauen eine um einen Faktor 30 höhere Bedeutung als für Männer.

Insgesamt gehen die Begründungsmuster für einen vorzeitigen Austritt aus dem Arbeitsmarkt in verschiedene Richtungen, wobei betriebliche Aspekte sowie finanzielle und gesundheitliche Gründe die zentralen Faktoren abbilden. Diese Analyse scheint zunächst gegen eine Bedeutung institutioneller Anreizbedingungen zu sprechen. Dieser Frage gehen wir in den nächsten beiden Abschnitten nach.

4.1.3 Die Relevanz institutioneller Rahmenbedingungen für die Rentenzugangsentscheidung in der internationalen Literatur

Die empirische Arbeitsmarktökonomie beschäftigt sich schon seit einigen Dekaden intensiv mit der Analyse der Determinanten des Rentenzugangs und des Arbeitsangebotes älterer Arbeitnehmer. Dieser Abschnitt beschreibt diese Literatur in drei Schritten. Zunächst gibt er einen kurzen Abriss der Entwicklung theoretischer Ansätze, dann dokumentiert er anhand jüngerer nationaler Beispielstudien den Einfluss institutioneller Rahmenbedingungen auf die Rentenentscheidung und schliesslich wendet er sich kurz den Untersuchungen zu,

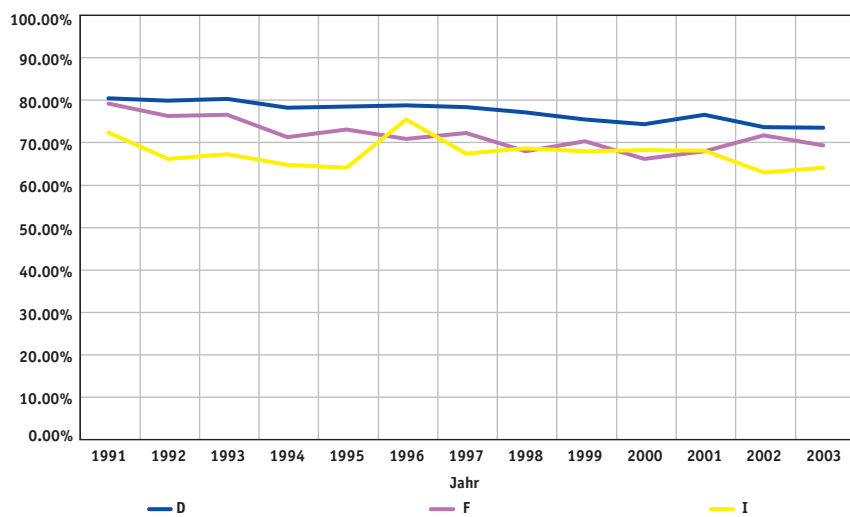
Tabelle 4.2a

Determinanten der Frühpensionierung in Prozent – Männer (Alter 55–64)

	Sprachregion			Total
	D	F	I	
Betriebliche Gründe	27.26	23.66	16.87	25.92
Zu alt für den Job	2.65	3.03	1.52	2.68
Unfall/Krankheit/Invalidität	25.81	17.15	43.45	24.83
Attraktives Angebot des Arbeitgebers	9.42	14.50	3.65	10.24
Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit/andere Gründe	10.77	15.91	13.17	12.02
Steuerliche Gründe/finanziell möglich/keine Notwendigkeit mehr zu arbeiten	23.73	25.21	21.33	23.93
Familiäre Verpflichtungen	0.37	0.54	0.00	0.39
Total	100.00	100.00	100.00	100.00

stellt die Ergebnisse für Männer und Frauen insgesamt sowie getrennt nach Sprachregionen zusammen. Die Befragten konnten hier mehrere Antworten geben.

Grafik 4.6: Vollzeiterwerbsquoten der 51- bis 65-jährigen Männer nach Sprachregion



Grafik 4.7: Vollzeiterwerbsquoten der 51- bis 65-jährigen Frauen nach Sprachregion

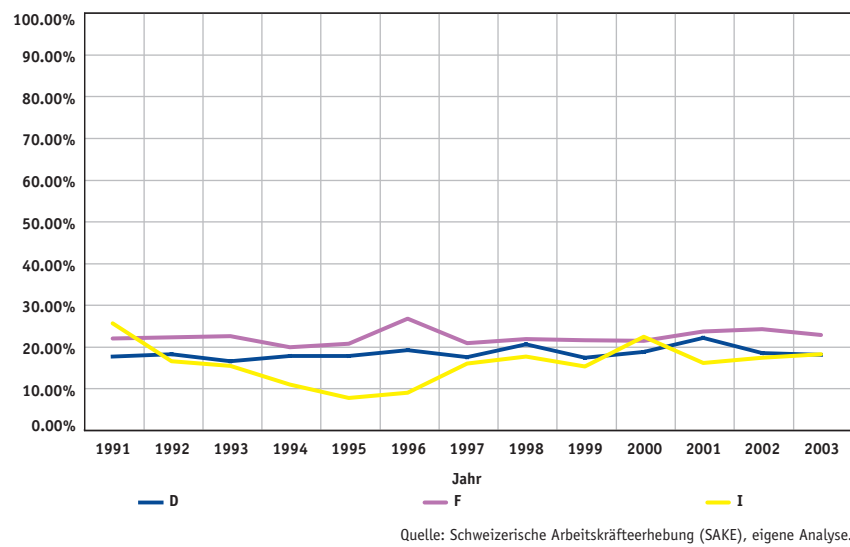


Tabelle 4.2b

Determinanten der Frühpensionierung in Prozent – Frauen (Alter 55–62)

	Sprachregion			Total
	D	F	I	
Betriebliche Gründe	20.66	10.20	12.61	17.47
Zu alt für den Job	2.95	4.20	6.02	3.45
Unfall/Krankheit/Invalidität	20.85	23.12	10.45	20.82
Attraktives Angebot des Arbeitgebers	3.23	6.07	3.67	3.99
Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit/ andere Gründe	13.56	18.48	33.04	15.99
Steuerliche Gründe/finanziell möglich/ Keine Notwendigkeit mehr zu arbeiten	27.18	26.21	20.19	26.52
Familiäre Verpflichtungen	11.57	11.74	14.02	11.76
Total	100.00	100.00	100.00	100.00

Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE, 2002), eigene Analyse.

2 Im Gegensatz zu strukturellen Modellen erheben Modelle in reduzierter Form nicht den Anspruch, die Parameter von Nutzenfunktionen identifizieren zu können.
3 Lumsdaine und Mitchell (1999) bieten eine kurze Charakterisierung dieser Ansätze.

die die Bedeutung institutioneller Rahmenbedingungen für den individuellen Rentenzugang im internationalen Vergleich aufgearbeitet haben.

Neben Datenqualität und empirischen Methoden haben sich auch die theoretischen Ansätze zur Modellierung der institutionellen Determinanten des Rentenzugangs über die Zeit weiterentwickelt. Gruber und Co-Autoren (Coile und Gruber 2000, Baker et al. 2003) beschreiben eine vierstufige Entwicklung. In den ersten Untersuchungen stützte sich die empirische Forschung auf einfache lineare Modelle reduzierter Form:² Die Entscheidung, den Arbeitsmarkt zu verlassen, wurde als Funktion des zum Entscheidungszeitpunktes akkumulierten Anspruchs an Rentenversicherung und Pensionskassen analysiert. Innerhalb dieses Ansatzes wurden zunehmend komplexere Verfahren und bessere Daten genutzt. Dennoch blieb als Nachteil, dass das Verfahren nur die Entscheidungssituation in einem einzigen konkreten Zeitpunkt betrachtet. Dieser Nachteil wurde in den Weiterentwicklungen der Literatur ausgeglichen.

Eine grosse Gruppe weiterer Studien bezog die Budgetbeschränkung über den gesamten Lebenszyklus mit in die Modellierung des individuellen Rentenzugangsverhaltens ein. Im Vordergrund steht die Frage, wie Individuen sich bei der Wahl zwischen verbesserten Konsummöglichkeiten durch Erwerbstätigkeit und besseren Freizeitmöglichkeiten durch Ruhestand entscheiden. Gustman und Steinmeier (1986) schätzen die Parameter von Nutzenfunktionen, für die sie eine konkrete funktionale Form (CES) unterstellen. Daneben begannen einige Autoren das Entscheidungsverhalten älterer Arbeitnehmer mittels der Verfahren der stochastischen dynamischen Programmierung zu modellieren. Hier sind die Arbeiten von Berkovec und Stern (1991) sowie von Rust und Co-Autoren zu nennen (z.B. Rust und Phelan 1997). Die Grundüberlegung dieser Modelle ist, dass Individuen zu jedem Zeitpunkt eine Wahl treffen zwischen dem Nutzen aus sofortiger Pensionierung und dem unsicheren erwarteten zukünftigen Nutzen aus einer Pensionierung zu einem unbestimmten späteren Zeitpunkt.³ Eine Schwäche dieser rechnerisch extrem anspruchsvollen Modelle liegt darin, dass stark vereinfachende Annahmen erforderlich sind, um die Modelle zu lösen.

Eine andere Stossrichtung der Literatur führte den Ansatz fort, Modelle in reduzierter Form zu schätzen. Diese Modelle wurden jedoch im Vergleich zur ersten Generation erweitert. So berücksichtigen etwa Hausman und Wise (1985) und Sueyoshi (1989) den Nettozuwachs im Versicherungsanspruch bei einer um ein Jahr verlängerten Erwerbstätigkeit, um die Rentabilität der weiteren Erwerbstätigkeit zum jeweiligen Zeitpunkt im Lebenszyklus abzubilden. Ein Nachteil dieser Modellierung liegt darin, dass die dynami-

schen Ruhestandsanzreize nur sehr indirekt wiedergegeben werden.

Der deutlich populärere Optionswertansatz geht auf Stock und Wise (1990) zurück. Unter vereinfachenden Annahmen zeigen die Autoren, dass der institutionelle Verrentungsanreiz gemessen werden kann durch den Nutzenvorteil, der sich einstellt, wenn man nicht sofort, sondern später – und zwar zum nutzenoptimalen Zeitpunkt – in den Ruhestand wechselt. Die Autoren und zahlreiche Replikationsstudien zeigen, dass der von ihnen berechnete Nutzenvorteil oder «Optionswert der Verschiebung des Rentenzugangs» einen substanziellen Beitrag zur Erklärung des Altersaustritts leistet. Eine von Coile und Gruber (2000) hervorgehobene Schwäche dieses Optionswertansatzes liegt darin, dass die verschiedenen Quellen von Einkommen nach der Pensionierung nicht unterschieden werden können, sondern gemeinsam in die Optionswertberechnung einfließen.

Die genannten Ansätze unterscheiden sich in der theoretischen Betrachtungsweise der Verrentungsentscheidung.⁴ Die Ergebnisse bestätigen hier die Rolle institutioneller Anreize für die Erklärung des Rentenzugangsverhaltens. Ein anderer Ansatz, diesen Einfluss abzuschätzen, sind natürliche Experimente. Natürliche Experimente liegen vor, wenn wir die interessierende Verhaltensreaktion in Folge unerwartet geänderter Anreizsituationen direkt beobachten können. Hieraus lassen sich verlässliche Indikatoren für das Arbeitsangebotsverhalten ableiten, die ohne eine Experimentsituation nur schwer zu messen wären. Krueger und Pischke (1992) nutzen den Umstand, dass durch überhastete Reformen des Sozialversicherungsrechtes der USA die Generation der von 1917 bis 1921 geborenen Männer deutlich niedrigere Ansprüche an die US-Rentenversicherung hatte als ihre Vorgänger und Nachfolger. Da die in diesen fünf Jahren Geborenen aber ein ähnliches Rentenzugangsverhalten an den Tag legen wie andere, schliessen die Autoren, dass der Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen hier nicht sehr gross sein kann.

Dieses Ergebnis ist in der Literatur allerdings ungewöhnlich. Sowohl die Studien, die über die Erfahrungen in einzelnen Ländern berichten, als auch international vergleichende Ansätze finden in der Regel starke Evidenz für die Auswirkungen institutioneller Anreize auf individuelles Verhalten. In jüngster Zeit weisen beispielsweise drei Studien aus skandinavischen Ländern in diese Richtung. Für Norwegen finden Bratberg et al. (2004), dass, nachdem in ausgewählten Branchen ein Vorruhestandsprogramm für ältere Arbeitnehmer eingeführt worden war, ältere Arbeitnehmer dieser Branchen auch signifikant früher den Ar-

beitsmarkt verliessen als Arbeitnehmer anderer Branchen. Bingley und Lanot (2004) betrachten den Fall eines Vorruhestandsprogramms in Dänemark in der Tradition der dynamischen Programmierungsmodelle. Sie finden, dass es bei starken Anreizen durch öffentliche Rentenversicherungsprogramme für Arbeitgeber teurer wird, das Verhalten der Arbeitnehmer durch Programme der zweiten Säule gegen die Anreize aus öffentlichen Programmen zu beeinflussen. Karlstrom et al. (2004) bestätigen für den Fall schwedischer Arbeitnehmer, dass das Rentenzugangsverhalten durch institutionell bedingte ökonomische Anreize geprägt wird. Sie weisen aber – wie auch Lumsdaine und Mitchell (1999) für den Fall der USA – darauf hin, dass soziale Normen bezüglich eines «üblichen» Rentenalters das Verhalten der Individuen beeinflussen.

Während die Studien für die USA die Anzeizeffekte der öffentlichen Rentenversicherung grundsätzlich bestätigen, sind diese in ihrer Grösse oft bescheiden (vgl. Chan und Stevens [2004] als neueren Beitrag in diese Richtung). Baker et al. (2003) untersuchen die Reaktionen kanadischer Arbeitnehmer auf Verrentungsanreize und finden starke Verhaltensreaktionen: Für die betrachtete Periode zwischen 1978 und 1996 erklären die institutionellen Regeländerungen bei der öffentlichen Rentenversicherung mehr als ein Fünftel der beobachteten Verhaltensänderungen.

Auch für Deutschland liegt eine Reihe von Untersuchungen vor, die die mit Änderungen der institutionellen Regelungen verbundenen Anreizwirkungen überprüfen. So weisen Riphahn und Schmidt (1997) die Regeländerungen in der deutschen Rentenversicherung für die Zeit von 1971 bis 1991 aus und überprüfen, ob die vermuteten Verhaltensreaktionen beim Rentenzugang beobachtet werden können. Die Autoren finden eine deutliche und signifikante Korrelation der institutionellen Änderungen mit dem beobachteten Rentenzugang. Börsch-Supan (1998) konzentriert sich auf eine Analyse der mit der deutschen Rentenreform von 1972 verbundenen Anreizmechanismen und folgert (S. 24): «Workers responded consistently and strongly to the economic incentives to retire earlier.»

Ein Überblick über die internationale Evidenz zur Auswirkung von institutionellen Anreizen auf individuelles Rentenzugangsverhalten muss auch auf die Ergebnisse der international vergleichenden Studien hinweisen. Eine erste gross angelegte Vergleichsstudie wird von Gruber und Wise (1998) beschrieben. Hier haben Forscher aus elf Ländern die jeweiligen altersspezifischen Erwerbsquoten sowie den altersspezifischen Zuwachs im Rentenvermögen bei Weiterarbeit erhoben. Die Ergebnisse zeigen in beeindruckender Weise

⁴ Eine Diskussion verbleibender Schwächen dieser Ansätze und eine Darstellung der Richtung für zukünftige Forschung finden sich bei Lumsdaine und Mitchell (1999).

Literaturangaben zu Kapitel 4.1

- Baker, Michael, Gruber J. und Milligan K., 2003, The retirement incentive effects of Canada's Income Security Programs, *Canadian Journal of Economics* 36(2), 261–290.
- Berkovec, James und Stern S., 1991, Job exit behavior of older men, *Econometrica* 59(1), 189–210.
- BFS (Bundesamt für Statistik), 2002, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2000–2060. Vollständiger Szenariensatz, Neuchâtel.
- Bieri, Oliver, Balthasar A. und Künzi K., 2003, Individuelle und institutionelle Determinanten des Altersrücktritts, *Soziale Sicherheit CHSS 3/2003*, 121–124.
- Bingley, Paul und Lanot G., 2004, Employer pay policies, public transfers and the retirement decisions of men and women in Denmark, *European Economic Review* 48, 181–200.
- Supan B., Axel, 1998, Incentive effects of social security on labor force participation: evidence in Germany and across Europe, *NBER Working Paper No. 6780*, Cambridge, MA.
- Bratberg, Espen, Helge H.T. und Thogersen O., 2004, Assessing the effects of an early retirement program, *Journal of Population Economics* 17, 387–408.
- Bütler, Monika, Huguenin O. und Teppa F., 2004, What Triggers Early Retirement? Results from Swiss Pension Funds CEPR working paper 4394.
- Chan, Sewin, und Huff S.A., 2004, Do changes in pension incentives affect retirement? A longitudinal study of subjective retirement expectations, *Journal of Public Economics* 88, 1307–1333.
- Coile, Courtney und Gruber J., 2000, Social Security and Retirement, *NBER Working Paper No. 7830*, Cambridge MA.
- Donini, François und Nussbaum H., 2003, Bericht: Rentenvorbezug der Frauen und Männer, *mimeo*, Bundesamt für Sozialversicherung.
- Dorn, David und Sousa P.A., 2003, Why is the Employment Rate of Older Swiss so High? An Analysis of the Social Security System, *The Geneva Papers on Risk and Insurance* 28(4), 652–672.
- Duval, Romain, 2003, Retirement Behaviour in OECD Countries: Impact of old-age pension schemes and other social transfer programmes, *OECD Economic Studies* 37(2), 7–52.
- Gaillard, Antille G., 2003, Analyse der individuellen und institutionellen Determinanten für den frühzeitigen Rentenantritt, *Soziale Sicherheit CHSS 3/2003*, 118–120
- Gruber, Jonathan und Wise D., 1998, Social security and declining labor-force participation: here and abroad, *American Economic Review* 88(2), 158–163.
- Gruber, Jonathan und Wise D., 2002, Social Security Programs and Retirement around the world: Micro Estimation, *NBER Working Paper No. 9407*, Cambridge MA.
- Gustman, Alan L. und Steinmeier L.T., 1986, A Structural Retirement Model, *Econometrica* 54(3), 555–584.
- Hausman, Jerry A. und Wise A.D., 1985, Social Security, Health Status, and Retirement, in Wise, David A. (Hrsg.) *Pensions, Labor, and Individual Choice*, Chicago: University of Chicago Press, 159–191.

über alle Länder hinweg, dass im internationalen Vergleich ein deutlicher positiver Zusammenhang zwischen Erwerbsneigung und Zuwachs im Altersvermögen besteht. Die Erwerbsneigung ist dort am geringsten, wo es sich am wenigsten lohnt, weiterzuarbeiten. In einer zweiten Stufe dieses Projektes analysieren Gruber und Wise (2002) mit zwölf nationalen Teams das Ausmass des Zusammenhangs zwischen Verrentungsanreiz und Erwerbsquote. Die Simulationen ergeben im Mittel über alle Länder, dass eine Verschiebung des Rentenalters um drei Jahre die Erwerbsneigung von Männern im Alter zwischen 56 und 65 Jahren um bis zu 36% erhöhen würde. Dieses bestätigt die enormen erwartbaren Auswirkungen aus entsprechenden Reformen.

Eine weitere international angelegte Studie hat Duval (2003) für die OECD vorgelegt. Die zentralen Inhalte wurden von der OECD (2005) nochmals präsentiert. Duval nutzt für seine Studie mehr Länder als Gruber und Wise (1998, 2002), geht aber ökonomisch ähnlich vor. Wieder werden die Erwerbsquoten auf die mit der Erwerbstätigkeit verbundenen Änderungen im Rentenvermögen (bezeichnet als «Rentensteuer») regressiert. Lohnt es sich, weiter in die Rentenversicherung einzubezahlen, so ist dies ein positiver Anreiz zu weiterer Erwerbstätigkeit. Duval findet erwartungsgemäss starke Verhaltenseinflüsse der «Rentensteuer», verweist aber darauf, dass daneben auch andere Faktoren wie die Arbeitsmarktlage das Erwerbsverhalten beeinflussen. Insgesamt sind nach diesen Berechnungen die Änderungen in Rentenzugangsalter und Besteuerung verantwortlich für zirka ein Drittel des international beobachteten Rückgangs der Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer. Duval sieht damit in der Reform der Rentenversicherungsinstitutionen insbesondere hin zu aktuarisch fairen Abschlägen bei Rentenvorbezug ein geeignetes Mittel, um auf die fallende Beschäftigungsneigung älterer Arbeitnehmer zu reagieren. In ihrem Bericht weist die OECD (2005) ausserdem darauf hin, dass es nicht ausreicht, einzelne Zugangswege zu frühem Ruhestand (etwa über Invalidität oder Arbeitslosigkeit) zu modifizieren, da Arbeitnehmer in diesem Fall verbleibende Frühverrentungswege nutzen würden.

Im Gegensatz zu den Untersuchungen von Gruber und Wise (1998 und 2002) ist in der OECD-Studie die Schweiz mitberücksichtigt. Sie liegt im internationalen Vergleich sowohl hinsichtlich der impliziten Besteuerung als auch hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer günstig. Ein Abbau der berechneten steuerlichen Anreizverzerrungen hätte gemäss den Simulationen der OECD für die Schweiz einen Effekt auf die Erwerbsneigung der 55- bis 64-Jährigen in Höhe von zirka 10 Prozent-

punkten (67 statt 56% Erwerbsbeteiligung für das Jahr 2025). Ähnlich formulierte Politikänderungen würden für den Fall Deutschlands den Erwerbstätigenanteil nahezu verdoppeln.

Diese im internationalen Vergleich erstellten Simulationen sind auf starke Annahmen und oft heroische Vereinfachungen gestützt. Daher ist es interessant, zusätzlich die vorliegende direkte Evidenz hinsichtlich der Verhaltensreaktionen der Erwerbstätigen aus der Schweiz zu analysieren.

4.1.4 Reaktionen auf Änderungen im ordentlichen AHV-Rentenalter für Frauen in der Schweiz

Nachdem die internationale Literatur eindringlich auf die Relevanz institutioneller Rahmenbedingungen zur Erklärung des Rentenzugangsverhaltens von Arbeitnehmern hingewiesen hat, stellt sich die Frage, ob es Evidenz für solche Reagibilität auch in der Schweiz gibt. Die Beschreibung im zweiten Abschnitt ergab einen deutlichen Anstieg der Frühpensionierung während der 1990er-Jahre. Es liegt nahe, dieses Phänomen mit Blick auf mögliche Änderungen in den institutionellen Rahmenbedingungen zu erklären. Dieser Frage gingen Dorn und Sousa-Poza (2003) nach und folgerten, dass der Anstieg der Frühverrentung im Wesentlichen durch die Angebotsüberhänge am schweizerischen Arbeitsmarkt in dieser Zeit zu erklären sei. Gaillard (2003) folgt dieser Einschätzung, weist aber darauf hin, dass insbesondere grosse Unternehmen durch grosszügige Rentenpläne ihre älteren Mitarbeiter zum Austritt aus dem Arbeitsmarkt bewegt hätten. Wenngleich also die Politik der schweizerischen Regierung seit Ende der 1990er-Jahre auf eine stärkere Flexibilisierung des Rentenzugangs hinwirkt, dienen die entsprechenden Regeländerungen noch nicht als Erklärung der Entwicklung der 1990er-Jahre.

Die für das Versichertenverhalten interessanten institutionellen Regeländerungen wurden mit der 10. Revision der AHV 1991 verabschiedet. Sie zielen in zwei Richtungen, die Angleichung des ordentlichen Rentenalters für beide Geschlechter sowie die Ermöglichung eines Rentenbezugs bereits vor dem ordentlichen Rentenalter. Während das ordentliche Rentenalter für Männer immer bei 65 Jahren lag, führte die 4. AHV-Revision von 1956 zu einer Absenkung des Rentenalters für Frauen auf 63 Jahre und die 6. Revision von 1964 zur Absenkung um ein weiteres Altersjahr auf 62 Jahre. Mit der 10. AHV-Revision wurden diese Regelungen für die Frauen rückgängig gemacht. Seit 2001 erreichten Frauen im Alter von 63 Jahren das ordentliche Rentenalter, seit 2005 im Alter von 64 Jahren.

Während bereits mit der 7. AHV-Revision von 1967/68 ein freiwilliger Aufschub der

Literaturangaben zu Kapitel 4.1

- Karlstrom, Anders, Palme M. und Svensson I., 2004, A dynamic programming approach to model the retirement behaviour of blue-collar workers in Sweden, *Journal of Applied Econometrics* 19, 795–807.
- Krueger, Alan B. und Pischke J.S., 1992, The Effect of Social Security on Labor Supply: A Cohort Analysis of the Notch Generation, *Journal of Labor Economics* 10(4), 412–437.
- Lumsdaine, Robin L. und S. Mitchell S.O., 1999, New developments in the economic analysis of retirement, in: Ashenfelter, O. und D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics* Vol. 3C, Elsevier Science, North Holland, 3261–3307.
- OECD, 2005, *Economic Policy Reforms: Going for Growth*, Paris.
- Riphahn, Regina T. und Schmidt P., 1997, Determinanten des Rentenzugangs. Eine Analyse altersspezifischer Verrentungsraten, *Review of Economics* 48(1), 113–147.
- Rust, John und Phelan C., 1997, How social security and medicare affect retirement behavior in a world of incomplete markets, *Econometrica* 65(4), 781–831.
- Stock, James H. und Wise D.A., 1990, Pensions, the Option Value of Work, and Retirement, *Econometrica* 58(5), 1151–1180.
- Sueyoshi, Glenn T., 1989, Social Security and the Determinants of Full and Partial Retirement: A Competing Risks Analysis, *NBER Working Paper* No. 3113, Cambridge MA.
- Wanner, Philippe, Stuckelberger A., Gabadinho A., 2004, Facteurs individuels motivant le calendrier du départ à la retraite des hommes âgés de plus de 50 ans en Suisse, *Forum Suisse pour l'étude des migrations et de la population, mimeo*.
- Widmer, Rolf, Mühleisen S., Falta R.P. und Schmid H., 2003, Bestandesaufnahme und Interaktionen Institutioneller Regelungen beim Rentenantritt, Forschungsbericht Nr. 9/03, Bundesamt für Sozialversicherung.

Rentenzahlungen um bis zu fünf Jahre eingeführt worden war, hat erst die 10. Revision von 1991 die Möglichkeit des Rentenvorbezugs eingeführt. So ist es bei permanenter Einbusse von 6,8% der Rentenzahlung für Männer seit 1997 möglich, ihre AHV-Rente im Alter 64 statt 65 zu erhalten. Seit 2001 können sie ihre Rente bereits mit Alter 63 beziehen, wenn sie bereit sind, permanent auf 13,6% des Auszahlungsbetrages zu verzichten. Die Vorbezugsregelung für Frauen setzte erst parallel mit dem Anstieg des ordentlichen Rentenalters im Jahr 2001 ein. Seitdem können Frauen ebenfalls die Rente um ein Jahr, also mit Alter 62, vorbezahlen und erleiden dadurch einen Abschlag in Höhe von nur 3,4%. Seit 2004 folgt dieser Abschlag auf den Vorbezug im Alter von 63 Jahren, da das ordentliche Rentenalter erneut erhöht wurde. Tabelle 4.3 gibt einen Überblick über die regulatorischen Änderungen.

Diese regulatorischen Änderungen sollten nun – wenn die Evidenz der internationalen Literatur auch für die schweizerische Bevölkerung gilt – zu folgenden Verhaltensanpassungen führen:

- (i) Die Erhöhung des ordentlichen Rentenalters der Frauen von 62 auf 63 Jahre sollte zu einer Reduktion des Rentenzugangs mit Alter 62 und zu einem Anstieg mit Alter 63 führen. Dieser Effekt wird durch die Möglichkeit des Vorbezuges abgeschwächt, jedoch ist seit 2001 ein Rentenzugang im Alter 62 nur bei Verzicht auf 3,4% der Renten möglich und damit weniger attraktiv.
- (ii) Da für Männer im Jahr 1997 die Möglichkeit des Rentenvorbezugs erstmals eingeführt wurde, erwarten wir ab diesem Zeitpunkt einen Anstieg des Rentenzugangs im Alter 64. Seit 2001 ist der Rentenvorbezug mit Alter 63 möglich, somit erwarten wir einen Anstieg des Rentenzugangs mit Alter 63 ab 2001. Da beide Vorbezugsmöglichkeiten mit erheblichen Rentenabzügen bestraft werden (6,8% bei Alter 64, 13,6% bei Alter 63) ist es denkbar, dass die Reaktion schwach bleibt.
- (iii) Wir erwarten, dass Arbeitnehmerinnen mit geringen Rentenansprüchen eher dazu neigen, den Renteneintritt auf später zu verschieben, da der Rentenabschlag sie relativ stärker trifft als Personen mit hoher Absicherung etwa aus der zweiten und dritten Säule oder auch aus den Einkommen eines Partners. Auch bei den Männern vermuten wir stärkere Verhaltensreaktionen auf die Möglichkeit des Rentenvorbezuges und eine geringere Sensibilität gegenüber Einkommensverlusten unter den vermögenderen Arbeitnehmern.

Wir betrachten zwei Datenquellen, um die Reaktion der älteren Arbeitnehmer auf die Änderungen der institutionellen Regeln abzuschätzen, die Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung sowie die Auswertungen des Bundesamtes für Sozialversicherung (Donini und Nussbaum 2003).

Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) befragt Individuen nach ihrem Erwerbsstatus. Aus dem Vergleich des Erwerbszustandes von Individuen über die Zeit lässt sich der Anteil der Individuen eines gegebenen Alters bestimmen, der von der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand wechselt. Um zu prüfen, ob ältere Arbeitnehmer ihr Verhalten gemäss unseren oben formulierten Erwartungen geändert haben, sind in Tabelle 4.4 die Übergangswahrscheinlichkeiten aus der Erwerbstätigkeit in den Rentenbezug nach Kalenderjahr und Alter getrennt für Männer und Frauen abgebildet. Wenngleich die SAKE-Daten eine Unterscheidung zwischen der AHV und Pensionen der zweiten Säule für den Ruhestand nicht erlauben, lässt sich dennoch prüfen, ob die AHV-Regeländerungen mit den erwarteten Verhaltensänderungen korrelieren.

Für die Frauen erwarten wir ab dem Jahr 2001 einen Rückgang der Rentenzugangswahrscheinlichkeit im Alter 62 und einen Anstieg für das Altersjahr 63. Genau diese Entwicklung zeigt sich in der Tabelle 4.4. Von allen mit 61 Jahren noch erwerbstätigen Frauen wechselten bis zum Jahr 2000 im nächsten Altersjahr ca. 38% in die Rente. Dieser Anteil sank nach der Umsetzung der institutionellen Änderungen 2001 auf knapp unter 20%, also um fast die Hälfte des früheren Anteils. Umgekehrt erhöhte sich die Rentenzugangswahrscheinlichkeit zwischen Alter 62 und 63 von 26,7 auf über 48%. Diese Entwicklung stimmt mit den erwarteten Reaktionen überein.

Für Männer erwarten wir ab dem Jahr 1997, in dem erstmals der Vorbezug zum Alter 64 möglich wurde, einen Anstieg in der Verrentungswahrscheinlichkeit für dieses Alter. Diese Vermutung wird durch die SAKE-Daten nicht bestätigt, hier ist die Verrentungswahrscheinlichkeit sogar von 16,9 auf 12,6% gesunken. Zum Jahr 2001 wurde der um zwei Jahre verfrühte Rentenvorbezug möglich. Es findet sich in den Rentenzugangswahrscheinlichkeiten ab Alter 63 dann auch in der Tat ein leichter Anstieg von zirka 10 auf fast 16% der Altersgruppe. Erst in den Jahren ab 2001 zeigt sich dann der schon früher erwartete Anstieg der Rentenzugangswahrscheinlichkeit für Alter 64. Insgesamt findet sich daher in den Daten eine Bestätigung der erwarteten Verschiebungen für die Männer, wenn auch nicht in so deutlichem Ausmass, wie das für die Frauen zu konstatieren ist.

Tabelle 4.3

Regulierung von Rentenalter und Vorbezug durch 10. AHV-Revision

	Männer			Frauen		
	ord. Rentenalter	Vorbezug möglich ab (% Rentenabschlag):		ord. Rentenalter	Vorbezug möglich ab (% Rentenabschlag):	
1996	65	–	–	62	–	–
1997	65	64 (6.8%)	–	62	–	–
1998	65	64 (6.8%)	–	62	–	–
1999	65	64 (6.8%)	–	62	–	–
2000	65	64 (6.8%)	–	62	–	–
2001	65	64 (6.8%)	63 (13.6%)	63	62 (3.4%)	–
2002	65	64 (6.8%)	63 (13.6%)	63	62 (3.4%)	–
2003	65	64 (6.8%)	63 (13.6%)	63	62 (3.4%)	–
2004	65	64 (6.8%)	63 (13.6%)	63	62 (3.4%)	–
2005	65	64 (6.8%)	63 (13.6%)	64	63 (3.4%)	62 (6.8%)
2006	65	64 (6.8%)	63 (13.6%)	64	63 (3.4%)	62 (6.8%)

Tabelle 4.4

Übergangswahrscheinlichkeiten aus der Erwerbstätigkeit in die Pensionierung (in Prozent)

Frauen Alter	Jahr		
	1992–2000	2001–2004	
60–61	8.6	9.3	
62	37.9	19.9	
63	26.7	48.4	
64–68	27.9	34.9	
Männer Alter	Jahr		
	1992–1996	1997–2000	2001–2004
60–62	8.3	10.0	10.6
63	10.6	10.7	16.0
64	16.9	12.6	20.2
65	52.3	39.8	49.7
66	36.1	26.6	39.3

Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (1991–2004, eigene Berechnungen)

Die Übergangsraten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung bieten noch keine Antwort auf die Frage, welche Arbeitnehmergruppen die Rentenvorbezugsmöglichkeiten in Anspruch nehmen. In einer Auswertung detaillierter Daten schweizerischer Pensionskassen finden Bütler et al. (2004) Evidenz dafür, dass es in der Tat die besser abgesicherten Erwerbstätigen sind, die die Möglichkeiten eines früheren Rentenzugangs nutzen.

In einer Studie des Bundesamtes für Sozialversicherung analysieren Donini und Nussbaum (2003) das Vorbezugsverhalten der Geburtsjahrgänge 1939 bei den Frauen und des Geburtsjahrgangs 1937 bei den Männern unter Verwendung der Daten aus dem Renten- und Einkommensregister der AHV, den Statistiken zu Ergänzungsleistungen des Bundesamtes für Sozialversicherung und der SAKE. Sie finden, dass für diese Jahrgänge Frauen eine deutlich höhere Vorbezugsquote aufweisen als die Männer (20,6% bei den Frauen gegenüber 6,7% bei den Männern). Hierbei ist anzumerken, dass der 1939er Jahrgang der Frauen der erste war, der den Rentenvorbezug nutzen konnte. Bei den Männern besteht die

se Möglichkeit seit dem Geburtsjahrgang 1933. Die Inanspruchnahme des Vorbezugs ist seither trotz des erheblichen Abschlags auf die Rentenleistungen in Höhe von 6,8% stetig gestiegen.

Donini und Nussbaum (2003) vergleichen das Vorbezugsverhalten lediger Männer und Frauen, bei denen das individuelle Einkommen die Finanzsituation genauer spiegelt als bei verheirateten Personen. Hier liegt wiederum die Inanspruchnahme des Vorbezugs bei Frauen insgesamt (19,2%) deutlich oberhalb derjenigen der Männer (6,1%). Tabelle 4.5 gibt die Vorbezugsraten in Abhängigkeit des massgebenden Einkommens an. Der Unterschied in den Vorbezugsraten ist besonders deutlich für die höheren Einkommensgruppen, bei denen sich das Verhältnis der Vorbezugsquoten (siehe die letzte Spalte in 4.5) von unter zwei mehr als verdoppelt. Dies legt nahe, dass der halbierte Kürzungssatz bei den Frauen mit stärkerer Nutzung des Vorbezugs einhergeht und dass dies zu besonders starkem Rentenvorbezug bei wohlhabenderen Arbeitnehmerinnen führt.

Andere Ergebnisse der Autoren zeigen deutlich höhere Vorbezugsraten bei verheirateten als bei ledigen Frauen. Allerdings lässt sich hieraus keine Schlussfolgerung hinsichtlich der Einkommenslage der Vorbezieher ziehen. Interessanterweise ist die Vorbezugsrate unter selbstständig erwerbenden Männern am höchsten und bei nicht erwerbstätigen Männern nur durchschnittlich. Die Autoren folgern daraus, dass die Inanspruchnahme des Rentenvorbezugs und der Austritt aus dem Erwerbsleben bei Männern nicht zwingend korreliert sind. Insgesamt scheinen die ersten Analysen bei Donini und Nussbaum die übrige Evidenz aus schweizerischen Daten zu bestätigen, nach der insbesondere Arbeitnehmer in finanziell abgesicherter Position die Möglichkeiten des Rentenvorbezugs nutzen (siehe dazu auch Bütler et al. 2004, Bieri et al. 2003, Widmer et al. 2003).⁵

4.1.5 Schlussfolgerungen

Dieses Kapitel hat sich mit der Entwicklung der Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer und der Bedeutung institutioneller Anreize für diesen Trend beschäftigt. Während die Evidenz den Rückgang der Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer in der Schweiz bestätigt, scheint dies – den Aussagen der Betroffenen sowie der Literatur zufolge – im Wesentlichen (noch) nicht durch die zunehmende Flexibilisierung des Rentenzugangs nach der 10. AHV-Revision verursacht worden zu sein. Die Befunde zu den Verhaltensreaktionen auf die angestossenen Reformen entsprechen den ökonomischen Vorhersagen. Insbesondere bei weiblichen Beschäftigten finden wir deutliche Verschiebungen im Rentenzugang, nachdem eine frühe

⁵ Die Autoren haben IV-Rentner aus der Analyse ausgeschlossen, sodass sich hier keine Überlagerungen ergeben.

Tabelle 4.5

Rentenbezug nach Geschlecht und Einkommensbereich

Massgebendes Einkommen	Frauen			Männer			Verhältnis Frauen/Männer Vorbezugsquote
	Normalbezug	Vorbezug	Vorbezugsquote	Normalbezug	Vorbezug	Vorbezugsquote	
bis 12 360	205	14	6.4%	103	4	3.7%	1.73
12 361–24 720	161	27	14.4%	204	17	7.7%	1.87
24 721–37 080	303	70	18.8%	265	23	8.0%	2.35
37 081–49 440	385	100	20.6%	392	30	7.1%	2.90
49 441–61 800	482	100	17.2%	420	27	6.0%	2.87
61 801–74 106	356	102	22.3%	251	7	2.7%	8.26
mehr als 74 160	312	110	26.1%	283	16	5.4%	4.83
Gesamt	2204	523	19.2%	1918	124	6.1%	3.15

Quelle: Donini und Nussbaum (2003, Graphik 2).

Verrentung durch die mit dem Rentenvorbezug anfallenden Rentenabschläge «kostenpflichtig» geworden ist. Die Ergebnisse von verschiedenen Seiten legen nahe, dass insbesondere wohlhabendere ältere Arbeitnehmer die Möglichkeiten des vorzeitigen Rentenbezugs nutzen, was mit den Erfahrungen in den USA übereinstimmt.

Aus dem Gesamtbild der Schweizer Situation und vor dem Hintergrund der internationalen Literatur, die immer wieder und zum Teil starke Verhaltensreaktionen auf institutionelle Regeländerungen hin feststellt, liegt die Vermutung nahe, dass eine weitere Verschärfung der Rentenzugangsregeln für AHV-Renten zu einer Verzögerung des Austritts aus dem Arbeitsmarkt führen wird. Gerade mit der Einführung des Regelrentenalters von 64 Jahren für weibliche Arbeitnehmer ab dem Jahr 2005 sollte hier nochmals ein Schub hin zur verlängerten Erwerbstätigkeit erfolgen. Festzuhalten ist jedoch auch, dass im internationalen Vergleich die Erwerbsneigung älterer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in der Schweiz bereits hoch ist. Daher ist es denkbar, dass Verhaltensreaktionen auf weitere Regeländerungen in der Schweiz schwächer ausfallen als in anderen Ländern. Während weniger Wohlhabende auf verzögerte Rentenzugangsmöglichkeiten durch verlängerte Erwerbstätigkeit reagieren werden, ist zu erwarten, dass besser abgesicherte Individuen sich für einen mit finanziellen Kosten verbundenen Rentenvorbezug entscheiden. Insgesamt würden damit bei einer Anhebung des Regelrentenalters sowohl das mittlere Rentenzugangsalter als auch die Beitragseinnahmen steigen, bzw. die Rentenauszahlungen sinken.

Aus wissenschaftlicher Sicht wäre eine Untersuchung der Verschiedenheit der Anreize aus den Regelungen der ersten und zweiten Säule und ihrer Interdependenzen von grossem Interesse. In dieser Richtung sind in jüngster Zeit interessante Beiträge für die US-amerikanische Situation entstanden. Da die

Alterssicherungssysteme der USA und der Schweiz mit einer Grundsicherung über die erste und der Lebensstandardsicherung über die zweite Säule vergleichbar scheinen, ist aus der Weiterentwicklung dieses Literaturzweiges ein Erkenntnisgewinn für die Schweiz zu erwarten.

4.2. Die berufliche Vorsorge: Situation und Ausblick⁶

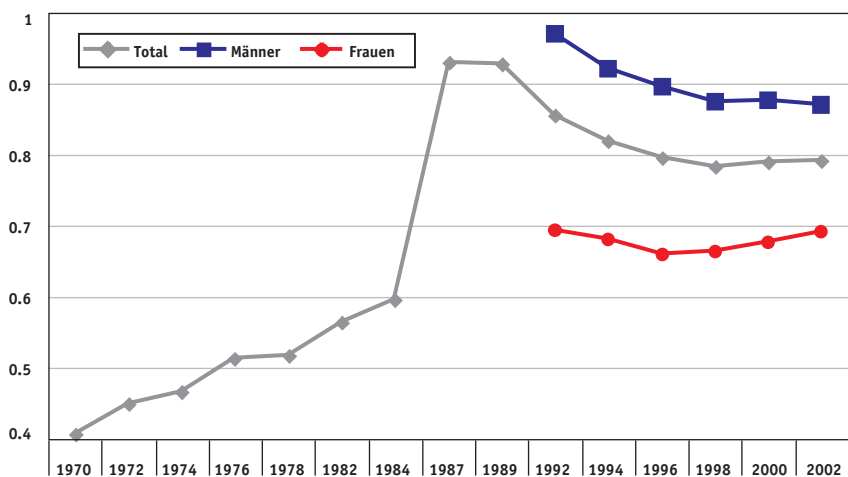
4.2.1 Übersicht

Genau 20 Jahre nach dem Obligatorium für die berufliche Vorsorge trat am 1. Januar 2005 ein erster Teil der ersten Revision des Beruflichen Vorsorgegesetzes (BVG) in Kraft. Im Gegensatz zur AHV blieb es um die zweite Säule lange Zeit weit gehend ruhig. Dies änderte sich dramatisch mit dem Einbruch der Kapitalmarktrenditen und der damit teilweise zusammenhängenden Unterdeckung vieler Kassen zu Beginn der 2000er-Jahre. In die letzten zwei Dekaden fielen aber auch die schweizerische Wachstumskrise, demografische Veränderungen mit einer Erhöhung der Lebenserwartung und einer Reduktion der Fertilität sowie ein gewisser Wandel in den Lebensformen mit einer merklichen Erhöhung der Arbeitsmarktpartizipation der Frauen. Der Abschluss der ersten Revision des BVG ist somit eine gute Gelegenheit für einen Rückblick und einen Ausblick auf die künftigen Herausforderungen des Systems.

Der vorliegende Bericht stellt die wichtigsten Charakteristika und aktuellen Diskussionspunkte der schweizerischen beruflichen Vorsorge kurz dar. Nach einem Überblick über die Entwicklung und die heutige Situation der schweizerischen Pensionskassen folgt eine Diskussion von aktuellen Problemen. Im letzten Teil werden mögliche Reformen der zweiten Säule kurz skizziert. Nur am Rande diskutiert werden in diesem Teil des Berichtes die allge-

⁶ Zu Kapitel 4.2 finden sich zwei Hintergrundpapiere unter: [www.kfk.admin.ch/Studien und Hintergrundpapiere/](http://www.kfk.admin.ch/Studien%20und%20Hintergrundpapiere/) «Annuities in Switzerland» und «High Pension Wealth Triggers Early Retirement even in a Funded Scheme», Bütler M., Universität St.Gallen.

Grafik 4.8: Von der beruflichen Vorsorge versicherte Arbeitnehmer(innen) als Anteil der Erwerbstätigen⁹



Quelle: Eigene Berechnungen, basierend auf den Angaben der Schweizerischen Pensionskassenstatistik 2002

meinen Vorteile und Probleme des Kapitaldeckungsverfahrens in einer alternden Gesellschaft. Diese sind bereits im Kapitel 3 ausführlich zur Sprache gekommen.⁷

**4.2.2 Status quo:
Rückblick auf die letzten 20 Jahre**

1985 wurde die berufliche Vorsorge für alle unselbstständigen ArbeitnehmerInnen ab einem gewissen Einkommen obligatorisch. Allerdings bereits zu diesem Zeitpunkt schon rund die Hälfte der Angestellten in irgend einer Form in einer Pensionskasse versichert (siehe Graphik 4.8). Ziel der zweiten Säule der Alterssicherung war und ist die Weiterführung des gewohnten Lebensstandards auch nach der Pensionierung, bei Invalidität sowie beim Tod des Ernährers. Für die Eintrittsgeneration gab es grosszügige Übergangsregelungen, welche allerdings in der Zwischenzeit ausgelaufen sind. Nach Alter gestaffelte gesetzliche Altersgutschriften waren als Massnahme zur besseren Integration älterer Arbeitnehmer in die Pensionskassen gedacht. Diese erweisen sich in der heutigen angespannten Arbeitsmarktsituation oft als Pferdefuss bei der Anstellung älterer ArbeitnehmerInnen.

Bis Ende der 90er-Jahre führten hohe Renditen, die zum Teil beachtlich über der gesetzlich vorgeschriebenen Mindestverzinsung lagen, zu einer komfortablen finanziellen Lage vieler Pensionskassen. Zudem hatten die meisten Kassen dank der Aufbauphase eine günstige Altersstruktur mit relativ kleinen Auszahlungen (Renten und Kapitalleistungen sowie Freizügigkeitsleistungen). Eine der wenigen wichtigen Änderungen des BVG der letzten 20 Jahre betraf die Einführung der beinahe vollständigen Freizügigkeit bei einem

Stellenwechsel. Als Konsequenz davon wurde das zu Beginn dominierende Leistungsprimat mehr und mehr durch Beitragsprimat abgelöst, da sich ein Stellenwechsel in einem Beitragsprimat sehr viel einfacher und transparenter handhaben lässt. Heute sind rund 80% der Versicherten in einer Beitragsprimatskasse versichert. Die historisch gewachsene Bindung der beruflichen Vorsorge an den Arbeitgeber führte in der Schweiz zu einer starken Segmentierung der zweiten Säule. Daran änderte auch die beachtliche Konzentration der letzten Jahren nicht viel.

Als Folge des Obligatoriums stieg der Anteil der versicherten Personen stark an. Ebenfalls stark wuchs das angesparte Alterskapital (siehe Graphik 4.9). Der Rückgang der Altersguthaben nach dem Jahre 2000 ist in erster Linie auf einen Einbruch am Kapitalmarkt zurückzuführen. Mit dem Rückgang der im Markt erzielbaren Renditen war es auch den meisten Kassen nicht mehr möglich, die Mittel zur Finanzierung der Mindestverzinsung aufzubringen. Dies führte zu einem dramatischen Anstieg der Kassen mit einer Unterdeckung.⁸

In die letzten 20 Jahre fielen allerdings noch andere für die berufliche Vorsorge relevante Veränderungen. Die wichtigste, die Erhöhung der Lebenserwartung, wirkte sich dabei direkt auf die finanzielle Situation aus. Andererseits haben auch die höhere Mobilität der Arbeitnehmer im Arbeitsmarkt, die Aufweichung des traditionellen Ernährermodells mit der damit verbundenen höheren Partizipationsrate der Frauen, die Zunahme der Teilzeitarbeit sowie die Reformen der AHV Auswirkungen auf die optimale Ausgestaltung der zweiten Säule. Diesen Änderungen sowie dem verstärkten Bedürfnis nach mehr Flexibilität sollte die erste Revision des BVG Rechnung tragen.

Was/wen/wie versichert die PK?

Im BVG obligatorisch versichert sind so genannt koordinierte Arbeitseinkommen über 19 350 Franken bei vollem Arbeitspensum und bis zum Dreifachen der individuellen AHV-Maximalrente.¹⁰ Während die untere Eintrittsschwelle fast immer zum Tragen kommt, versichern die meisten Kassen auch Einkommen oberhalb des maximalen rentenbildenden Jahreslohnes im so genannt überobligatorischen Bereich. Die seit 2005 tiefere Eintrittsschwelle erlaubt eine bessere Koordination mit der AHV auch für niedere Einkommen und Teilzeitbeschäftigte. Da mit dem Sicherheitsfonds auch ein gewisser Anteil des überobligatorischen Teils mitversichert wird (bis zu 150% der oberen Koordinationsgrenze), ist die Aufteilung in Obligatorium und Überobligatorium nicht ganz konsequent und gibt den Kassen auch einen gewissen Anreiz zur Höherversicherung.

7 Der umfassende und illustrative Bericht von Brunner und Wirz (2005) zeigt die Unterschiede der AHV und des BVG aus wirtschaftlicher Sicht auf. Weitere Analysen zur Situation der beruflichen Vorsorge in der Schweiz finden sich in Bütler & Ruesch (2005).

8 Siehe dazu die Diskussion im Abschnitt 3.4 Generelle Probleme der zweiten Säule.

9 Der vermeintliche Rückgang der Deckung nach 1989 ist auf die Reduktion von Doppelzahlungen zurückzuführen.

10 Die CHF 19 350 sind massgebend für die Versicherungsdeckung. Bis CHF 25 800 ist der koordinierte Lohn mindestens CHF 3225, darüber entspricht der koordinierte Lohn der Differenz zu CHF 22 575.

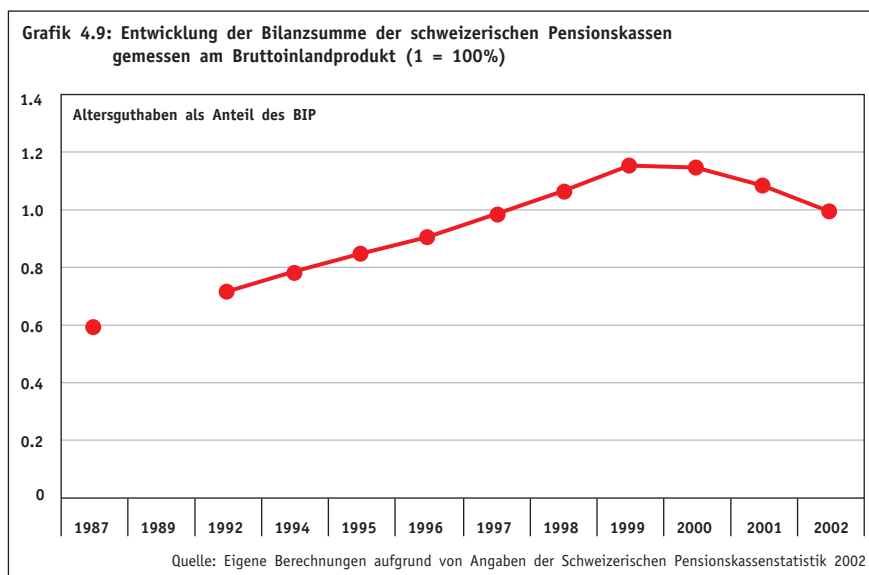


Tabelle 4.6

Ersatzraten der schweizerischen Alterssicherung¹² bei einer ununterbrochenen Karriere in einer PK mit einem Leistungsziel von 50% des letzten versicherten Lohnes (mit Koordinationsabzug, aber ohne Obergrenze)

	Zivilstand	Ersatzrate	
		Brutto	Netto
Bruttoeinkommen 50 000 Sfr	ledig	0.65	0.75
	verheiratet und 2 Kinder	1.07	1.18
Bruttoeinkommen 100 000 Sfr	ledig	0.63	0.75
	verheiratet und 2 Kinder	0.98	1.11
Bruttoeinkommen 200 000 Sfr	ledig	0.56	0.75
	verheiratet und 2 Kinder	0.84	0.98

Quelle: eigene Berechnungen, Bütler & Ruesch (2005)

Bei der Pensionierung werden die angesparten Altersguthaben durch einen geschlechts- und zivilstandsunabhängigen Umwandlungssatz in eine lebenslange Rente umgerechnet. Der gesetzlich vorgeschriebene Umwandlungssatz gilt dabei für den obligatorischen Teil. Dieser Satz kann aber unter gewissen Umständen auch tiefer liegen, vor allem wenn die Kasse die frei gewordenen Mittel zur Verbesserung von Rentenleistungen einsetzt. Wie bereits erwähnt, erreicht die berufliche Vorsorge eine hohe Abdeckung bei den Männern. Noch auffälliger allerdings sind die sehr hohen Ersatzraten,¹¹ die durch die kombinierten Renten der ersten und zweiten Säulen bei einer ununterbrochenen Karriere zustande kommen. Die anvisierte Brutto-Ersatzrate von 50 bis 60% führt zu Nettoersatzraten nach Steuern von rund 75% selbst für hohe Einkommen. Unter Berücksichtigung zusätzlicher Renten kann die Nettoersatzrate 100% sogar übersteigen (siehe Tabelle 4.6). Diese hohen Ersatzquoten sind möglicherweise auch teilweise verantwortlich für die Zunahme der Frühpensionierungen (siehe Seite 58).

Die berufliche Vorsorge versichert auch Invalidität und die Hinterbliebenen von Versicherten.

Die im BVG vorgesehene Begünstigung von Familienmitgliedern (PartnerInnen im Todesfall, minderjährige Kinder bei Invalidität, Tod und Alter) führt nicht zu höheren Kosten für Versicherte(n) mit Begünstigten. Die berufliche Vorsorge entspricht somit nicht einem reinen Leibrentensystem wie in anderen Ländern (zum Beispiel England und Chile), sondern impliziert Umverteilungen, hauptsächlich zu Lasten der allein stehenden Männer.¹³

1. BVG-Revision:

Die ab 1. Januar 2005 in Kraft tretende erste Revision des Beruflichen Vorsorgegesetzes betrifft verschiedene Aspekte der zweiten Säule. Einen ersten Schwerpunkt bilden dabei die Herabsetzung der Eintrittsschwelle sowie eine Reduktion des Koordinationsabzuges. Mit der ersten Massnahme soll den oben angesprochenen Änderungen im Arbeitsmarktverhalten (höhere Partizipation der Frauen und Aufweichung des traditionellen Ernährermodells) Rechnung getragen werden sowie der Versicherungsschutz auf kleinere Einkommen ausgedehnt werden. Eine Herabsetzung des Koordinationsabzuges kompensiert in gewisser Weise die Senkung des Umwandlungssatzes, kommt allerdings einer Beitragserhöhung gleich.

Die Anpassung des BVG an die revidierte AHV bildete den zweiten Schwerpunkt der Reform. Dazu gehören die Heraufsetzung des Rentenalters der Frauen auf 64 Jahre sowie die Einführung einer Witwerrente. Letztere ist relativ kostengünstig, da selbst bei einer höheren Arbeitsmarktpartizipation der Frauen diese Leistungen wegen der höheren Lebenserwartung der Frauen nur selten anfallen und im Durchschnitt gering sind.

Den dritten und für die finanzielle Gesundheit der Kasse wichtigsten Schwerpunkt bildete die Korrektur des zu hohen Umwandlungssatzes von 7,2% auf 6,8% über die folgenden zehn Jahre sowie dessen periodische Überprüfung. Damit sollte der höheren Lebenserwartung zumindest teilweise Rechnung getragen werden. Allerdings ist die Anpassung versicherungstechnisch zu gering, gleicht sie doch nicht viel mehr als die über die nächsten zehn Jahre ohnehin erwartete Zunahme der Lebenserwartung aus. Selbst bei einem relativ hohen langfristigen Zinssatz von 3,5% ist ein Umwandlungssatz von 6,8% um mindestens 10% zu hoch (siehe Bütler & Ruesch [2005]).

Andere wichtige Änderungen umfassen die mögliche Ausweitung der überobligatorischen Hinterlassenen-Leistungen an gleichgeschlechtliche Paare, die Einführung der Kapitaloption, eine höhere Transparenz für die Versicherten sowie gewisse Anpassungen bei den Einkaufsbeschränkungen.

11 Als Ersatzrate bezeichnet man die Höhe der Altersrente als Prozent des Arbeitslohnes (ohne Beträge an die Sozialversicherungen und die berufliche Vorsorge). Der für die Berechnung der Ersatzrate relevante Arbeitslohn ist, je nach Angabe, entweder der durchschnittlich erzielte Lohn über die ganze Beitragszeit oder aber der letzte Lohn vor der Pensionierung. Bei der Netto-Ersatzrate werden die Steuern von beiden Einkommen abgezogen.

12 Annahmen für die Berechnungen: Im Falle «verheiratet und 2 Kinder» wird angenommen, dass (noch) keine AHV-Rente für die Partnerin anfällt. Die Pensionskasse zahlt eine Rente in der Höhe von 50% des letzten versicherten Lohnes (Leistungsprimat oder Beitragsprimat mit entsprechendem Ziel). Steuerbasis ist die Stadt Zürich.

13 Die Nutzniesser der Umverteilung innerhalb des BVG sind nicht nur die Frauen, sondern insbesondere auch gut verdienende, verheiratete Männer. Letztere haben eine überdurchschnittliche Lebenserwartung und oft im Rentenalter noch Kinder. Im heutigen System werden Familien, die spät Kinder haben, gegenüber jungen Familien finanziell sehr stark privilegiert. Anzumerken ist, dass Kinder im Rentenalter kein Risiko darstellen und somit eine Versicherung eigentlich nicht angezeigt ist. Siehe dazu auch Bütler & Ruesch (2005).

AHV und BVG zusammen betrachtet:

Wer trägt die Risiken?

Wie bereits in Kapitel 3 dargestellt, sind die beiden Versicherungen AHV und BVG wegen der unterschiedlichen Finanzierungsmethoden auch verschiedenen Risiken ausgesetzt. Im Allgemeinen stellen dabei konjunkturelle Schwankungen und Fluktuationen auf dem Kapitalmarkt für beide Finanzierungssysteme kein grosses Problem dar, da sie mit genügend Reserven bewältigt werden können. Schwerer wiegen die grossen erwarteten demografischen Veränderungen, in erster Linie die starke Zunahme des Alterslastquotienten als Folge niedriger Geburtenraten, der Alterung der Baby-Boomers und einer wachsenden Lebenserwartung.

In einem Umlageverfahren wie der AHV müssen immer weniger junge Menschen für immer mehr Rentnerinnen und Rentner aufkommen. Die zweite Säule ist von den demografischen Veränderungen indirekt, über deren Einfluss auf die Kapitalmarktrenditen, betroffen. Wären Letztere konstant im langfristigen Durchschnitt, so würde die Demografie die zweite Säule nicht wesentlich berühren, sofern der Umwandlungssatz an die Lebenserwartung gekoppelt ist. Die Alterung der Gesellschaft beeinflusst die demografische Veränderung, aber auch die Faktorpreise (siehe Bohn [2005]). Die Reduktion der aktiven Bevölkerung führt zu einem höheren Verhältnis von Kapital zu Arbeit und daher tendenziell zu höheren Löhnen und niedrigeren Kapitalmarktrenditen. Während die höheren Löhne die Finanzierungsprobleme der AHV in einem geringen Ausmass mildern (sofern die Renten nicht vollständig an die Löhne gekoppelt werden), so impliziert die Reduktion der Kapitalmarktrenditen deutlich kleinere Renten im Kapitaldeckungsverfahren. Nun ist die Schweiz keine geschlossene Wirtschaft. Es ist allerdings sehr schwierig zu prognostizieren, inwieweit die Demografie-induzierten Schwankungen von Lohn und Kapitalrendite durch internationale Migration von Kapital und – weniger wichtig – Arbeit gedämpft werden können. Börsch-Supan, Ludwig und Winter (2005) betrachten diese Möglichkeit als relativ wichtig, auch wenn für die meisten Länder ähnliche – wenn auch zeitlich verzögerte – demografische Veränderungen erwartet werden. Die Demografie wird aber auf jedem Fall zu einer ungünstigeren Finanzierungssituation der Alterssicherung führen, in welchem Umfang, ist jedoch unsicher. Ein Mehssäulensystem umfasst wenigstens die Möglichkeit einer gewissen Risikodiversifikation.

Dem Staat kommt eine wichtige Rolle beim Risikoausgleich zwischen den verschiedenen Generationen zu. Neben den demografisch

bedingten, eher langfristigen Schwankungen sind dabei auch die kurzfristigen durch den Kapitalmarkt verursachten Risiken zu betrachten. Würde zum Beispiel der Umwandlungssatz direkt vom Markt bestimmt, gäbe es starke Unterschiede in den Renten für ansonsten «gleiche» Generationen, so wie dies in Chile der Fall ist. Solche Unterschiede in den Renten können durchaus im Bereiche von 20% liegen. Ein gewisser Risikoausgleich ist nicht nur auf Grund der Gleichbehandlung verschiedener Generationen angezeigt. Sofern er durch eine marktnahe Regulierung begleitet wird, kann ein solcher Risikoausgleich verhindern, dass Generationen, welche wegen tiefer Zinsen zum Zeitpunkt der Pensionierung eine tiefe Rente erzielen, den Staatshaushalt über bedarfsorientierte zusätzliche Leistungen der ersten Säule belasten.

4.2.3 Aktuelle Probleme/Diskussionspunkte

Die aktuelle Diskussion kann in drei Gebiete unterteilt werden: Erstens die Lösung von bereits bestehenden (Finanzierungs-)Problemen, zweitens die Regulierung und Aufsicht der Kassen zur Vermeidung solcher Probleme und drittens die stärkere Flexibilisierung der Alterssicherung. Bei den anstehenden Problemen ist vor allem die Schliessung der in den letzten Jahren entstandenen Deckungslücken der Pensionskassen zu erwähnen. Aus der individuellen Sicht der Versicherten schliesslich scheint die Flexibilisierung der relativ starren Struktur des BVG prioritär, damit den unterschiedlichen Bedürfnissen eher entsprochen werden kann.

Wie kommt eine PK aus einer Deckungslücke?

Der Einbruch der auf dem Kapitalmarkt erzielbaren Renditen in den Jahren 2001 und 2003 führte zu einer drastischen Senkung der Deckungsgrade der Pensionskassen. Eine Unterdeckung entsteht dann, wenn der angesparte Kapitalstock den Barwert der damit eingegangenen künftigen Verpflichtungen nicht mehr decken kann. Im Jahre 2002 waren rund 35% der Versicherten in einer Kasse mit Unterdeckung, etwa 10% sogar in einer Kasse mit einem Deckungsgrad von weniger als 90%.¹⁴ In der Zwischenzeit scheinen sich diese Werte verbessert zu haben, allerdings fehlen noch genaue Zahlen.

Hat eine Pensionskasse einmal eine Deckungslücke, so sind rechtlich verschiedene Sanierungsmassnahmen möglich. Die wichtigsten sind Sanierungsbeiträge von Versicherten (unter restriktiven Bedingungen auch von Rentnerinnen und Rentnern), die Senkung der Verzinsung unter die gesetzliche Mindestverzinsung, die Sistierung des Vorbezugs für den Erwerb von Wohneigentum sowie steuerabzugsfähige Einlagen des Arbeitgebers. Die

¹⁴ Quelle: Bütler & Ruesch (2005), basierend auf Angaben des Bundesamtes für Sozialversicherungen und der Pensionskassenstatistik. Die Zahlen sind mit Vorsicht zu geniessen, da nicht zu allen Kassen verlässliche Daten existieren.

letzten zwei Massnahmen erhöhen zwar die Liquidität der Kasse kurzfristig, tragen allerdings nichts zu einer Sanierung der Kasse bei. Bei öffentlich-rechtlichen Kassen mit Staatsgarantie können die Steuerzahler zur Begleichung der Finanzierungslücke herangezogen werden.¹⁵

Die einzelnen Sanierungsmöglichkeiten belasten die Versicherten in unterschiedlicher Weise. Zur Illustration ein Rechenbeispiel einer Kasse mit einer gut durchmischten Altersstruktur: Eine Senkung der Mindestverzinsung um 0,5% für ein Jahr entspricht etwa einem Sanierungsbeitrag von 1,5% des durchschnittlichen versicherten Lohnes. Für die einzelnen Altersgruppen sieht die Rechnung allerdings sehr unterschiedlich aus: Eine Senkung des Mindestzinses um einen halben Prozentpunkt entspricht 0,2% (0,7%) des versicherten Lohnes für 30-(40)Jährige, aber 1,6%, respektive 2,9 % des versicherten Lohnes für 50- und 60-Jährige. Selbst wenn berücksichtigt wird, dass sich die Lücken über die Zeit durch Zins und Zinseszins vergrössern, reichen die relativen Kosten der Sanierung über den Mindestzins, gemessen in Prozent des möglichen Alterskapitals, von 0,06% für 30-Jährige bis zu 0,5% des möglichen Alterskapitals für 65-Jährige. Bleibt der gewährte Zins über einige Jahre kleiner als der Mindestzins, so ergeben sich unter Umständen Kürzungen der Rente im Prozentbereich für ältere Arbeitnehmer. Wenn die bestehenden Renten nicht angepasst werden können, ergibt sich bei einer Sanierung über die Verzinsung eine sehr ungleiche Behandlung von Personen kurz vor oder nach der Pensionierung. Direkte Sanierungsbeiträge von Versicherten sind daher in jedem Fall transparenter.

Regulierung I: Umwandlungssatz

Bei der Pensionierung wird das angesparte Kapital – sofern es nicht ausbezahlt wird – mit dem jeweils aktuellen einheitlichen Umwandlungssatz in eine lebenslange Rente umgerechnet. Dieser Satz ist nicht an die Lebenserwartung indexiert und ist zudem unabhängig von der Zusammensetzung der Versicherten nach Geschlecht und Zivilstand. Der Umwandlungssatz wurde bereits beim Obligatorium mit eher zu hohen Mortalitätsraten errechnet. In der Zwischenzeit ist die Lebenserwartung weiter gestiegen, sodass die Notwendigkeit der beschlossenen und 2005 begonnenen Senkung des Umwandlungssatzes heute kaum mehr umstritten ist – auch wenn sie zu spät und in zu geringem Ausmass kommt.

Wie bereits oben erwähnt, kann eine Pensionskasse einen tieferen als den gesetzlich vorgeschriebenen Umwandlungssatz anwenden, falls die so frei gewordenen Mittel zur Verbesserung der Leistungen eingesetzt werden.

Dieses Vorgehen wird denn auch von einigen Kassen bereits angewandt. Die Vorteile liegen in einem grösseren finanziellen Spielraum der Kasse sowie einer höheren Flexibilität der Leistungen. So kann zum Beispiel die Anpassung an die Inflation den Nachteil einer tieferen Anfangsrente für die Versicherten mehr als kompensieren. Der Hauptnachteil liegt darin, dass es nicht unbedingt transparent sein muss wem die zusätzlichen Leistungen zugute kommen. So können unter Umständen gewisse Versicherte überproportional davon profitieren.

Der Umwandlungssatz sollte nicht nur die bereits realisierte Erhöhung der Lebenserwartung berücksichtigen, sondern auch die für die aktuell Versicherten prognostizierte Änderung der Mortalitätsraten. Ansonsten hinkt der Umwandlungssatz der Entwicklung der Lebenserwartung nach, mit der Folge, dass die Leistungen der beruflichen Vorsorge zuungunsten der jüngeren Generationen verzerrt sind. Bei einem einheitlichen Satz für alle Bevölkerungsgruppen (wie in der Schweiz) müsste zudem noch berücksichtigt werden, dass sich die Zusammensetzung des Versichertenkollektivs mit der Zeit ändern kann, da die einzelnen Gruppen für die Kassen unterschiedlich teuer sind.

Regulierung II: Mindestverzinsung

Der Mindestzins bestimmt die minimale Verzinsung des angesparten Alterskapitals. Wie Grafik 4.10 zeigt, war die Mindestverzinsung mit 4% während Jahren tiefer als die durchschnittlichen Erträge von Obligationen und Aktien. Bis zirka 1996 war der Mindestzins tiefer als der kurzfristige Zinssatz und in einigen Jahren sogar tiefer als die Inflationsrate. Es wundert denn auch nicht, dass die Kassen in dieser Zeit grosse Reserven anhäufen konnten und mit diesen teilweise grosszügige Rentenpläne finanzierten. Dies änderte sich dramatisch, als nicht nur die Aktienkurse einbrachen, sondern auch die langfristigen Zinsen deutlich unter den Mindestzinssatz fielen. Nach heftigen politischen Debatten wurde, wie in Tabelle 4.7 dargestellt, der Mindestzins angepasst.

Dass die Reduktion des Mindestzinses unpopulär ist, überrascht nicht. Eine permanente Senkung der Mindestverzinsung von 4 auf 3 Prozent reduziert über den ganzen Lebenszyklus gesehen das angesparte Alterskapital um rund 15 bis 20 Prozent (Annahmen: gesetzliche Altersgutschriften, Lohnwachstum von 2% pro Jahr). Allerdings sollen die Kassen auch nicht über längere Zeit mehr auszahlen müssen, als dass sie einnehmen. Im Prinzip könnten die Schwankungen der Kapitalrendite durch die Akkumulation von Reserven in guten Zeiten aufgefangen werden. Diese Möglichkeit hat sich allerdings in der Vergangen-

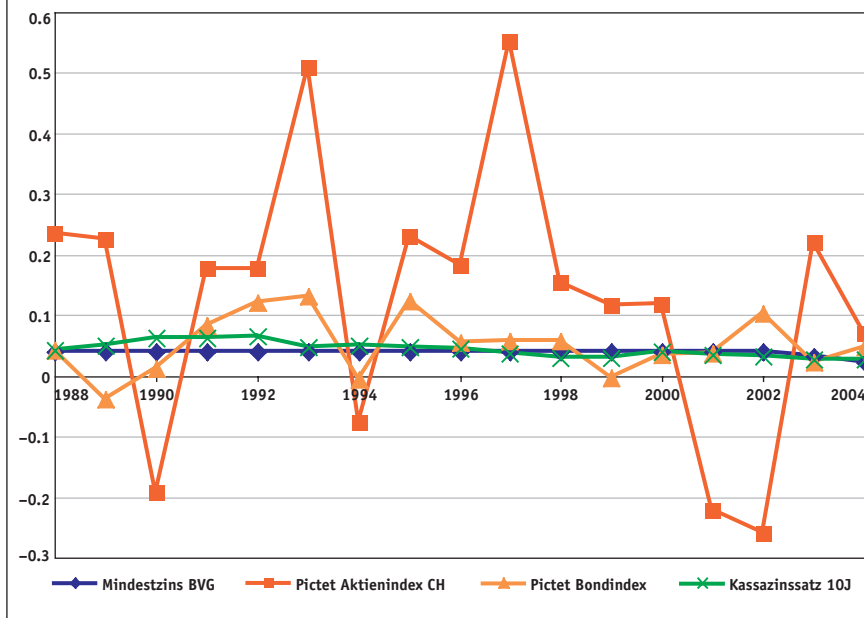
¹⁵ Pensionskassen mit einer Staatsgarantie sind überdurchschnittlich häufig und in besonderem Ausmass von einer Unterdeckung betroffen. Zu dieser Unterdeckung tragen allerdings noch andere Faktoren bei, wie zum Beispiel restriktivere Anlagevorschriften.

Tabelle 4.7

Entwicklung der Mindestverzinsung im BVG seit 1985

Jahre	1985–2002	2003	2004	2005
Mindestzins BVG	4%	3.25%	2.25%	2.5%

Grafik 4.10: Vergleich des Mindestzinssatzes mit verschiedenen Markttrenditen (1 = 100% pro Jahr). Weiterführende Informationen in Bütler & Ruesch (2005).



heit aus zwei Gründen als wenig tauglich erwiesen: Erstens besteht bei hohen Reserven ein starker Druck zur kurzfristigen Verbesserung der Renten oder zu einer Senkung der Beiträge. Zweitens besteht das Problem der Residualansprüche auf die so angehäuften Reserven vor allem bei einem Stellenwechsel.

Der vorgeschriebene Mindestzins wird nach wie vor vom Bundesrat festgelegt. Eine solche diskretionäre Anpassung der Verzinsung birgt die Gefahr der einseitigen Einflussnahme von Interessengruppen. So sind zum Beispiel die Versicherten schlechter organisiert als die Versicherer und können eine Erhöhung der Mindestverzinsung schlechter durchsetzen als die Versicherer deren Senkung, wie das Beispiel der letzten 20 Jahre deutlich zeigt. Eine weit tauglichere Regulierung wäre daher die Bindung des Mindestzinses an eine Marktrendite.

Eine Diskussion der Verzinsung ist unvollständig ohne die Erwähnung des Zusammenhangs mit dem technischen Zinssatz. Letzterer wird zur Abdiskontierung der künftigen Leistungen und Beiträge verwendet und erlaubt somit die Bestimmung der Verpflichtungen einer Kasse. Entscheidend ist der technische Zinssatz insbesondere für die Berechnung des Umwandlungssatzes. Im Gegensatz zur Mindestverzinsung sollte daher der technische Zinssatz dem langfristig erzielbaren Ertrag auf dem Kapitalmarkt entsprechen. Sinken die Renditen dauerhaft, so ist eine Reduktion die-

ses Wertes unumgänglich. Dies wäre jedoch für die Versicherten schmerzlich. Eine Senkung des technischen Zinssatzes von 4 auf 3% würde den Umwandlungssatz, und somit auch die Renten, um zirka 8 bis 9 Prozent senken.¹⁶

Flexibler Altersrücktritt

Eine Mehrheit der Kassen (vor allem die grösseren) bietet schon heute Möglichkeiten zum vorzeitigen Altersrücktritt, von denen auch grosszügig Gebrauch gemacht wird, wie in Abschnitt 4.1 dargelegt wurde. Die Regelungen reichen von Vorbezügen unter versicherungsmathematischen Kürzungen bis zu vollen Leistungen zu einem tieferen als dem offiziellen Rentenalter (meist 62) mit AHV-Überbrückungsrenten, die nach dem Alter 65 voll oder teilweise zurückbezahlt werden müssen. In Zeiten hoher Kapitalmarktrenditen wurden die zum Teil sehr grosszügigen Regelungen vor allem aus den Überschüssen alimentiert. Diese Form der Finanzierung ist aber heute nicht mehr möglich und stellt die Kassen vor erhebliche Probleme bei bereits eingegangenen Verpflichtungen (vor allem auch im Hinblick auf die zu hohen Umwandlungssätze).

Empirische Studien (Gruber & Wise 2004 im internationalen Vergleich, Bütler, Huguenin & Teppa 2005 für die Schweiz) zeigen deutlich, dass Möglichkeiten zur frühzeitigen Pensionierung das durchschnittliche Rentenalter selbst dann senken, wenn die Kürzungen für den Vorbezug versicherungstechnisch fair sind. Viele Versicherte gehen somit zum frühestmöglichen Termin in Rente. Auch in der Schweiz ist das durchschnittliche Rentenalter in den letzten 15 Jahren stark gesunken. Dies dürfte nicht nur eine Folge der Zunahme der von den Pensionskassen angebotenen Möglichkeiten zur Frühpensionierung sein. Ebenso wichtig scheint, dass sich dank der ausgebauten zweiten Säule (mit den resultierenden hohen Ersatzraten auch für hohe Einkommen) immer mehr Versicherte einen vorzeitigen Rücktritt aus dem Erwerbsleben leisten können. Für diese Erklärung spricht auch, dass das durchschnittliche Rentenalter je tiefer ist, desto höher das angesparte Pensionskassenkapital ist. Dies führt dazu, dass hoch qualifizierte Arbeitnehmer oft früher in Rente gehen (können) als schlecht ausgebildete Arbeiter.

Kapital oder Rente?

Bis zur 1. Revision des BVG war der Barbezug des Altersguthabens nur in gewissen Kassen möglich. Seit dem 1. Januar müssen die Kassen den Versicherten auf Wunsch mindestens 25% des angesparten Kapitals pauschal auszahlen. Theoretisch kann die Wahl zwischen Rente und Kapital unter Umständen zu Problemen der adversen Selektion führen, da Versicherte mit unterdurchschnittlicher

16 Der genaue Wert hängt von den verwendeten Mortalitätsraten ab. Die Auswirkungen des technischen Zinssatzes unterscheiden sich zwischen Beitrags- und Leistungsprimat. Für Details siehe keel, Frauendorfer und Jacoby (2003).

Lebenserwartung einen höheren Geldwert aus der Kapitaloption erzielen, und der Kapitalbezug zusätzlich steuerlich begünstigt wird. Die Kassen wären somit mit den «schlechten Risiken» belastet. Die Erfahrung zeigt allerdings, dass diese Befürchtung unbegründet ist (siehe Büttler & Teppa [2005]). So wählen zum Beispiel unverheiratete Männer, welche eine kürzere Lebenserwartung und keine rentenberechtigten Nachkommen haben, überdurchschnittlich oft die lebenslange Rente, obwohl der Geldwert der Kapitaloption für sie in den meisten Fällen höher wäre.

Eher ins Gewicht fallen dürfte der Umstand, dass ein Teilbezug des Kapitals zu einer kleineren Altersrente führt. Im Extremfall ist die resultierende Rente kleiner als das Existenzminimum und der Versicherte kann nach dem Verzehr des Kapitals Ergänzungsleistungen der AHV beziehen. Bei den gesetzlich vorgeschriebenen 25% ist dies wohl eher selten der Fall, bei den zahlreichen Kassen, die den vollen Barbezug erlauben, allerdings schon.¹⁷ Die starre Regelung von 25%, die sich zudem auf den obligatorischen Teil beschränkt, ist daher eher unglücklich. Es wäre besser, den Kapitalbezug so zu begrenzen, dass die gesamten Renteneinkünfte (AHV und BVG) einen bestimmten Betrag (zum Beispiel 1,5-mal die Maximalrente der AHV) nicht unterschreiten. So könnte sichergestellt werden, dass der Staat die vorgezogenen Kapitalleistungen später nicht mit Ergänzungsleistungen kompensieren muss.

4.2.4 Mögliche Reformen und Ausblick

Die heutigen Diskussionspunkte liefern auch Hinweise auf mögliche künftige Verbesserungen und Reformen der beruflichen Vorsorge. Die diskutierten Reformvorschläge reichen von Verbesserungen innerhalb des bestehenden Systems über eine Verbesserung der Flexibilität der zweiten Säule bis zu einschneidenden Änderungen der Regulierungsphilosophie. Ziele sind, unter anderem, eine höhere Effizienz des Systems, inklusive eine bessere Abstimmung mit der ersten Säule, und eine höhere Entsprechung der Bedürfnisse der Versicherten.

Relativ unbestritten ist, dass die Parameter der Regulierung, insbesondere die Mindestverzinsung und der Umwandlungssatz, periodisch an die Marktbedingungen und die Demografie angepasst werden sollten. Ideal ist eine Indexierung des Umwandlungssatzes an die aktuellen Sterbetafeln unter Mitberücksichtigung der prognostizierten Erhöhung der Lebenserwartung der Versicherten. Ist die Regulierung nicht nahe genug am Markt, sehen sich die Kassen Leistungsversprechungen gegenüber, die sie nicht finanzieren können. Als weitere Folge wären auch die Lebensver-

sicherer an der beruflichen Vorsorge nicht mehr interessiert, wie dies bereits heute teilweise der Fall ist.

Pro und contra freie Wahl der Pensionskasse

Eine Flexibilisierung der beruflichen Vorsorge kann auch über eine freie Kassenwahl erreicht werden. Auf der Hand liegt der Vorteil, dass in einem System mit freier Wahl der Pensionskasse ein Wettbewerb zwischen den Kassen zu besseren Bedingungen, insbesondere zu geringeren Kosten, sowie zu einer besseren Entsprechung der Wünsche der Versicherten führen könnte. Für kleine Firmen mit wenigen Angestellten ergäben sich damit auch administrative und finanzielle Minderbelastungen, da gewisse Fixkosten wegfallen würden. Bei mittleren und grösseren Firmen kann der administrative Aufwand unter Umständen wieder grösser werden, da für jeden Angestellten andere, und potenziell ändernde, Bedingungen herrschen. Solange die Unternehmungen die Rolle des Intermediärs in der zweiten Säule spielen (was nicht unbedingt notwendig ist), so besteht die Gefahr, dass mögliche Ersparnisse bei den Kassen durch einen Mehraufwand bei den Firmen kompensiert werden.

Die Beispiele Chile und Australien zeigen auch, dass die Verwaltungskosten und vor allem die bei einer freien Wahl neu anfallenden Marketingkosten hoch sein können. In Australien weisen Gruppenversicherungen (ähnlich wie im schweizerischen System) geringere Kosten aus als Individualversicherungen. Administrationskosten reduzieren die erzielbare Altersrente um 15 bis 33% in Chile, um zirka 15 bis 20% in Australien (bei freier Kassenwahl), aber um deutlich weniger als 10% in der Schweiz (Batesman, Kingston und Piggott [2001]).¹⁸ Auf Grund langjähriger Erfahrungen mit amerikanischen 401(k) Plänen, welche einem System mit freier Pensionskassenwahl sehr nahe kommen, argumentieren Munnell und Sundén (2004) zudem, dass die meisten Versicherten mit der Planung der Altersvorsorge überfordert sind. Die Autorinnen kommen denn auch zum Schluss, dass eine Zwangssparkkomponente ohne Wahlmöglichkeiten für viele Versicherte optimal wäre.¹⁹

Die in der schweizerischen beruflichen Vorsorge inhärente implizite Selektion der Versicherten mit ähnlichen Charakteristika (vor allem bezüglich der Lebenserwartung) hat durchaus auch Vorteile. Die grosszügigen Frühpensionsregelungen im Baugewerbe konnten unter anderem deswegen realisiert werden, weil eine unterdurchschnittliche Lebenserwartung sowie die Reduktion von Invaliditätsleistungen an ältere Arbeitnehmer diese Mehrkosten teilweise kompensieren konnten. Ohne Selektion impliziert ein Kapitaldeckungsverfahren nicht nur unerwünschte

17 So ist bei kleineren Kassen der Barbezug oft die dominante Leistungsform.

18 Die Zurechnung von Verwaltungskosten (inklusive der Kosten der Vermögensverwaltung) ist sehr schwierig und mit Fehlern behaftet. Sie hängt zudem sehr stark von der Organisationsform der Kassen ab. So können zum Beispiel autonome Kassen von der Personaladministration der zugehörigen Firma profitieren, da dort ohnehin für alle Mitarbeitenden Datenblätter und Sozialversicherungsabrechnungen geführt werden müssen.

19 Die Wahl einer Pensionskasse ist für die Versicherten wohl schwieriger als die Wahl einer Krankenkasse. Im Gegensatz zur Krankenversicherung ist die zweite Säule inhärent dynamisch und Leistungs- und Beitragsphase fallen nicht zusammen.

Literaturangaben zur Kapitel 4.2

- Bateman, Hazel, Kingston G. und Piggott J. (2001): *Mandating Private Retirement Provision*, Cambridge University Press.
- Bohn, Henning (2005), «Who Bears What Risk? An International Perspective», Arbeitspapier University of California at Santa Barbara.
- Supan B., Axel, Ludwig A. und Winter J. (2005), «Aging, pension reform, and capital flows: A multi-country simulation model», Arbeitspapier Mannheim Research Institute for the Economics of Aging (MEA)
- Pattthey B., Olivier und Wirz R. (2005): «Vergleich zwischen der AHV und der beruflichen Vorsorge (BV) aus wirtschaftlicher Sicht», Beiträge zur Sozialen Sicherheit, EDI, Forschungsbericht Nr 5/05.
- Bundesamt für Statistik (2002): *Die berufliche Vorsorge in der Schweiz: Pensionskassenstatistik 2002*. Neuchâtel.
- Bütler, Monika (2004) «Mandated Annuities in Switzerland», in Fornero, Elsa. & Luciano, E. (Herausgeber); *Developing an Annuity Market in Europe*, Edward Elgar Publishing Ltd.
- Bütler, Monika, Huguenin O. und Teppa F. (2005), «High Pension Wealth Triggers Early Retirement even in a Funded Scheme», revidierte Version von «Why Forcing People to Save for Retirement May Backfire», *CEsifo working paper 1458*.
- Bütler, Monika und Teppa F. (2005); «The Choice Between an Annuity and a Lump Sum: Results from Swiss Pension Funds»; *CEPR working paper*.
- Bütler, Monika und Ruesch M. (2005); «Annuities Markets: Switzerland»; Arbeitspapier.
- Gruber, Jonathan und Wise D. (2004); *Social Security Programs and Retirement Around the World: Microestimations*, University of Chicago Press, Chicago.
- Keel, Alex, Frauendorfer K. und Jacoby U. (2003); «Studie über die kurz- und mittelfristigen Finanzierungsrisiken von Vorsorgeeinrichtungen. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Einflusses der technischen Parameter», Institut für Unternehmensführung HSG, im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen.
- Kommission für Konjunkturfragen/Commission pour les questions conjoncturelles; «Versicherungsökonomische Aspekte der 2. Säule» / «Aspects actuariels du 2^e pilier», *Jahresbericht der KfK/Rapport annuel de la CQC*, September 2002.
- Kotlikoff, Laurence und Burns S. (2004), *The Coming Generational Storm*, MIT Press, Cambridge.
- Munnell, Alicia und Sundén A. (2004). *Coming Up Short: The Challenge of 401(k) Plans*. Washington, DC: The Brookings Institution Press.

Umverteilungen von arm zu reich, sondern generiert unter Umständen auch bedeutende Kosten für die Invaliditätsversicherung und die Ergänzungsleistungen der AHV.

Ganz ohne Wahlmöglichkeiten ist das schweizerische System ohnehin nicht, gehört doch die Pensionskasse auch zu einem wichtigen Teil des Leistungspakets einer Firma. Dies ist, notabene, immerhin auch einer der Hauptgründe für die spontane Entstehung (ohne Staatseingriff) von beruflichen Vorsorgesystemen in vielen Ländern. Nicht zu vergessen ist auch, dass die Übergangskosten bei einem Systemwechsel hoch sein können.

Dynamisierung des Umwandlungssatzes auch nach Geschlecht und Zivilstand?

Unabhängig von der Diskussion der freien Kassenwahl scheint die Notwendigkeit einer höheren Flexibilisierung der beruflichen Vorsorge unbestritten. Der uniforme Umwandlungssatz, einst als Ausdruck einer Gleichbehandlung der Geschlechter gesehen, führt zu einer ausgeprägten Ungleichbehandlung von Personen in verschiedenen Lebensumständen. Wohl hat die obligatorische Witwenrente zu einer massgeblichen Reduktion der Witwenarmut geführt, welche zum Beispiel in den USA immer noch verbreitet ist. Es ist allerdings nicht unbedingt einzusehen, weshalb diese Ehepaarrente von den anderen Versicherten mitfinanziert werden muss. Ein gut gestellter Versicherter mit einer jüngeren Frau und minderjährigen Kindern erzielt unter Umständen eine Rente pro einbezahlten Franken, die doppelt so hoch ist wie die eines allein stehenden Arbeiters, der dann seinerseits eventuell von der AHV Ergänzungsleistungen beantragen muss. Ein einheitlicher Umwandlungssatz führt eher zu einer Ungleichbehandlung von unterschiedlichen Lebens- und Arbeitsmustern als zu einem gerechten System.

Wie würde die Sache nun aussehen, wenn sich der Umwandlungssatz nach individuell beobachtbaren Kriterien (Geschlecht, Zivilstand, Altersdifferenz zum/r mitversicherten PartnerIn) unterscheiden würde? Entgegen dem allgemeinen Verständnis würden die Frauen bei einem Systemwechsel im Durchschnitt nicht schlechter gestellt als heute. Es gäbe allerdings weniger Umverteilung von allein stehenden Männern zu verheirateten Personen. Eine marktgerechtere Festsetzung des Umwandlungssatzes würde nicht nur der Vielfalt der modernen Lebensformen besser Rechnung tragen, sondern auch das Risikomanagement der Versicherer erleichtern.

4.2.5 Schlussbemerkungen

Die Alterssicherung ist und bleibt eine Bausstelle. Dies dürfte sich auch nicht so schnell ändern angesichts der grossen Un-

sicherheiten über die künftigen wirtschaftlichen und demografischen Entwicklungen weltweit. Finanzierungslücken wird es immer auch bei der kapitalgedeckten zweiten Säule geben. Trotz aller Probleme steht die berufliche Vorsorge der Schweiz im internationalen Vergleich allerdings gut da. Die anstehenden Probleme lassen sich durchaus im bestehenden Rahmen lösen. Über der Diskussion um die Unterdeckung von grossen (und vor allem öffentlichen) Kassen wurde oft vergessen, dass eine Mehrheit der schweizerischen Pensionskassen finanziell gut da steht und eine grosszügige Alterssicherung unter relativ geringen Administrationskosten anbietet. Eine zu marktferne Regulierung und zu hohe Mindestleistungen stellen aber insbesondere auch die Versicherungen, die in vielen Fällen die berufliche Vorsorge kleiner Firmen übernehmen, vor Probleme im obligatorischen Bereich.

Zwingt der Staat die Leute zum Sparen, wie dies in der Schweiz in einem sehr umfassenden Rahmen geschieht, ist eine Regulierung und Überwachung der Pensionskassen selbst bei freier Kassenwahl unumgänglich. Die Entwicklungen der letzten 20 Jahre sowie die Erfahrungen anderer Länder haben gezeigt, dass es für Versicherte und Versicherer gleichermaßen sehr schwierig ist, Verträge über mehrere Jahrzehnte zu beurteilen. Wünschenswert sind daher eine flexible Regulierung, die sich viel näher als bisher an den Marktbedingungen orientiert, eine Indexierung der Leistungen an die Lebenserwartung, sowie eine bessere Abstimmung der beruflichen Vorsorge mit der ersten Säule.

4.3 Langzeitpflege im Alter²⁰

4.3.1 Kontext

Zwischen 2000 und 2030 dürfte sich die Lebenserwartung im Alter von 60 Jahren von 20,7 auf 22,1 Jahre für Männer und von 25,1 auf 26,7 Jahre für Frauen erhöhen. Durch die längere Lebensdauer wird der Anteil an Hochbetagten weiter steigen, und die Folgen im Zusammenhang mit der Pensionierung der Babyboom-Generation werden sich verschärfen. Auch dürfte die Zahl der Personen, die zur Bewältigung des Alltags langfristig Pflege und Betreuung benötigen, bis 2030 markant zunehmen. Der Umfang dieses Trends ist jedoch unsicher, da sich nur schwierig vorhersagen lässt, wie sich der Gesundheitszustand und der Betreuungsbedarf der älteren Menschen in den kommenden Jahrzehnten entwickeln werden.

Die Mehrheit der Bevölkerungsgruppe, die regelmässig Pflege und Betreuung benötigt, ist älter als 80 Jahre. Von den 76 000 in Alters- und Pflegeheimen wohnhaften Personen sind fast

²⁰ Zu Kapitel 4.3 findet sich ein Hintergrundpapier unter: [www.kfk.admin.ch/Studien und Hintergrundpapiere/ Soins de longue durée des personnes âgées](http://www.kfk.admin.ch/Studien%20und%20Hintergrundpapiere/Soins%20de%20longue%20dur%C3%A9e%20des%20personnes%20%C3%A2g%C3%A9es), Jean-remaud C., Université de Neuchâtel.

80% über 80 Jahre alt. Gleichzeitig ist der Grossteil der älteren Menschen noch selbstständig: In der Altersgruppe der 65-/79-Jährigen sind 94% selbstständig und 6% pflegebedürftig. Bei den Über-80-Jährigen sind noch drei von vier Personen selbstständig, lediglich ein Viertel benötigt Pflege und Betreuung (Höpflinger und Hugentobler 2003).

Die Langzeitpflege umfasst sowohl medizinische Leistungen als auch Unterstützung der Betroffenen bei Alltagsverrichtungen, die sie nicht mehr allein ausführen können. Traditionell wurden die Menschen im Alter von ihren Angehörigen betreut, ohne Belastung für das Staatsbudget. Gesellschaftliche Veränderungen und der Wandel der Familienstrukturen – mehr Alleinlebende, höherer Beschäftigungsgrad der Frauen, grössere Distanzen zwischen Familienmitgliedern – haben die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass jemand formelle Hilfe – Spitex oder Alters- und Pflegeheime – in Anspruch nehmen muss.

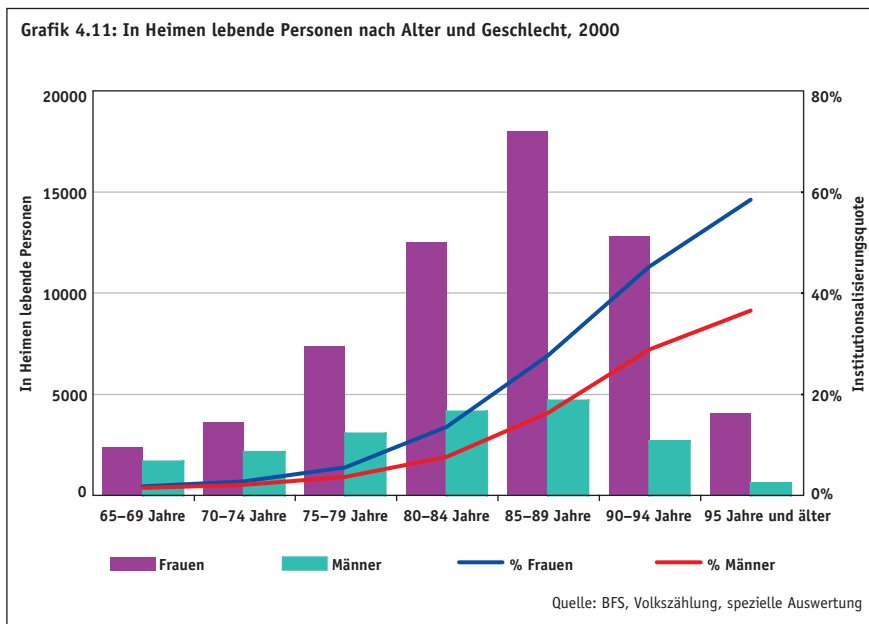
Die Kosten für die Langzeitpflege sind hoch und bedeuten sowohl für den Staat als auch für die Privathaushalte eine grosse Belastung. 2003 wurden für die Langzeitpflege 7,2 Milliarden Franken oder 14,5% der gesamten Ausgaben für das Gesundheitswesen aufgewendet. Bei diesem Betrag ist die informelle, von Familienangehörigen oder ehrenamtlich geleistete Pflege noch nicht berücksichtigt. Zwischen 1995 und 2003 sind die Kosten für die Langzeitpflege stärker als die Gesundheitskosten insgesamt gestiegen. Die zunehmende Alterung ist dafür nur bedingt verantwortlich. Mit dem Inkrafttreten des KVG (1996) kam es zweifellos zu einem Nachholeffekt. Seit diesem Zeitpunkt sind Alters- und Pflegeheime und die Spitex als Leistungserbringer anerkannt, und die Krankenversicherung übernimmt dieselben Leistungen wie im Rahmen einer ambulanten Behandlung. Es ist davon auszugehen, dass die Kosten für die Langzeitpflege noch während mehrerer Jahrzehnte schneller wachsen werden als die Gesundheitskosten insgesamt. Eine aktuelle Schätzung zeigt, dass die Kosten für die Langzeitpflege zu konstanten Preisen zwischen 2001 und 2030 um 130% von 1,5 auf 2,7% des BIP ansteigen dürften (IRER/OBSAN 2004). Das prognostizierte Ausgabenwachstum in den OECD-Ländern ist noch etwas höher: Es wird mit einer Verdoppelung des Anteils am BIP gerechnet (Bains und Oxley 2004). Im internationalen Vergleich befindet sich die Schweiz im Mittelfeld zwischen Ländern mit sehr hohen Ausgaben (Norwegen, Niederlande, Dänemark) und Ländern mit moderateren Kosten (Italien, Frankreich, Japan).

Die hohen Kosten sind in erster Linie mit der grossen Anzahl von Personen zu erklären, die den Alltag nicht mehr selbstständig be-

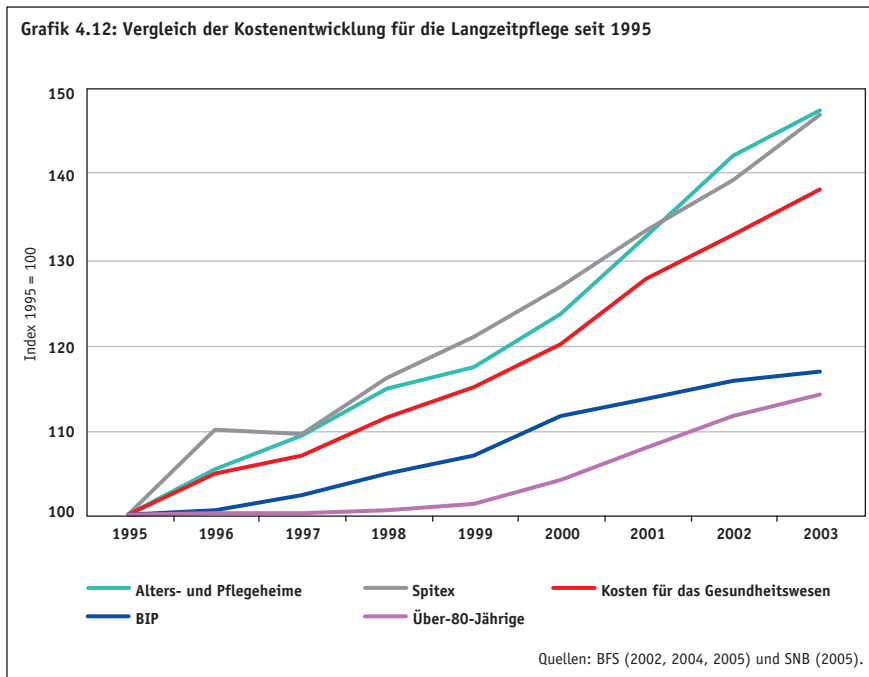
wältigen können (195 300 Personen nehmen die Spitex in Anspruch, rund 80 000 leben in Alters- und Pflegeheimen). Ebenfalls eine wichtige Rolle spielen der grosse Betreuungsbedarf sowie die technischen Merkmale dieser Leistungen (arbeitsintensiv, Produktivitätsgewinne schwierig). Zur Kostensteigerung tragen noch weitere Faktoren bei: die mangelnde Funktionsfähigkeit des Marktes, der fehlende Wettbewerb, die Tatsache, dass die Entscheidungsträger – Kantone und Versicherer – der Kosteneffizienz nicht Priorität einzuräumen scheinen, das Defizit an positiven Anreizen, das Verhalten der Versicherten (Moral Hazard) sowie fehlende Zwischenstrukturen (zwischen Spitex und Heimen). Überraschend gross sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen in Bezug auf den Umfang stationärer Leistungen. Sie lassen sich nicht allein mit einer unterschiedlich guten Gesundheit im Alter begründen: Während im Kanton Waadt knapp 15% der Über-80-Jährigen in einer Institution leben, sind es im Kanton Glarus über 30%. Auch bei der Aufenthaltsdauer lassen die kantonalen Durchschnitte aufhorchen: Während ein Patient gesamtschweizerisch im Durchschnitt 2,5 Jahre in einem Alters- und Pflegeheim verbringt, erreicht dieser Wert in gewissen Regionen das Doppelte (Guilley 2005b).

Im Bestreben um einen wirksamen und effizienten Ansatz in der Langzeitpflege stellen sich insbesondere Fragen darüber, ob sich eine Leistungsart durch eine andere ersetzen lässt (bewirkt eine Steigerung im ambulanten Bereich eine Reduktion der Nachfrage nach deutlich teureren stationären Leistungen?), wie ein Finanzierungssystem aussehen könnte, das die verschiedenen involvierten Akteure stärker in die Pflicht nimmt, und welche Wettbewerbsmechanismen sinnvoll sind. Die Finanzierung der Langzeitpflege gehört zu den wenigen grossen gesellschaftlichen Risiken, welche durch die Sozialversicherungen nicht weitgehend abgedeckt sind. Im Durchschnitt kostet der Aufenthalt in einem Alters- und Pflegeheim jährlich über 70 000 Franken (IRER/OBSAN 2004). Davon werden fast 50% nicht von der Krankenversicherung oder der Sozialhilfe übernommen und somit von den Betroffenen bezahlt. Auf diese Weise schrumpft bei allen, die nicht über eine hohe Rente verfügen, das im Laufe des Lebens angesparte Vermögen rasch. Dabei kann man sich fragen, ob es richtig ist, dass Personen, die gespart oder eine Privatversicherung abgeschlossen haben, ihr Vermögen einsetzen müssen, während solche, die ihr Geld verbraucht haben, das soziale Auffangnetz in Anspruch nehmen können. Die Ausgestaltung der Sozial- und Privatversicherungen in Bezug auf die Langzeitpflege ist deshalb eine wichtige Frage.

Grafik 4.11: In Heimen lebende Personen nach Alter und Geschlecht, 2000



Grafik 4.12: Vergleich der Kostenentwicklung für die Langzeitpflege seit 1995



Jahren leben in einem Alters- und Pflegeheim. Diese Unterschiede sind auf die Übervertretung der Frauen in diesen Altersgruppen zurückzuführen. Frauen leben deshalb häufiger allein als Männer. Gemäss Sauvain-Dugerdil (2005) handelt es sich bei dieser Lebensform um ein vorwiegend weibliches Phänomen: Mehr als die Hälfte der Frauen zwischen 75 und 79 Jahren, die nicht in einem Alters- und Pflegeheim wohnen, lebt allein, bei den Männern sind es 20%.

Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Alters- und Pflegeheimen ist ebenfalls geschlechtsabhängig. Guilley (2005b) schätzt die Aufenthaltsdauer in einem Alters- und Pflegeheim auf drei Jahre für die Frauen und auf ein Jahr für die Männer, was einen Durchschnitt von 2,5 Jahren ergibt, weil drei Viertel der in entsprechenden Einrichtungen wohnhaften Personen Frauen sind.²¹ Dieser Anteil ist niedriger als derjenige, der in den Statistiken zur Langzeitpflege jener Kantone ausgewiesen wird, welche das Evaluationsinstrument PLAISIR eingesetzt haben (Waadt, Genf, Neuenburg und Jura): Demnach belief sich die durchschnittliche Aufenthaltsdauer Ende Oktober 2004 auf 3,7 Jahre. Der tatsächliche Wert ist nicht bekannt, aber offensichtlich höher (Interkantonale Technische Kommission PLAISIR 2004).

Zwischen 1995 und 2003 sind die Kosten für die Langzeitpflege rascher angestiegen als die gesamten Gesundheitskosten. Es scheint auch, dass die Kosten deutlich stärker gewachsen sind als die Bevölkerungsgruppe der Über-80-jährigen. Dies würde die Hypothese stützen, dass es nach der Einführung des neuen Krankenversicherungsgesetzes (KVG) zu einem Aufholeffekt kam. Die Kosten für die Spitex und die Pflege in Institutionen haben in ähnlichem Umfang zugenommen.

Die Prokopf-Ausgaben sind für die Pflege in einer Einrichtung höher als für die Spitex. Dies ist dadurch bedingt, dass es sich bei Personen, die in Alters- und Pflegeheimen betreut werden, im Allgemeinen um schwerere Fälle handelt. Damit ein Kostenvergleich Sinn macht, müssen ähnlich schwere Fälle herangezogen werden. Eine kanadische Studie hat ergeben, dass sich Einsparungen von 25% bis 60% erzielen lassen, wenn die stationäre Betreuung durch Spitex-Leistungen ersetzt wird, falls die Art der Leistungen und der Betreuungsumfang konstant bleiben (Hollander 1999).

4.3.2 Struktur und Entwicklung der Kosten

Pflege und Betreuung können durch Familienangehörige, Bekannte oder ehrenamtlich Tätige gewährt werden (informelle Pflege). Kann die Familie die notwendige Betreuung nicht gewährleisten, werden pflegebedürftige Personen von professionellen Strukturen betreut (formelle Pflege), von Spitex-Diensten oder Alters- und Pflegeheimen.

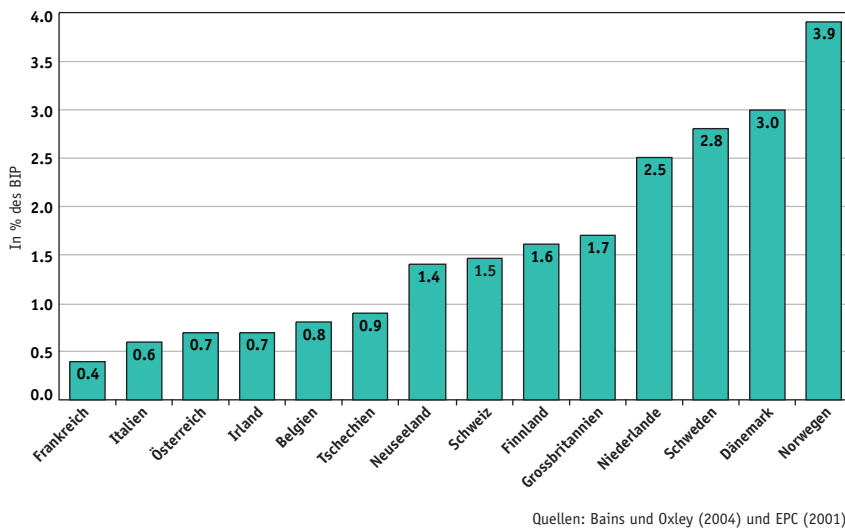
In Institutionen leben mehrheitlich Frauen. Sie stellen drei Viertel aller älteren Menschen in Alters- und Pflegeheimen. In der Altersgruppe der 80- bis 84-Jährigen wohnen dreimal mehr Frauen als Männer in solchen Einrichtungen, und dieses Verhältnis steigt mit zunehmendem Alter weiter an. 27% der Frauen und 16% der Männer zwischen 80 und 84

4.3.3 Internationaler Vergleich

Für die unterschiedlich hohen länderspezifischen Ausgaben im Bereich der Langzeitpflege im Alter gibt es verschiedene Gründe. Eine Rolle spielen der Anteil der Hochbetagten²², der Anteil von Personen, die im Alter allein leben, die Erwerbsquote der Frauen, von der

21 Die Daten der Volkszählung sind mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren, da nach einer Lebensform in einer Gemeinschaft und nicht spezifisch nach einem Aufenthalt in einem Alters- und Pflegeheim gefragt wurde. Bei älteren Menschen ist diese Gemeinschaft jedoch in den meisten Fällen ein Alters- und Pflegeheim.
 22 Das Wachstum dieser Bevölkerungsgruppe variiert je nach Land sehr stark: Für den Zeitraum 1960-2040 wird das Wachstum der Altersgruppe der Über-80-Jährigen für die Schweiz auf 400%, für Finnland auf 600%, für die USA auf 800% und für Japan auf 1300% geschätzt (Royal Commission on Long Term Care 1999).

Grafik 4.13: Vergleich der Kosten für die Langzeitpflege, in % des BIP (2003)



die Möglichkeit zum Erbringen informeller Leistungen abhängt, sowie die staatliche Politik (Leistungsangebot, Finanzierungsart). In der Schweiz sowie in Grossbritannien, Australien und Neuseeland sind die Leistungen zumindest teilweise bedarfsabhängig. In Schweden und Dänemark sind die Leistungen kostenlos und steuerlich finanziert, während in Deutschland die Pflegekosten von einer sozialen Pflegeversicherung getragen werden (Karlsson et al. 2004).

4.3.4 Ersatz oder Ergänzung

Die Suche nach einer optimalen Kombination zwischen informeller Pflege, Spitex und Heimbetreuung ist im Rahmen der Gesundheitspolitik für das Alter ein wichtiger Faktor. Durch die von Angehörigen kostenlos geleistete informelle Pflege wird das Staatsbudget nicht belastet. Die informelle Pflege ist im Bereich der Langzeitpflege von grosser Bedeutung. Die Hoffnung, die Kosten für die Langzeitpflege durch einen stärkeren Einbezug der Familien zu senken, kann sich jedoch als trügerisch erweisen, da die informelle Pflege einen realen wirtschaftlichen Preis hat, da diese Betreuung von Personen übernommen wird, die vollzeitlich erwerbstätig sind. Es kommt auch vor, dass Personen mit pflegebedürftigen Angehörigen ihre Erwerbstätigkeit einschränken müssen. Es gibt nur wenige empirische Studien zu den relativen Kosten der Spitex bzw. in Institutionen, und die Schlussfolgerungen decken sich nicht. Die wenigen methodisch einwandfreien Arbeiten – die auf vergleichbaren Fällen beruhen – legen jedoch den Schluss nahe, dass ambulante Pflegeleistungen deutlich weniger Kosten verursachen (Hollander 1999).

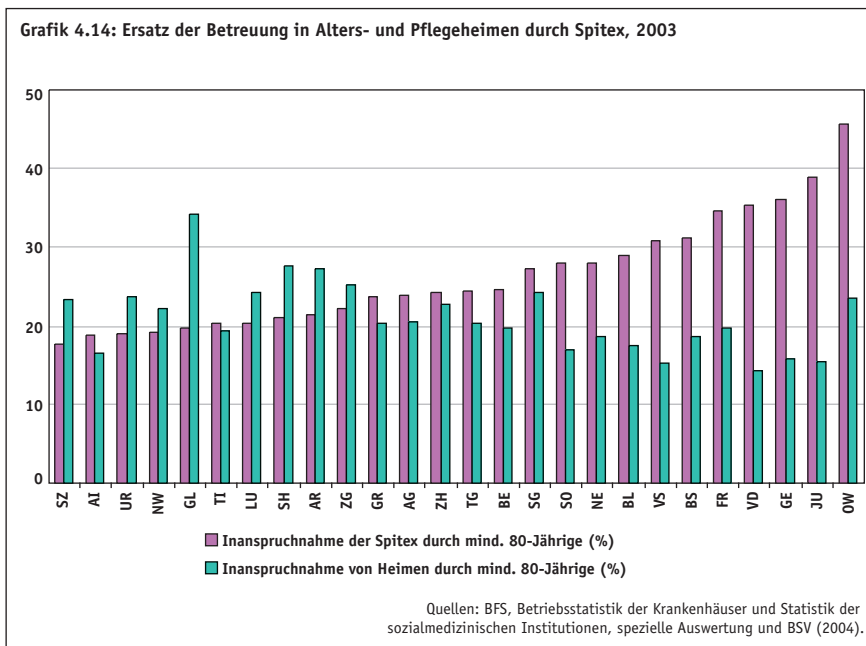
Eine wichtige Frage betrifft den Zusammenhang zwischen diesen verschiedenen Pfl-

gearten: Handelt es sich um eine Ergänzung oder um eine Verlagerung? Falls es sich um eine Verlagerung handelt, können teure Leistungen durch günstigere Leistungen ersetzt werden. Die Möglichkeit, professionelle Spitex-Leistungen durch ehrenamtliche Leistungen zu ersetzen, ist jedoch begrenzt (Bell et al. 2002), da sich diese beiden Leistungsarten im Wesentlichen ergänzen. Die Kantone möchten eine Politik verfolgen, mit der vermieden wird, dass die Bereitstellung professioneller Strukturen den Familien einen Anreiz zur Reduktion der informellen Hilfe gibt. Der wichtigste Aspekt betrifft jedoch die Evaluation des Substitutionspotenzials zwischen Spitex und Alters- und Pflegeheimen. Das Ziel besteht darin, die Kosten zu reduzieren und gleichzeitig älteren Menschen die Möglichkeit zu geben, selbstständig zu leben und zu Hause und nicht in einem Heim betreut zu werden. Dazu ist anzumerken, dass von den Ländern, zu denen entsprechende Daten vorliegen, die Schweiz relativ gesehen im Bereich der Spitex die geringsten Anstrengungen unternimmt.

Der Vergleich regionaler Daten in der Schweiz liefert interessante Informationen zu einem möglichen Ersatz von Heimen durch die Spitex. Jeder Kanton verfolgt nämlich in Bezug auf die Betreuung im Alter eine eigene Politik. Die These eines negativen Zusammenhangs zwischen dem Anteil von Über-80-Jährigen, die Spitex-Leistungen in Anspruch nehmen, und der Institutionalisierungsquote (Anteil der in Alters- und Pflegeheimen lebenden Personen an der Gesamtzahl der Patienten) wird in der Grafik 4.14 bestätigt. Allerdings ist dieser Zusammenhang nicht sehr ausgeprägt, da er von zahlreichen weiteren Faktoren beeinflusst wird (Familienstruktur, Erwerbsquote der Frauen, Gesundheitszustand der älteren Bevölkerung ...).

Eine laufende Studie hat gezeigt, dass zwischen Spitex und Heimpflege bei den über 80-Jährigen ein negativer Zusammenhang besteht, wenn man die Kontrollvariablen wie Langzeitaufenthalt im Spital, Urbanisierungsgrad und Dichte von Alters- und Pflegeheimen berücksichtigt (OBSAN/IRER, Veröffentlichung bevorstehend). Daraus lässt sich ableiten, dass sich die in Alters- und Pflegeheimen erbrachten Leistungen bis zu einem gewissen Grad durch die Spitex ersetzen lassen, dies aber nur für eine relativ begrenzte Anzahl pflegebedürftiger Personen. Diese Schlussfolgerung ist wichtig, da sie verdeutlicht, dass eine Politik zur Verbesserung des Angebots an ambulanten Pflegeleistungen unter gewissen Voraussetzungen zu einer Reduktion der Inanspruchnahme stationärer Leistungen und damit zu einer Kosteneindämmung und einer höheren Lebensqualität pflegebedürftiger älterer Menschen beitragen kann.

Grafik 4.14: Ersatz der Betreuung in Alters- und Pflegeheimen durch Spitex, 2003



4.3.5 Politische Strategien

Langzeitpflege

Funktioniert die Leistungserbringung in der Langzeitpflege – 1300 Einrichtungen und 700 regionale Spitex-Organisationen – effizient und wirksam, mit anderen Worten: Werden die erwarteten Leistungen zu einem möglichst günstigen Preis erbracht? Die Evaluation der technischen Effizienz in diesem Bereich ist aufgrund der Komplexität der Leistungen schwierig. Jeder Leistungserbringer hat einen spezifischen Kundenkreis mit unterschiedlich starker Abhängigkeit und einem bestimmten Bedarf an Pflege und Betreuung. Die Kosten werden nicht nur durch die Managementqualität beeinflusst, sondern auch durch die Zusammensetzung der Fälle («Case mix»). Crivelli, Filippini und Lunati (2001) haben die Altersheime in der Schweiz unter dem Gesichtspunkt der Effizienz untersucht, indem sie die Kosten ermittelten, welche im Optimalfall («Best Practice») entstehen. Die spezifischen Merkmale der Einrichtungen wurden dabei berücksichtigt. Die Ergebnisse der Studie weisen darauf hin, dass zahlreiche Einrichtungen zu klein sind, um Infrastruktur und Personal optimal einsetzen zu können. Die ideale Grösse liegt bei 70 bis 80 Betten, und demnach wäre rund die Hälfte der Heime zu klein (Skaleneffizienz). Die Mehrkosten in kleineren Heimen sind allerdings begrenzt, und ihnen steht möglicherweise ein Gewinn an Lebensqualität für die Patientinnen und Patienten gegenüber. Teilweise bedeutende Unterschiede werden im Bericht auch in Bezug auf die Kosteneffizienz festgestellt. Für die Hälfte der Heime betragen die Mehrkosten gemessen an der «Best Practice» 15%. In den am wenigsten effizienten Einrichtungen sind die Mehrkosten hoch. Sie ste-

hen in Zusammenhang mit ungenügenden Leistungen. Für die Leistungen der Spitex in der Schweiz gibt es keine Evaluationen zur technischen Effizienz (siehe Zhou und Suzuki, Veröffentlichung bevorstehend).

Das Leistungsangebot im Bereich der Langzeitpflege für ältere Menschen ist stark reglementiert, und es gibt kaum Marktmechanismen, an denen sich die Nachfrage orientiert. Ein Mittel, das die Kantone mit dem Ziel der Kostenkontrolle einsetzen, besteht in der Rationierung des Angebots. Dies führt zu Wartelisten (Crivelli et al. 2001). Diese Politik kann sich als kontraproduktiv erweisen, da ein Nachfrageüberschuss entsteht und die Leistungserbringer weniger Anstrengungen im Bereich der guten Managementpraktiken und der Kostenkontrolle unternehmen (Nyman 1994). Demgegenüber zeigt die Erfahrung, dass eine Zunahme der Konkurrenz fast immer zu einer Verbesserung der Qualität und einem Rückgang der Kosten führt (Gertler und Waldman 1992). Es kann paradox erscheinen, in einem so stark reglementierten Bereich eine Wettbewerbssituation schaffen zu wollen. Reglementierung und Konkurrenz schliessen sich jedoch nicht grundsätzlich aus. Eine erste Massnahme besteht darin, den Versicherern die Möglichkeit zu geben, die Leistungserbringer selbst zu wählen. Dadurch wären die schlechtesten Einrichtungen gezwungen, ihre Managementpraktiken zu verbessern, wenn sie nicht eingehen wollen. Diese Massnahme müsste mit einer Stärkung der Qualitätskontrolle einhergehen. Dieser Ansatz würde eine wirksame Konkurrenz gewährleisten. Die Konkurrenz würde verstärkt, wenn die staatlichen Beihilfen nicht an die Einrichtungen, sondern an die Betroffenen selbst ausgerichtet würden.

Wettbewerb liesse sich noch mit einer anderen, sowohl einfachen als auch wirksamen Strategie schaffen: Bei der Entschädigung an die Leistungserbringer kann man sich entweder auf die Situation beim Erbringer stützen (seine Kosten sowie das Profil und die Intensität der erbrachten Leistungen) oder aber auf Indikatoren, die in der gesamten Branche ermittelt werden. In diesem Fall erhalten die Leistungserbringer – Alters- und Pflegeheime sowie Spitex – einen Pauschalbetrag für ihre Leistungen, der auf der Grundlage der Kosten (zum Beispiel der Durchschnittskosten) in vergleichbaren Einrichtungen gesamtschweizerisch ermittelt wurden. Dies würde die einzelnen Einrichtungen dazu motivieren, effiziente Praktiken anzuwenden und die Kosten zu senken. Damit ein solches Wettbewerbsumfeld geschaffen werden kann («yardstick competition»), braucht es umfangreiche Kenntnisse zu den Kosten und Leistungen der Branche. Diese Voraussetzung ist jedoch nicht

Literaturangaben zu Kapitel 4.3

- Bains M. und H. Oxley, 2004, «Ageing-related Spending Projections on Health and Long-term Care», in: *Towards Higher-Performing Health Systems: Policy Studies*, OECD.
- Bell D. et al., 2002, «Substitution between Informal and Formal Care: The Impact on Personal Care», In: *Scottish Executive, Scottish Economic Report January 2002*.
- SNB, 2005, Statistisches Monatsheft, Juli.
- Interkantonale Technische Kommission PLAISIR, 2004, *Données PLAISIR. Analyse transversale Octobre 2004*, Institut für Gesundheit und Ökonomie, Ecublens.
- Interkantonale Technische Kommission PLAISIR, 2004, *Données PLAISIR. Analyse longitudinale Octobre 1999 – Octobre 2004*, Institut für Gesundheit und Ökonomie, Ecublens.
- Interkantonale Technische Kommission PLAISIR, 2004, *Jahresbericht 2004*, Institut für Gesundheit und Ökonomie, Ecublens.
- Bundesrat, 2005, *Botschaft zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 16. Februar 2005*.
- Crivelli L., Filippini M. und Lunati D., 2001, «Effizienz der Pflegeheime in der Schweiz», *Quaderno No. 01-06*, Decanato della Facoltà di Scienze economiche, Lugano.
- Economic Policy Committee – EPC, 2001, *Budgetary Challenges Posed by Ageing Populations: The Impact on Public Spending on Pensions, Health and Long-term care for the Elderly and Possible Indicators of the Long-term Sustainability of Public Finances*, EPC/ECFIN/655/01-EN final, Europäische Union, Brüssel.
- Gertler P.J. und D.M. Waldman, 1992, «Quality-adjusted Cost Function and Policy Evaluation in the Nursing Home Industry», *Journal of Political Economy*, 100 (6), 1232-1256.
- Guilly E., 2005a, «Lebensdauer und Gesundheit», in: Wanner Ph. et al. (Hrsg.), *Alter und Generationen. Das Leben in der Schweiz ab 50 Jahren*, Eidgenössische Volkszählung 2000, Bundesamt für Statistik, Neuenburg, 55–72.
- Guilly E., 2005b, «Leben im Heim», in: Wanner Ph. et al. (Hrsg.), 2005, *Alter und Generationen. Das Leben in der Schweiz ab 50 Jahren*, Eidgenössische Volkszählung 2000, Bundesamt für Statistik, Neuenburg, 117–128.
- Hollander M., 1999, «Comparative Cost Analysis of Home Care and Residential Care Services», in *National evaluation of the cost-effectiveness of home care*, Centre on Aging/Hollander Analytical Services, Victoria.
- Höpflinger F. und Hugentobler V., 2003, *Pflegebedürftigkeit in der Schweiz – Prognosen und Szenarien für das 21. Jahrhundert*, Buchreihe des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums, Verlag Hans Huber, Bern.
- IRER/OBSAN, 2004, *Impact économique des nouveaux régimes de financement des soins de longue durée. Prévisions à l'horizon 2030*, Bericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit, Institut de recherches économiques et régionales/Schweizerisches Gesundheitsobservatorium, Neuchâtel.

gegeben. Der Umstand, dass fast jeder Kanton ein eigenes Messinstrument einsetzt, verursacht nicht nur unnötige Kosten, sondern steht auch der Schaffung einer Konkurrenzsituation im Bereich der Langzeitpflege im Wege.

Die Kosteneindämmung kann nur durch Massnahmen zur Steigerung der Effizienz erfolgen. Diese müssen mit einer verstärkten Prävention und mit der Förderung ambulanter Leistungen kombiniert werden. Die Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms 32 zeigen, dass sich mit einer Präventionsstrategie (präventive Hausbesuche bei älteren Menschen in gutem Gesundheitszustand) sowohl der Bedarf an Leistungen als auch der Umfang von Heimaufenthalten und allgemein die Kosten senken lassen (Schmocker et al. 2000). Mit einem Ausbau des Angebots an Spitex-Leistungen und an Zwischenstrukturen sollte sich der Bedarf an Heimleistungen reduzieren lassen. Die Erfahrungen aus Holland veranschaulichen, dass eine Trendwende bezüglich der Platzierung in Institutionen mit geeigneten Mitteln möglich ist. In Holland ist der Anteil der Über-80-Jährigen, die in Heimen leben, von 27,5% Mitte der 80er-Jahre auf 17% zehn Jahre später zurückgegangen. Aufschlussreich ist dabei ein Vergleich der Anstrengungen zur Förderung spitalexterner Leistungen: In Holland werden im Rahmen der Spitex 42% der Kosten für Langzeitpflege aufgewendet, in der Schweiz sind es 13%.

Finanzierung der Langzeitpflege

Das aktuelle Finanzierungssystem ist komplex und wenig transparent. Es trägt nicht zu einem Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern bei. Meistens liefert es den betroffenen Akteuren keine positiven Anreize. Die Finanzierung der Langzeitpflege bedeutet zudem eine grosse Belastung der Krankenversicherung und damit der Jungen und der Erwerbstätigen. Es gehört nicht zu den eigentlichen Aufgaben einer Krankenversicherung, die Risiken im Zusammenhang mit dem Alter abzuschließen. Die Grenzen des heutigen Finanzierungssystems sind unbestritten, und es wurden verschiedene alternative Modelle vorgeschlagen (siehe insbesondere Bundesrat 2005, S. 36 und ff., Zweifel et al. 1994). Mit der Neuordnung der Pflegefinanzierung will der Bundesrat vermeiden, dass die Belastung der Krankenversicherung im Zusammenhang mit der Pflege älterer Menschen zunimmt. Das vorgeschlagene Modell sieht vor, dass unterschieden wird zwischen der Behandlungspflege und der Grundpflege, die es den Betroffenen ermöglicht, die Alltagsverrichtungen zu bewältigen. Demnach würde die Krankenversicherung die Behandlungskosten decken, aber lediglich einen Beitrag an die Grundpflege leisten. Der Schwerpunkt des neuen Modells liegt

in einer neuen Finanzierung mit dem Grundgedanken, die Krankenversicherung zu entlasten, gleichzeitig aber zusätzliche Massnahmen zu treffen, um zu vermeiden, dass pflegebedürftige Menschen in Schwierigkeiten geraten. In Bezug auf die übrigen Defizite des Systems bringt das neue Modell hingegen keine oder nur bedingt Lösungen. Dazu gehören der fehlende Wettbewerb, die technische Ineffizienz, das Fehlen positiver Anreizmechanismen, Wettbewerbsverzerrungen, ein Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage sowie Komplexität und Intransparenz.

Zweifellos sind für ein Finanzierungsmodell, das die Effizienz fördern soll, verschiedene Ansätze denkbar. Beim beschriebenen Modell handelt es sich somit lediglich um einen, nicht aber um den einzig gangbaren Weg hin zu mehr Effizienz im Bereich der Langzeitpflege. Die Langzeitpflege – Behandlungspflege und Grundpflege – würde gemäss diesem Modell durch eine spezifische, solidarische obligatorische Sozialversicherung gedeckt, d.h. ohne risikoabhängige Prämienabstufungen. Da die Versicherung obligatorisch wäre, würde sich das Problem der Antiselektion nicht stellen. Aus Gerechtigkeitsgründen wäre ein Mechanismus zum Risikoausgleich vorzusehen. Dieser Versicherung wären alle Personen ab einem bestimmten Alter unterstellt (je höher die Alterslimite, desto höher die Prämien). Die Konkurrenz zwischen den Versicherern dürfte dabei nicht auf einer Risiko-selektion, sondern auf einem effizienten Fallmanagement beruhen. Aus diesem Grund sollten die Versicherer entscheiden können, mit welchen Leistungserbringern sie Verträge abschliessen wollen. Der Vorteil einer Sozialversicherung gegenüber einer Privatversicherung liegt in der Garantie der intertemporalen Risiken. Die Versicherer haben so die Möglichkeit von Prämienhöhungen, falls das Risiko für die Versicherten insgesamt steigt. Die Versicherung würde die Leistungen übernehmen, unabhängig davon, ob sie von einem Alters- und Pflegeheim oder von einem Spitex-Dienst erbracht werden. Schwieriger ist die Frage, ob die Leistungsempfänger die Möglichkeit haben sollen, mit der Versicherungsleistung ein Familienmitglied oder eine andere Person zu entschädigen, von der sie freiwillig betreut werden, wie dies im deutschen Modell der Fall ist. Die Idee einer solchen Pflegeversicherung wurde vom Verband der kleinen und mittleren Krankenversicherer der Schweiz (RVK) lanciert.

Zur Deckung der Kosten für Unterkunft und Hauspflege wäre ein System mit Gutscheinen («Voucher») denkbar, die bei anerkannten Leistungserbringern eingelöst werden können (siehe Zweifel et al. 1994). Ein solcher Gutschein ist nichts anderes als eine finanziel-

Literaturangaben zur Kaptitel 4.3

- Karlsson M. et al., 2004, *An International Comparison of Long-Term Care Arrangements*, Cass Business School, London.
- Nyman A.J., 1994, «The Effects of Market Concentration and Excess Demand on the Price for Nursing Home Care», *Journal of Industrial Economics*, 42 (2), 193–204.
- OBSAN/IRER, Veröffentlichung bevorstehend, *Comparaison intercantonale du recours aux soins de longue durée en Suisse*, Schweizerisches Gesundheitsobservatorium/Institut de recherches économiques et régionales, Neuchâtel.
- BSV, 2004, *Spitex-Statistik 2003*, Statistiken zur sozialen Sicherheit, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern.
- BFS, 2002, *Kosten des Gesundheitswesens, Detaillierte Ergebnisse 2000 und Entwicklung seit 1995*, Bundesamt für Statistik, Neuenburg.
- BFS, 2004, *Kosten und Finanzierung des Gesundheitswesens*, Bundesamt für Statistik, Neuenburg.
- BFS, 2005, *Medienmitteilung, 50 Milliarden für die Gesundheit*, Bundesamt für Statistik, Neuenburg.
- Royal Commission on Long Term Care (1999), *With Respect to Old Age: Long Term Care – Rights and Responsibilities*, Vol. 1, The Stationery Office, London.
- Sauvain-Dugerdil C., 2005, «Abschnitte des Familienlebens und Wohnformen», in: Wanner Ph. et al. (Hrsg.), *Alter und Generationen. Das Leben in der Schweiz ab 50 Jahren*, Eidgenössische Volkszählung 2000, Bundesamt für Statistik, Neuenburg, 35–54.
- Schmocker H., Oggier W. und Stuck A. (Hrsg.), 2000, *Gesundheitsförderung im Alter durch präventive Hausbesuche*, SGGP-Schriftenreihe, 62, Muri.
- Zhou Y. und W. Suzuki, (Veröffentlichung bevorstehend), «Market Concentration, Efficiency and Quality in the Japanese Home Help Industry», in: Wise D. und N. Yashiro (Hrsg.), *A Comparative Study on Health Insurance Schemes and the Quality of Medical Care Services between Japan and the United States*, Chicago University Press.
- Zweifel P. et al., 1994, *Pflegebedürftigkeit im Alter. Risiken, Kosten, Lösungsvorschläge*, Zürcher Kantonalbank/Institut für Empirische Wirtschaftsforschung, Zürich.

le Unterstützung, die nur für einen genau festgelegten Zweck verwendet werden kann. Gemäss der Logik dieses Systems würden sämtliche direkten Zahlungen an Heime oder Spitex-Dienste verschwinden. Dieser Gutschein ist ein wirtschaftliches Instrument, mit dem der Empfänger die Leistung beim Leistungserbringer seiner Wahl kaufen kann. Der Wert des Gutscheins muss die Kosten für die erworbene Leistung eines effizienten Leistungserbringers decken, falls die Person keine eigenen Mittel hat. Wenn der Leistungsempfänger die Kosten ganz oder teilweise übernehmen kann, wird der Wert des Gutscheins entsprechend reduziert.

Personen, die ihr Vermögen schützen möchten, können eine Privatversicherung abschliessen. Da es sich um einen sehr langfristigen Vertrag handelt, sollten die Versicherten von einem besonderen Schutz profitieren. Die Erfahrungen von Ländern, die seit langem private Pflegeversicherungen kennen, haben die Notwendigkeit eines solchen Schutzes verdeutlicht. In den USA haben viele Personen, die Privatversicherungen für eine Langzeitpflege abschlossen, nie Leistungen beziehen können, weil sie irgendwann nicht mehr in der Lage waren, die Prämien zu bezahlen, und der Vertrag deshalb beendet wurde. Das Informationsdefizit ist ein Fall von Marktversagen und ruft nach einer staatlichen Reglementierung: Schutz gegen das Risiko der Unterversicherung, Standardisierung der Produkte zur besseren Verständlichkeit, Unverfallbarkeitsklausel.

Im Hinblick auf die Reglementierung der Versicherung stellen sich verschiedene komplexe Fragen, unter anderem zur Solidarität: Soll den Privatversicherern untersagt werden, die Prämien risikoabhängig abzustufen (gleiche Prämien für Männer und Frauen) oder sogar einen Antiselektionsmechanismus zu nutzen? Unklar ist auch das Interesse der Allgemeinheit an einer solchen Versicherung: Soll die Entwicklung dieser Art von Versicherungen durch Anreizmassnahmen wie Steuerermässigungen gefördert werden, obwohl die an diesen Produkten interessierte Bevölkerungsgruppe ein überdurchschnittliches Einkommen hat? Es handelt sich dabei um eine schwierige Frage, auf die aus wirtschaftlicher Sicht keine eindeutige Antwort möglich ist.

4.4 Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben²³

4.4.1 Ausgangslage

Die Schweiz ist wie viele andere industrialisierte Länder mit dem Problem einer alternden Bevölkerung konfrontiert. Einerseits sinkt die Geburtenrate, wodurch der relative Anteil der

älteren Bevölkerung ansteigt. Andererseits erhöht sich gleichzeitig die durchschnittliche Lebenserwartung jeder Generation, sodass sich auch aus diesem Grund eine Alterung der Bevölkerung vollzieht. Dieses Phänomen der «doppelten Alterung» bewirkt, dass das Verhältnis zwischen Beschäftigten und Rentnern immer ungünstiger wird und mittel- und längerfristig erhebliche Probleme für die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Schweiz entstehen können.

Als Ausweg bieten sich neben Massnahmen im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik auch familienpolitische Massnahmen an, die unter anderem die demografische Entwicklung zu beeinflussen versuchen. Dazu gehören einerseits eine Erhöhung der Geburtenrate und andererseits die Förderung der Erwerbstätigkeit von Müttern durch eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

In der Tat sind in der Schweiz, verglichen mit anderen Ländern, die Möglichkeiten, Familie und Erwerbsleben zu kombinieren, bisher eher schlecht. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass Mütter in der Schweiz mehrheitlich während ihrer gesamten Erwerbsphase Teilzeit arbeiten und das Arbeitszeitpensum meist deutlich weniger als 25 Wochenstunden beträgt.

4.4.2 Geburtenrate, Erwerbstätigkeit von Frauen und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben in der Schweiz und im internationalen Vergleich

Entwicklung der Geburtenrate

Die Entwicklung der Geburtenrate in der Schweiz kann in zwei Phasen unterteilt werden: Eine erste Phase von 1964 bis etwa 1978, in der die Geburtenrate von 2,7 auf 1,5 drastisch zurückgegangen ist, und eine zweite Phase seit 1978 bis heute, in der die weitere Abnahme von 1,5 auf den aktuellen Wert von 1,4 erfolgte.

Der zweistufige Rückgang der Geburtenrate ist keineswegs ein schweizerisches Phänomen. In allen europäischen Ländern, aber auch in Japan oder in den USA hat eine ähnliche Entwicklung stattgefunden. Jeweils in der zweiten Phase sind die Veränderungsraten deutlich kleiner, allerdings mit unterschiedlichem Vorzeichen. Während in der Schweiz, in Deutschland, Österreich, Spanien, Italien, Grossbritannien und Japan die Geburtenrate tendenziell weiter gesunken ist oder auf tiefem Niveau verharrt, ist in Frankreich, Finnland, Norwegen, den USA, Niederlande und Dänemark die jeweilige Geburtenrate wieder leicht angestiegen.

Die Geburtenrate wird jedoch nicht nur von der Zahl der Kinder pro Familie, sondern auch von der Entwicklung der Rate der kinderlosen Frauen beeinflusst. In der Schweiz

23 Zu Kapitel 4.4 findet sich ein Hintergrundpapier unter: [www.kfk.admin.ch/Studien und Hintergrundpapiere/](http://www.kfk.admin.ch/Studien%20und%20Hintergrundpapiere/) Wirtschaftliche Auswirkungen einer alternden Bevölkerung – Teil f: Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben, Schubert R., Littmann-Wernli S., Eidgenössische Technische Hochschule Zürich

nimmt die Zahl der kinderlosen Frauen stetig zu (EDI 2004, S. 30). Als besonders alarmierend gilt, dass der Anteil kinderloser Frauen mit steigendem Ausbildungsniveau zunimmt (OECD 2004). Von 100 Frauen mit Hochschulabschluss bleiben zurzeit 40 kinderlos. Ähnliches gilt auch für Frauen in Berufen mit hohem Berufsprestige und für Frauen und Paare mit hohem Einkommen (Masia 2004, BFSFJ 2005). Da jedoch der Anteil der Mütter pro Jahrgang immer noch deutlich grösser ist als der Anteil der kinderlosen Frauen, wirkt sich die Entscheidung für bzw. gegen weitere Kinder zunächst stärker auf die Geburtenrate aus als der freiwillige oder unfreiwillige Verzicht auf Kinder (EDI 2004, 30). So hat sich der Anteil der Dritt- und Mehrlebensgeburten von 1960 bis 1980 von 34% auf 17% halbiert. Seitdem beträgt die durchschnittliche Kinderzahl pro Familienhaushalt knapp zwei Kinder (EDI 2004, 27).

Erwerbstätigkeit von Frauen (Müttern) in der Schweiz

Die Zahl der erwerbstätigen Frauen in der Schweiz hat seit den Sechziger-Jahren stetig zugenommen. Die Erwerbsquote von Frauen beträgt 71% und gilt im Vergleich mit anderen europäischen Ländern, deren Erwerbsquote im Durchschnitt 55% beträgt, als ausserordentlich hoch (BFS 2005a). Entsprechend stark ist der Anteil der Frauen an der erwerbstätigen Bevölkerung gestiegen. 1960 stellten die Frauen 33% der erwerbstätigen Bevölkerung, 1990 39% und 2000 fast die Hälfte. Diese Veränderung ist vor allem auf das Erwerbsverhalten der verheirateten Frauen und Mütter zurückzuführen: 1960 waren 16% der verheirateten Frauen erwerbstätig, 1990 51% und im Jahr 2000 bereits 67% (BFS 2005b). Dabei hat sich insbesondere der Anteil der Mütter mit jüngeren Kindern erhöht: 2001 lag die Erwerbsquote von Müttern mit Kindern unter 15 Jahren bei 71% und damit nur noch drei Prozentpunkte unter der Quote der Frauen ohne Kinder (BFS 2003).

Die wichtigsten Merkmale der Erwerbstätigkeit von Frauen in der Schweiz sind der hohe Anteil der Teilzeitbeschäftigung und die kleinen Arbeitszeitpensum. 57% der erwerbstätigen Frauen sind teilzeiterwerbstätig, bei den erwerbstätigen Müttern mit Kindern unter 15 Jahren sind es sogar 80%. Über die Hälfte der erwerbstätigen Mütter arbeitet heute weniger als 25 Wochenstunden im Beruf, vielfach deutlich weniger. Zwischen 1970 und 2000 hat die Zahl erwerbstätiger Mütter mit kleinen Teilzeitpensum um 184 000 zugenommen (Schubert/Littmann-Wernli 2005). Gleichzeitig hat sich der relative Anteil der vollzeitbeschäftigten Mütter ungefähr halbiert. Es sieht so aus, als ob in der Schweiz die Verein-

barkeit von Familie und Erwerbsleben nur mit einem Teilzeitpensum möglich ist. In einem aktuellen Bericht der OECD über die Schweiz wird festgehalten, dass Dauer und Umfang der Teilzeittätigkeit die Möglichkeiten zum beruflichen Aufstieg einschränken können. Teilzeitarbeit wird deshalb häufig als «Karrierekiller» bezeichnet (Adema/Thévenon 2004). Gemäss einem neueren Bericht des World Economic Forum landet die Schweiz damit auch nur auf einem der hinteren Plätze in einem weltweiten Ranking zur Situation von Frauen (World Economic Forum 2005).

Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben

Das öffentliche Angebot an Betreuungseinrichtungen für Kinder unterschiedlicher Altersstufen ist in der Schweiz sehr klein. Erst ab dem Kindergartenalter von 5 Jahren werden etwa 84% der Kinder in öffentlichen Einrichtungen betreut, zuvor sind es knapp ein Drittel der Kinder und bis zum Alter von drei Jahren stehen nur für etwa 7% der Kinder Betreuungsplätze zur Verfügung. Diese Zahlen liegen weit unter denen anderer OECD-Länder (OECD 2004) und machen deutlich, dass in der Schweiz die Familie und insbesondere Kinder offensichtlich als Privatangelegenheit betrachtet werden.

Untersuchungen zeigen, dass die Mehrheit der Familien deshalb auf private Betreuungslösungen zurückgreift, wobei in den meisten Fällen Verwandte und allen voran Grossmütter einen grossen Teil der Betreuung übernehmen (EDI 2004, 57). Erste Ansätze zur Verbesserung des Betreuungsangebots bietet das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Bis Januar 2005 wurden im Rahmen der bewilligten Gesuche über 5000 neue Betreuungsplätze geschaffen (BSV 2005). Folgt man den jüngst präsentierten Ergebnissen des NFP52, so werden in der Schweiz jedoch immer noch mindestens 50 000 zusätzliche Betreuungsplätze nachgefragt, aber nicht angeboten (Tassinari et al. 2005).

Im Hinblick auf die Betreuung von Kindern ist in der Schweiz nicht nur die absolute Zahl der Betreuungsplätze unbefriedigend, sondern auch der zeitliche Betreuungsumfang. Letztlich erlauben nur Betreuungsangebote von mindestens einem halben Tag die Aufnahme einer regulären Teilzeitbeschäftigung. Während für Kinder zwischen 0 und 6 Jahren sowohl das – geringe – Krippenangebot als auch die privat organisierte familienergänzende Betreuung eine Halbtags- bzw. Ganztagsbetreuung grundsätzlich ermöglichen, ist ein entsprechender Betreuungsumfang in Kindergärten und vor allem in (Primar-)Schulen vielfach unüblich. In vielen Kindergärten und Primarschulen werden weder Blockzeiten noch Randstundenbetreuung angeboten. Mit-

tagstische und schulische Brückenangebote sind eher die Ausnahme als die Regel, insbesondere in ländlichen Regionen. Familien mit Schulkindern müssen deshalb oft mehrere Betreuungslösungen kombinieren, wenn beide Eltern erwerbstätig sein müssen oder wollen. Dies könnte eine Erklärung dafür sein, dass Mütter in der Schweiz zwar frühzeitig nach der Geburt wieder erwerbstätig werden, aber dann praktisch bis zum Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt Teilzeit arbeiten.

Vergleicht man das staatliche Engagement zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben der Schweiz mit anderen Ländern, wird zunächst deutlich, dass der Anteil des Bruttoinlandprodukts (BIP), der für die Finanzierung familienergänzender Kinderbetreuungseinrichtungen zur Verfügung gestellt wird, in der Schweiz eher gering ausfällt. Während Frankreich mit 1,3% und Dänemark mit 2,3% einen vergleichsweise hohen Anteil des BIP für Kinderbetreuungseinrichtungen aufwenden, beträgt der entsprechende Anteil in der Schweiz lediglich 0,2%. Ein Vergleich der politischen Massnahmen in diesen beiden Ländern zeigt, dass in Frankreich erwerbstätige Eltern vor allem durch Zuschüsse zur Kinderbetreuung und durch umfangreiche Steuererleichterungen unterstützt werden (Onnen-Isemann 2003). In Dänemark steht dagegen die Chancengleichheit der Geschlechter im Vordergrund (OECD 2002): Damit Mütter und Väter die Möglichkeit haben, ganztätig erwerbstätig zu sein, stellt der Staat bereits für Kinder ab 6 Monaten ein umfangreiches Betreuungsangebot zur Verfügung. Der effektive Steuersatz ist im europäischen Vergleich sehr hoch, aber für Vollzeitbeschäftigte tiefer als für Teilzeitbeschäftigte.

Im Zentrum aller Massnahmen stehen in Dänemark und Frankreich die Förderung und die Unterstützung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Müttern. Für vollzeiterwerbstätige Mütter und Väter wird entweder ein umfangreiches Betreuungsangebot bereitgestellt oder die Betreuungskosten werden durch Subventionen oder Steuerabzüge kompensiert. Wichtig ist offensichtlich auch, dass das Steuer- und Sozialversicherungssystem die jeweilige Erwerbsform unterstützt.

4.4.3 Zusammenhang zwischen der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben und der Erwerbstätigkeit von Frauen bzw. der Geburtenrate

Wenn die eingangs geschilderten demografischen Probleme der Schweiz entschärft werden sollen, müssten sich einerseits mehr Frauen bzw. Paare für ein (weiteres) Kind entscheiden. Andererseits sollten nicht oder teilzeiterwerbstätige Frauen ihr Arbeitsangebot

ausdehnen (können), um der tendenziell abnehmenden Zahl der Arbeitskräfte durch eine Erhöhung der Arbeitsstunden pro Kopf entgegenzuwirken. Dies führt direkt zur Kernfrage, ob die Annahme berechtigt ist, dass eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ein erhöhtes Arbeitsangebot von Müttern und langfristig auch eine höhere Geburtenrate bewirkt.

Determinanten der Geburtenrate

Bei der Entscheidung für ein (weiteres) Kind spielen heute vor allem individuelle bzw. paarbezogene Einflussfaktoren eine Rolle. Beschränkt man sich zunächst auf die ökonomische Perspektive, so sind dies die direkten und indirekten Kosten, die mit der Elternschaft verbunden sind, sowie der ökonomische Nutzen, den Kinder ihren Eltern bieten. Aufgrund der Systeme der sozialen Sicherung entfällt der direkte ökonomische Nutzen von Kindern für Eltern weitgehend. Entsprechend werden vermehrt die Kosten von Kindern wahrgenommen, die etwa durch zusätzliche Ausgaben für Wohnen, Freizeit und Lebensunterhalt entstehen. Betrachtet man nur die direkten Kosten müssten sich Familien mit hohem Einkommen eher Kinder leisten als Familien mit geringem Einkommen. Empirische Untersuchungen zeigen aber, dass mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen die Zahl kinderloser Haushalte zunimmt. Dieses so genannte «demografisch-ökonomische» Paradoxon gilt nicht nur auf der Ebene individueller Haushalte, sondern auch auf aggregierter Ebene und im internationalen Vergleich: je höher das Pro-Kopf-Einkommen, desto tiefer die nationale Geburtenrate (Dickmann 2003, 13).

Diese Entwicklung wird damit begründet, dass mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen auch die indirekten Kosten bzw. Opportunitätskosten von Kindern steigen, wenn beispielsweise Frauen aufgrund fehlender Betreuungseinrichtungen gezwungen sind, zwischen Erwerbstätigkeit und Kindererziehung zu wählen. Je mehr Frauen in ihre Berufsausbildung investieren und je besser ihre Erwerbschancen auf dem Arbeitsmarkt sind, desto höher sind auch die Opportunitätskosten der Kinderbetreuung und desto weniger attraktiv erscheint es – *ceteris paribus* –, Kinder zu haben. Dieser Zusammenhang lässt sich anhand der Daten für die Schweiz gut nachvollziehen. Während Frauen ohne nachobligatorische Ausbildung 2,2 Kinder zur Welt bringen, liegt die Geburtenrate von Akademikerinnen bei 1,2 Kindern und 40% aller Akademikerinnen bleiben kinderlos.

Einer der wichtigsten Einflussfaktoren für die Entwicklung der Geburtenrate in der Schweiz dürfte deshalb im veränderten Ausbildungs- und Erwerbsverhalten der Frauen

liegen. Immer mehr Frauen verfügen über eine tertiäre Ausbildung und entsprechend verbesserte Einkommensmöglichkeiten. Die Opportunitätskosten der Familiengründung und der Kinderbetreuung dieser gut ausgebildeten Frauen sind besonders hoch, weil auch das durchschnittliche Einkommen für qualifizierte Arbeitskräfte in der Schweiz vergleichsweise hoch ist. Orientieren sich die Angebote familienergänzender Kinderbetreuung nicht ausreichend an den Erfordernissen einer qualifizierten Erwerbstätigkeit, scheint der Verzicht auf Kinder folgerichtig zu sein.

Über die ökonomische Perspektive hinaus lassen neuere empirische Untersuchungen für Deutschland (FORSA 2005, Institut für Demoskopie Allensbach 2004) Zweifel daran aufkommen, ob der Mangel an Krippen- und Kindergartenplätzen der wichtigste Einflussfaktor für die Familienplanung darstellt. Ausschlaggebend scheint eher das Fehlen eines geeigneten Partners zu sein (von 44% der Befragten angegeben, Institut für Demoskopie Allensbach 2004). Weiter spielt die Zufriedenheit mit einem Leben ohne Kinder eine wichtige Rolle wie auch die Arbeitsplatzsicherheit und ein generell kinderfeindliches Klima in der Gesellschaft. Nur 9% der befragten Deutschen geben an, dass sie mehr Kinder hätten, wenn die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie verbessert würde (FORSA 2005).

Determinanten der Erwerbstätigkeit von Frauen

Aus ökonomischer Sicht gehört die Höhe der am Arbeitsmarkt erzielbaren Entlohnung zu den wichtigsten Einflussfaktoren für den Erwerbsentscheid. Die Entlohnung hängt vor allem von der Ausbildung, der Berufserfahrung und damit von der erwarteten Produktivität einer Arbeitskraft ab. Prinzipiell gilt für Frauen und Männer, dass mit der Zunahme der erzielbaren Entlohnung auch das Arbeitsangebot steigt. Tatsächlich weisen Frauen und Männer in der Schweiz bis etwa zum Alter von dreissig Jahren eine parallele Entwicklung der Erwerbsbeteiligung und der Durchschnittseinkommen auf. Danach sinkt die Erwerbsquote von Frauen, weil sich mit der Geburt des ersten Kindes zahlreiche Frauen zumindest teilweise aus der Erwerbstätigkeit zurückziehen und der Kinderbetreuung widmen.

Grundsätzlich dürfte auch für den Erwerbsentscheid von Müttern zunächst der auf dem Arbeitsmarkt erzielbare Lohn ein wichtiger Entscheidungsfaktor sein. Mit der Übernahme von Betreuungspflichten sind jedoch weitere Faktoren zu berücksichtigen: das Angebot und die Kosten familienergänzender Kinderbetreuung, Präferenzen der Mütter für die Betreuung eigener Kinder und nicht zuletzt die Anforderungen des Arbeitsmarktes bezüg-

lich zeitlicher Verfügbarkeit oder räumlicher Mobilität einer Arbeitskraft.

Es ist unmittelbar ersichtlich, dass die Verfügbarkeit geeigneter Betreuungsmöglichkeiten das Arbeitsangebot von Müttern erheblich beeinflussen könnte. Je kleiner die Zahl der Betreuungsplätze ist und je kürzer die Öffnungszeiten von Betreuungsinstitutionen sind, desto geringer ist die Zahl der Stunden pro Tag bzw. pro Woche, die Mütter auf dem Arbeitsmarkt anbieten können.

Weitere wichtige Einflussfaktoren sind das Tarifsystem und die Kosten der Betreuung. Die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung stehen nämlich dem Ertrag aus der Erwerbstätigkeit, d.h. dem erzielbaren Einkommen, gegenüber. Ein Arbeitsangebot ist dann zu erwarten, wenn die Kosten der Kinderbetreuung deutlich kleiner sind als das erzielbare Einkommen. Folglich ist bei einkommensabhängigen Tarifen damit zu rechnen, dass Familien mit kleinen und mittleren Einkommen familienergänzende Betreuungsangebote in Anspruch nehmen werden und damit – über ein zweites Einkommen – ihre Einkommenssituation verbessern können. Für besser verdienende Eltern ist die Lage weniger klar. Hier sind zusätzlich auch die steuerlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Werden, wie in der Schweiz, die Einkommen von Eltern gemeinsam besteuert, kann je nach Steuersatz und Progression das zweite Einkommen überproportional belastet werden. Eine Untersuchung zeigt, dass bezüglich der Aufteilung der Erwerbsarbeit bei Paaren das Alleinverdienermodell finanziell immer noch am vorteilhaftesten ist (Knupfer/Knöpfel 2004). Sind die zusätzlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung steuerlich nicht abzugsfähig, kann die Gesamtkostenbelastung den Ertrag aus der Erwerbstätigkeit überkompensieren, sodass gerade gut ausgebildete Frauen mit mittlerem bis hohem Erwerbspotenzial zu Hause bleiben oder sich überhaupt gegen Kinder entscheiden.

Der Erwerbsentscheid von Müttern ist offensichtlich zahlreichen negativen finanziellen Anreizen ausgesetzt. Könnten Mütter aufgrund ihrer Ausbildung und Berufserfahrung ein hohes Einkommen erzielen, kann dieses meist nur dann realisiert werden, wenn sie auch den Anforderungen einer hohen zeitlichen Verfügbarkeit entsprechen. Je kleiner das Betreuungsangebot für Kinder ist und je eingeschränkter die Öffnungszeiten von Betreuungseinrichtungen sind, desto geringer ist jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass Mütter eine Stelle mit hoher zeitlicher Verfügbarkeit antreten können. Für Frauen mit hoher Qualifikation entsteht dadurch ein nahezu unlösbares Vereinbarkeitsproblem: Wenn der gewählte Beruf oder die Konkurrenzsituation

auf dem Arbeitsmarkt eine Vollzeitberufstätigkeit nahelegt oder wenn keine oder nur wenige qualifizierte Teilzeitstellen angeboten werden, gleichzeitig aber traditionelle Erwartungen bezüglich der Betreuung kleiner Kinder durch die Mutter bestehen bzw. geeignete Betreuungsplätze fehlen, dann scheinen Familie und Erwerbsleben kaum, Familie und Karriere überhaupt nicht vereinbar zu sein. Erkennen Frauen dieses Problem erst im Verlauf ihrer beruflichen Karriere, steigt die Wahrscheinlichkeit dafür, dass ein allfälliger Kinderwunsch bis zur Unerfüllbarkeit verschoben wird. Dieser Zusammenhang lässt sich anhand der schweizerischen Daten gut nachvollziehen: Frauen mit Hochschulabschluss wünschen sich bereits weniger Kinder als Frauen mit einem tieferen Ausbildungsniveau. Ihr Kinderwunsch wird aber mit zunehmendem Alter stärker korrigiert als die Kinderwünsche der anderen Frauen und schliesslich bringen Akademikerinnen nur halb so viele Kinder auf die Welt wie ursprünglich geplant (EDI 2004).

Unter Berücksichtigung der genannten Einflussfaktoren lassen sich folgende Bedingungen für eine Erhöhung des Arbeitsangebots von Frauen und für eine Erhöhung der Geburtenrate in der Schweiz ableiten:

1. Insgesamt können Mütter verstärkt erwerbstätig sein, wenn das Angebot an Betreuungsplätzen erhöht wird und sich die Betreuungszeiten mehr an den Arbeitsbedingungen der Eltern orientieren.
2. Mütter mit geringem Einkommen oder Alleinerziehende können familienergänzende Betreuungsangebote nur wahrnehmen, wenn das Tarifsystem der Betreuungsinstitutionen einkommensabhängig gestaltet ist.
3. Für Mütter mit mittleren und höheren Einkommen sind der Erwerbsentscheid und der Umfang des Arbeitsangebots massgeblich von den Kosten und den steuerlichen Rahmenbedingungen abhängig. Eine Ausdehnung des Arbeitsangebots ist nur zu erwarten, wenn die Kosten für die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben durch Massnahmen wie Individualbesteuerung und steuerliche Berücksichtigung der Betreuungskosten gesenkt werden.
4. Die Geburtenrate kann nur erhöht werden, wenn die Opportunitätskosten der Betreuung gerade auch für hoch qualifizierte Frauen gesenkt werden. Dazu gehören neben den steuerlichen Rahmenbedingungen auch zuverlässige Betreuungsangebote für vollzeiterwerbstätige Mütter und eine ausreichende Zahl qualifizierter Teilzeitstellen.

Aus den Bedingungen folgt, dass aus ökonomischer Perspektive Angebot und Kosten familienergänzender Kinderbetreuung sowie die steuerlichen Rahmenbedingungen die

zentralen Faktoren zur Steuerung des Arbeitsangebots von Müttern in der Schweiz darstellen. Wenn die Zahl der Betreuungsplätze erhöht wird und die Betreuungszeiten sich an die Arbeitszeiten der Mütter anpassen, wenn die Betreuungskosten steuerlich abgesetzt werden können und ein höheres zweites Einkommen individuell besteuert und nicht durch progressive Steuersätze bestraft wird, ist mit einer stärkeren Erwerbsbeteiligung von Frauen zu rechnen. Eine sinnvolle Kombination dieser Faktoren senkt die Opportunitätskosten der Familiengründung und kann deshalb langfristig auch zu einer Erhöhung der Geburtenrate führen.

4.4.4 Kosten und Nutzen einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben

Mit der Ableitung der Bedingungen einer stärkeren Erwerbsbeteiligung von Frauen und einer langfristigen Erhöhung der Geburtenrate stellt sich die Frage nach Kosten und Nutzen von Massnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben. Vor dem Hintergrund der demografischen Thematik darf eine Erhöhung des Arbeitsangebots von Frauen sicherlich nicht zulasten der Gründung von Familien gehen. Neben Veränderungen im Angebot familienergänzender Kinderbetreuung und im Steuersystem werden deshalb häufig auch ein bezahlter Elternurlaub oder ein Entgegenkommen der Unternehmen bezüglich familienfreundlicher Arbeitszeiten diskutiert (Küng Gugler 2004). Wie erwähnt beeinflussen auch weitere, politisch kaum steuerbare Faktoren den Kinderwunsch und das Arbeitsangebot. Detailliertere Untersuchungen für die Schweiz fehlen jedoch bisher. Umso wichtiger erscheint es, dass Kosten und Nutzen von Massnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie sorgfältig analysiert werden.

Nutzen

Bei der Erfassung des *Nutzens* unterscheidet man üblicherweise zwischen direktem Nutzen, indirektem Nutzen und intangiblen Nutzen. Sind die erwähnten Massnahmen wirkungsvoll, d.h. verbessern sie tatsächlich die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und erhöhen sie in der Folge *ceteris paribus* sowohl das Arbeitsangebot von Frauen als auch die Geburtenrate, so besteht ein *direkter Nutzen* darin, dass die einleitend erwähnten wirtschafts- und finanzpolitischen Probleme nicht oder nur in geringerer Masse eintreten werden. Eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit der Frauen führt unmittelbar zu einem höheren Sozialprodukt und in der Folge zu höheren Steuereinnahmen und zu höheren Einzahlungen in die Sozialversicherungen. Darüber hinaus werden künftige Humankapitalverluste,

die durch die zumindest temporäre Nicht-Erwerbstätigkeit (gut) ausgebildeter Frauen bedingt wären, vermieden.

Eine verstärkte Erwerbstätigkeit von Frauen bei unverändertem Erwerbsverhalten der Männer erfordert, dass mehr Kinder länger familienergänzend betreut werden. Bei einer höheren Geburtenrate gilt dies erst recht. Die Kinderbetreuung kann durch zusätzliche staatliche oder private, steuerlich absetzbare Betreuungsangebote geleistet werden. Werden mehr Betreuungsmöglichkeiten geschaffen, erhöhen sich der direkte Nutzen aus der stärkeren Erwerbstätigkeit von Frauen, insbesondere auch durch zusätzliche Beschäftigungs- bzw. Wertschöpfungsmöglichkeiten in diesen Betreuungsinstitutionen, sowie die daraus resultierenden Steuer- und Sozialversicherungsmehreinnahmen.

Weiterer Nutzen entsteht, wenn mehr qualifizierte Betreuungspersonen dafür sorgen, dass die Integration und Sozialisation von Kindern kurz-, mittel- und langfristig verbessert wird. Es können damit künftige Einkommenspotenziale der Kinder geschaffen und später anfallende gesellschaftliche Kosten etwa im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Jugendkriminalität verringert werden.

Schliesslich könnten die Schweiz insgesamt und auch die einzelnen Kantone und Gemeinden ihre Standortattraktivität durch zusätzliche Betreuungsangebote erhöhen. Betreuungsangebote für Kinder und die steuerlichen Rahmenbedingungen für erwerbstätige Eltern gehören zu den «weichen» Standortfaktoren, die zwar nicht zuerst geprüft werden, aber schliesslich durchaus entscheidend sein können, wenn es um die Wohnortwahl erwerbstätiger Eltern oder die neue Ansiedlung eines Unternehmens geht. Gemeinden und Kantone profitieren vor allem von zusätzlichen Steuereinnahmen, die Schweiz insgesamt von einer Verbesserung ihrer internationalen Attraktivität für Unternehmen und qualifizierte Arbeitskräfte.

Eine quantitative Abschätzung der direkten Nutzen einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf liegt bisher nicht vor. Dies ist nicht zuletzt dadurch zu erklären, dass aufwendige Kalkulationen zur Bestimmung jeder einzelnen der genannten Komponenten durchzuführen wären. Im Einzelnen müssten für alle Kantone der Schweiz und auch für die Schweiz gesamthaft die zusätzliche Wertschöpfung und die zusätzlichen Steuern und Sozialleistungen aus dem Mehreinkommen von Eltern und von Beschäftigten in Kinderbetreuungseinrichtungen ermittelt werden. Dabei sind Unterschiede in der Ausbildung der entsprechenden Personen, in der Höhe des konkreten Anteils familienergänzender Kinderbetreuung und in den Steuersätzen der Ge-

meinden und Kantone zu berücksichtigen. Nimmt man an, dass Eltern in der Zeit, in der ihre Kinder betreut werden, erwerbstätig sein wollen, kommt es ausserdem auf die Aufnahmefähigkeit der Arbeitsmärkte in bestimmten Regionen und für bestimmte Berufsfelder an. Weiter ist eine Vielzahl von Annahmen über das Verhalten und die Präferenzen von Frauen und Familien über die nächsten Jahrzehnte hin notwendig. Es zeigt sich, dass bereits die Ermittlung des monetär bezifferbaren direkten Nutzens von Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie schwierig ist. Dennoch sind zumindest grobe Vorstellungen von dem zu erwartenden Nutzensausmass wichtig, will man politische Entscheidungen über die konkrete Einführung von Massnahmen treffen (Schubert/Littmann-Wernli 2005).

Schwierig zu quantifizieren ist auch der *indirekte Nutzen* einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dieser Nutzen entspricht vor allem dem Nutzen einer Gesellschaft aus einer grösseren Kinderzahl. Mehr Kinder bedeuten zusätzliches künftiges Wertschöpfungspotenzial. Dieses Potenzial lässt sich nur dann abschätzen, wenn man Annahmen über die künftige Kinderzahl in der Schweiz macht. Über die nächsten 50 Jahre hin dürfte das Potential, umgerechnet auf einen durchschnittlichen jährlichen Wert, allerdings eher gering ausfallen (Schubert/Littmann-Wernli 2005).

Im Rahmen einer Nutzenabschätzung ist schliesslich auch der *intangibile Nutzen* zu beachten. Intangibler Nutzen im Zusammenhang mit Massnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist vor allem darin zu sehen, dass die langfristige Existenz, aber auch die Lebensqualität einer Gesellschaft von der Zahl der Kinder in Relation zu den älteren Menschen beeinflusst wird. Einer Befragung zufolge bringen Kinder Optimismus, Zukunftsglauben, Innovationskraft und Kreativität in eine Gesellschaft (FORSA 2005). Dies sind essenzielle Fähigkeiten, auf die eine moderne Gesellschaft zur Sicherung ihrer langfristigen Überlebens- und Wettbewerbsfähigkeit nicht verzichten sollte.

Zieht man eine vorsichtige Bilanz für die Nutzenseite, so ist festzuhalten, dass sich der Nutzen hauptsächlich aus dem Potenzial zusätzlicher Erwerbstätigkeit von Müttern aufgrund einer Ausdehnung des Betreuungsangebots für Kinder ergibt. Es kann davon ausgegangen werden, dass der monetär bezifferbare Nutzen bei einer ca. 60%igen familienergänzenden Betreuung aller Kinder im Bereich eines kleinen bis mittleren zweistelligen Milliardenbetrags (in Schweizer Franken) liegt (Schubert/Littmann-Wernli 2005). Ist das Betreuungsangebot zu klein oder wird es nicht

im erwähnten Ausmass beansprucht, bzw. finden nicht alle Eltern in der Zeit, in der ihre Kinder familienergänzend betreut werden, eine adäquate Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt, fällt der Nutzen entsprechend tiefer aus. Andererseits ist zu beachten, dass zu den direkten Nutzen noch die monetär kaum zu schätzenden indirekten und intangiblen Nutzenkomponenten hinzukommen, die sich aus der Verbesserung der Integration und Sozialisation von Kindern durch qualifizierte Betreuung, durch die Erhöhung der Standortattraktivität und aus der essenziellen Bedeutung von Kindern für die Überlebensfähigkeit einer Gesellschaft ergeben.

Kosten

In der Schweiz werden bisher von staatlichen Instanzen auf allen Ebenen jährlich ca. 0,2% des BIP, d.h. ca. 0,85 Mrd. Franken, für Betreuungseinrichtungen für Kinder ausgegeben (OECD 2004, Adema/Thévenon 2004). Darüber hinaus werden für die 6- bis 15-Jährigen pro Kind ca. 11 000 Franken für schulische Ausbildung aufgewendet (BFS 2002), woraus Gesamtausgaben von ca. 8,8 Mrd. Franken pro Jahr resultieren. Insgesamt werden somit ca. 9,65 Mrd. Franken pro Jahr vom Staat aufgebracht. Dabei ist zu beachten, dass die Ausgaben für Schulausbildung im Wesentlichen den Personalkosten entsprechen und aufgrund der in der Schweiz üblichen Zeitstrukturen in Schulen nicht mit einem ganztägigen Betreuungsangebot gleichgesetzt werden können.

Neben staatlichen Ausgaben werden Massnahmen zur Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie von zwei weiteren grossen Gruppen finanziert, nämlich von Unternehmen und von Familien. Viele Unternehmen in der Schweiz bieten heute schon flexible Arbeitszeiten oder auch Betreuungsplätze an bzw. leisten finanzielle Zuwendungen an Institutionen, die über entsprechende Betreuungsangebote verfügen. Darüber hinaus leisten Firmen Beiträge an den Mutterschaftsurlaub. Die in der Schweiz für Kinder und Mutterschaft aufgewendeten Ausgaben belaufen sich auf jährlich ca. 1,1% des BIP oder 4,8 Mrd. Franken (OECD 2004, Adema/Thévenon 2004).

Weiter werden Kosten für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie vor allem von den Familien selbst getragen. Dazu gehören etwa Zahlungen an private Kinderkrippen oder Kindergärten, stundenweise eingekaufte Kinderbetreuung, Sommercamps, Ferienkurse u.Ä. Derartige Ausgaben dienen im Wesentlichen dazu, Müttern oder Vätern eine Erwerbsarbeit zu ermöglichen. Darüber hinaus haben Familien auch indirekte Ausgaben, verursacht etwa durch eine reduzierte Berufstätigkeit der Eltern oder ein Engagement weiterer Fami-

lienangehöriger (insbesondere Grosseltern). Wir konzentrieren uns hier auf die direkten Ausgaben für familienergänzende Kinderbetreuung. Sie können mit durchschnittlich 0,135 Mrd. Franken pro Jahr angesetzt werden (Schubert/Littmann-Wernli 2005).

Addiert man die bisher bereits geleisteten Ausgaben der verschiedenen Gruppen auf, ergibt sich ein Gesamtbetrag von 14,6 Mrd. Franken pro Jahr. Dieser Betrag reicht offensichtlich nicht aus, um die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Beruf in befriedigender Weise herzustellen.

Will man den zuvor erwähnten Nutzen als Ertrag für die Gesellschaft tatsächlich realisieren, bräuchte man zusätzliche qualifizierte familienergänzende Betreuungsangebote. Die entsprechenden Kosten pro Jahr sind nicht unerheblich. Man kann jedoch erwarten, dass sie insgesamt kleiner ausfallen als die Summe der verschiedenen Nutzenkomponenten (Schubert/Littmann-Wernli 2005). Der zusätzliche Finanzierungsbedarf liegt wegen der auch heute schon geleisteten Ausgaben um einiges unter den Kosten. Angesichts der positiven externen Effekte, die von einer stärkeren Erwerbsarbeit der Frauen und einer höheren Kinderzahl für die Gesellschaft insgesamt ausgehen, wäre ein entsprechender Betrag vor allem von staatlicher Seite aufzubringen.

Effizienzanalyse

Eine Investition in Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit in der Schweiz erscheint angesichts der erwähnten Grössenordnungen von Nutzen und Kosten sinnvoll. Allerdings stellt sich damit die Frage, welches die «beste» Massnahme ist. Als beste Massnahme kann diejenige gelten, die eine besonders hohe Effizienz aufweist. Die Effizienz soll an drei Kriterien gemessen werden:

- an der Wirksamkeit der Massnahme im Hinblick auf das Ziel einer Erhöhung der Geburtenrate sowie einer stärkeren Erwerbsbeteiligung von Frauen,
- an den administrativen Kosten der Massnahme und
- an den Implementationskosten der Massnahme.

Im Hinblick auf die Effizienz ist im Übrigen darauf zu achten, dass bei der Finanzierung – mehr, als dies heute der Fall ist – die Nutzniesser von Massnahmen mit den Financiers der Massnahmen übereinstimmen. Nur dann ist nämlich davon auszugehen, dass der Anreiz zur Verbesserung des Leistungsangebots genügend gross ist.

Veränderungen im Steuersystem

Wie bereits erwähnt, wäre hier konkret etwa an die Individualbesteuerung von Ehegatten

sowie an die volle Abzugsfähigkeit von Kosten familienergänzender Kinderbetreuung zu denken. Eine solche Massnahme dürfte für sich allein genommen ein mittleres Mass an Wirksamkeit haben. Einerseits begünstigen solche Massnahmen die Erwerbstätigkeit von Frauen und verringern die von den Familien zu tragenden Kosten der Kinderbetreuung. Andererseits bleibt die Wirksamkeit solcher steuerlicher Massnahmen aber beschränkt, solange die finanzielle Situation nicht das ausschlaggebende Kriterium für die Erwerbstätigkeit von Frauen bzw. die Geburt von Kindern ist. Vor allem hinsichtlich einer Erhöhung der Geburtenrate sind hier Zweifel angebracht. Weiter bliebe die Wirksamkeit steuerlicher Massnahmen wohl auch dann gering, wenn es nicht genügend Angebote familienergänzender Kinderbetreuung gibt, für die eine steuerliche Absetzbarkeit in Frage kommt. Bleibt der gesamte Organisationsaufwand für die Kinderbetreuung bei den Privaten, d.h. bei Familien und bei Firmen, dürfte der Effekt der Massnahme sogar eher gering sein.

Die administrativen Kosten von Veränderungen im Steuersystem dürften nicht allzu hoch zu veranschlagen sein, da auf eine existierende Steuerverwaltung ein eher geringer Zusatzaufwand zukommt. Die Implementationskosten belaufen sich auf die aus den steuerlichen Veränderungen resultierenden Mindereinnahmen beim Staat. Sind Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung steuerlich voll abzugsfähig, kommen auf die Gesellschaft maximal zusätzliche Kosten im Ausmass der Kosten für zusätzliche Betreuungsangebote zu.

Hinsichtlich des Zusammenfallens von Financiers und Nutzniessern schneiden steuerliche Massnahmen eher gut ab, weil von entsprechenden steuerlichen Erleichterungen in der Tat vor allem diejenigen profitieren, für die sich das Problem der Vereinbarkeit von Beruf und Familie stellt. Darüber hinaus hat, wie bereits erwähnt, die Gesellschaft insgesamt Vorteile aus einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Alles in allem weisen steuerliche Massnahmen ein angemessenes Nutzen-Kosten-Verhältnis und eine hohe Wirksamkeit auf, falls sichergestellt ist, dass ein ausreichendes Angebot an qualifizierter familienergänzender Ganztagsbetreuung für Kinder vorhanden ist.

Veränderungen bei Arbeitszeitregelungen

Die Wirksamkeit einer *Flexibilisierung von Arbeitszeiten* dürfte ähnlich hoch sein wie die von steuerlichen Massnahmen ohne zusätzliche Massnahmen zur Schaffung von Betreuungsangeboten. Da wie erläutert eine höhere zeitliche Flexibilität bei der Arbeit zwar nicht der ausschlaggebende Faktor für die Erwerbs-

tätigkeit von Frauen ist, andererseits diese Flexibilität doch auch eine gewisse Rolle spielt, ist von einer mittleren Wirksamkeit auszugehen.

Administrative Kosten fallen hier vor allem bei den Arbeitgebern an. Da Arbeitgeber in der Regel ohnehin über Zeiterfassungssysteme verfügen, dürfte der administrative Zusatzaufwand eher gering sein. Die direkten Kosten fallen eher ins Gewicht. Sie ergeben sich aus den unternehmensspezifischen Koordinationskosten, welche allerdings nicht höher als die Implementationskosten der anderen Massnahmen sein dürften.

Im Hinblick auf die Finanzierung der Massnahme und die Nutzniesser scheinen die Diskrepanzen klein zu sein. Financiers sind in erster Linie die Unternehmen, in zweiter Linie die Konsumenten, sofern die Kosten der Flexibilisierung auf die Preise überwälzt werden können. Nutzniesser der verbesserten Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind Familien, die als Konsumenten in diesem Fall einen Teil der Kosten mittragen, und indirekt die Gesellschaft. Auch für die Massnahme der Arbeitszeitflexibilisierung stellt sich das Nutzen-Kosten-Verhältnis insgesamt als angemessen dar – allerdings auf einem eher geringen Wirksamkeitsniveau.

Elternurlaub/Elterngeld

Massnahmen wie *bezahlter Elternurlaub* oder *Elterngeld* (beispielsweise, wie in Deutschland diskutiert, in Höhe von zwei Dritteln des Nettoeinkommens während eines Jahres) dürften eine höhere Wirksamkeit haben als die bisher behandelten Massnahmen, da sie direkte Einkommenstransfers an Familien darstellen. Allerdings steht auch hinter dieser Massnahme die Vermutung, dass die finanzielle Situation von Familien mit Kindern einen wesentlichen Einfluss auf die Erwerbstätigkeit von Frauen und vor allem auf die Geburtenrate hätte. Ein gewisser Einfluss ist hier sicherlich vorhanden. Ob eine einjährige Einkommengarantie allerdings die Bereitschaft zur Familiengründung insbesondere gut ausgebildeter Frauen langfristig erhöht, erscheint aufgrund der hohen Opportunitätskosten der Betreuung von Kindern eher fraglich.

Die administrativen Kosten der genannten Massnahmen dürften nicht allzu hoch sein, da das Ganze zu einem grossen Teil im Rahmen bestehender Strukturen bei Steuerbehörden oder in den Personalverwaltungen von Firmen abgewickelt werden könnte. Die direkten Kosten fallen hingegen ins Gewicht (Schubert/Littmann-Wernli 2005). Bezahlter Elternurlaub wäre je nach Länge der Beurlaubungsmöglichkeiten und je nach Höhe des ausbezahlten Einkommens teurer oder billiger als das Elterngeld. Da aus ökonomischer Perspek-

4.4.6 Literaturreferenzen

- Adema W., Thévenon O. (2004), *Babys und Arbeitgeber – die Schweiz im Vergleich zu anderen OECD-Ländern*, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (Hg.) Die Volkswirtschaft 11/2004, Bern, S. 5-9
- Apps P., Rees R. (2004), *Fertility, Taxation and Family Policy*. Scandinavian Journal of Economics 106 (4), 745–763
- BFS, Bundesamt für Statistik (2002), *Öffentliche Bildungsausgaben – Finanzindikatoren 2000*, Neuchâtel
- BFS, Bundesamt für Statistik (2003), *Auf dem Weg zur Gleichstellung*, Leporello
- BFS, Bundesamt für Statistik (2005a), *Kennzahlen Europäische Union*, <<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/international/laenderportraits/eu15/blank/kennzahlen.html>> (21.07.2005)
- BFS, Bundesamt für Statistik (2005b), *Taschenstatistik der Schweiz*, Neuchâtel
- BFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2005), *Nachhaltige Familienpolitik: Zukunftssicherung durch einen Dreiklang von Zeitpolitik, finanzieller Transferpolitik und Infrastrukturpolitik*. Berlin
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (31.01.2005), *Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Bilanz nach zwei Jahren*, <http://www.bsv.admin.ch/impulse/daten/d_bilanz_2004.pdf> (14.07.2005)
- Dickmann, N. (2003), *Dokumentation: Demographischer Wandel – Geburtenraten im internationalen Vergleich*, IW-Trends 30 (1), vierteljährliche Zeitschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln
- EDI, Eidgenössisches Departement des Innern (Hg.) (2004), *Familienbericht 2004: Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik*, BBL, Bern
- FORSA (2005), *Mehr Kinder. Mehr Leben*, <http://www.eltern.de/pdf/mkml_fa2005.pdf> (21.07.2005)
- Hank K., Kreyenfeld M., Spiess C.K. (2003), *Kinderbetreuung und Fertilität in Deutschland*, Diskussionspapier 331 des DIW Berlin
- Knupfer C., Knöpfel C. (2004): *Die Krux der Einkommenssteigerung für Familienhaushalte*. Die Volkswirtschaft 11/2004, 17–19.
- Küng Gugler A. (2004), *Vereinbarkeit von Beruf und Familie – eine sozioökonomische Herausforderung*. Die Volkswirtschaft 11/2004, 10–12.
- Masia M. (2004), *Kinderlosigkeit in der Schweiz: Einfluss von Bildung und Erwerbsorientierung von Frauen auf die Kinderlosigkeit*, Lizentiatsarbeit am Soziologischen Institut der Universität Zürich.
- OECD, Organisation for Economic Co-Operation and Development (2002b), *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*, Vol. 1 – Australia, Denmark, The Netherlands, OECD Publications, Paris
- OECD, Organisation for Economic Co-Operation and Development (2004), *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*, Vol. 3 – New Zealand, Portugal and Switzerland, OECD Publications, Paris

tive ein zeitlich eher knapp bemessener Elternurlaub vorzuziehen ist, an dessen Ende Frauen ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnehmen, entsteht nach Ablauf des Elternurlaubs ein entsprechender Bedarf an Betreuungsplätzen, deren Einrichtung ebenfalls mit zusätzlichen Kosten verbunden ist.

Als Financier dieser Möglichkeiten kommt vor allem der Staat in Frage, nicht zuletzt auch deshalb, weil Nutzniesser neben den Familien vor allem die Gesellschaft insgesamt ist. Eine gewisse Beteiligung der Arbeitgeber, die von einer stärkeren Erwerbstätigkeit der Frauen profitieren, erscheint sinnvoll, ist aber durch die Steuerzahlungen der Firmen ohnehin gegeben.

Angebot familienergänzender Kinderbetreuung

Bei Veränderungen im Angebot familienergänzender Kinderbetreuung geht es konkret darum, dass zusätzliche Krippen- und Kindergartenplätze sowie zusätzliche Tagesschulen geschaffen werden. Wie erläutert, ist von dieser Massnahmengruppe der grösste Effekt auf das Arbeitsangebot von Müttern zu erwarten. Da die Vereinbarkeit von Beruf und Familie auf diese Weise zu einer realistischen Option für Paare und Familien wird, kann langfristig auch ein positiver Effekt auf die Geburtenrate angenommen werden. So konnte in einer empirischen Studie für Westdeutschland gezeigt werden, dass ein signifikant positiver Effekt auf das Familiengründungsverhalten erst dann eintritt, wenn es zu einem deutlichen Ausbau des Betreuungsangebots kommt (Hank et al. 2003).

Der administrative Aufwand für den Ausbau öffentlicher und privater Betreuungsangebote dürfte insgesamt etwas höher ausfallen als bei anderen Massnahmen, da zum Teil gewisse Strukturen neu geschaffen oder erweitert werden müssen, etwa für die Ausbildung zusätzlicher Betreuungspersonen oder für die Bewilligung und Kontrolle von Betreuungsinstitutionen.

Die Gesamtkosten wie auch die Zusatzkosten der familienergänzenden Betreuung von allen Kindern z.B. an vier Tagen pro Woche sind nicht unerheblich. Sie werden aber durch den hohen Wirkungsgrad dieser Massnahmengruppe und durch hohe Zusatznutzen kompensiert. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist insgesamt positiv zu beurteilen, da ein deutlicher Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung den grössten Effekt auf das Arbeitsangebot von Müttern und die Geburtenrate erwarten lässt.

Bei einer Ausweitung des Angebots familienergänzender Kinderbetreuung stellt allerdings die Übereinstimmung von Financiers und Nutzniessern der Massnahmen ein gewisses Problem dar. Nutzniesser wären die Familien und die Gesellschaft insgesamt. Zahler

wären in der Schweiz, wo eine staatlich angebotene Kinderbetreuung auf Gemeindeebene zu erfolgen hat, einerseits die Gemeinden und ihre jeweiligen Steuerzahler, andererseits aber auch Private, d.h. Firmen und Familien.

Zu beachten ist, dass die Finanzierung zum einen direkt auf dem Wege der effektiven Bereitstellung von Betreuungsangeboten erfolgen könnte, andererseits aber auch indirekt auf dem Wege einer Subventionierung von Müttern oder Vätern. Neben den bereits erwähnten steuerlichen Abzugsmöglichkeiten wäre es auch denkbar, Eltern mit Gutscheinen auszustatten, sodass sie eine Betreuungsoption so auswählen bzw. «kaufen» könnten, dass ihre Präferenzen möglichst gut abgedeckt sind. Im Hinblick auf die Qualität und die Kosten entsprechender Betreuungsangebote an sich hätte dies vermutlich Effizienzvorteile. Der Effekt dieser Massnahme auf das Arbeitsangebot von Frauen könnte erhöht werden, wären die Subventionen an das Arbeitsvolumen der Eltern und nicht – wie sonst üblich – an die Einkommenshöhe gekoppelt.

Im Hinblick auf Firmen, aber vor allem auch in Gemeinden besteht, wie erwähnt, eine gewisse Diskrepanz zwischen Finanzierung und Nutzen. Diese Diskrepanz ist angesichts der oben angesprochenen positiven Externalitäten einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht überraschend, im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit der entsprechenden Massnahmen aber eher ein Hemmnis. Deswegen müssten hier begleitende Massnahmen des Finanzausgleichs zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden ins Auge gefasst werden (Vesper 2005). Damit könnten gegebenenfalls auch die grossen Unterschiede im Leistungsangebot verschiedener Kantone und Gemeinden reduziert werden. Im Übrigen sei in diesem Zusammenhang auch nochmals auf die Bedeutung familienergänzender Betreuungsangebote im Standortwettbewerb hingewiesen.

Zusammenfassung

Fasst man die Beurteilung der verschiedenen Massnahmen zusammen, so zeigt sich, dass unter den hier diskutierten Massnahmentypen Veränderungen im konkreten Angebot familienergänzender Kinderbetreuung die besten Aussichten haben, tatsächlich eine nennenswerte Ausdehnung der Erwerbstätigkeit von Frauen sowie eine Erhöhung der Geburtenrate herbeizuführen (vgl. etwa auch Adema/Thévenon 2004; Apps/Rees 2004). Auch die Kosten-Nutzen-Relation fällt hier vergleichsweise überzeugend aus, insbesondere wenn auch der monetär kaum bezifferbare indirekte und intangible Nutzen der Erwerbstätigkeit von Frauen und der Existenz von Kindern berücksichtigt wird.

4.4.6 Literaturreferenzen

- Onnen-Isemann C. (2003), *Familienpolitik und Fertilitätsunterschiede in Europa: Frankreich und Deutschland*, <<http://www.bpb.de/files/RXFU7L.pdf>> (21.07.2005)
- Schubert R., Littmann-Wernli, S. (2005): *Wirtschaftliche Auswirkungen einer alternden Bevölkerung – Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben von Frauen*, Hintergrundpapier
- Tassinari, Mecop, Infrac (2005), *Familienergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz: Aktuelle und zukünftige Nachfragepotentiale*. Wissenschaftlicher Bericht, Schweizerischer Nationalfonds, NFP 52, Zürich.
- Vesper, D. (2005): *Anreize für Kommunen, mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten bereitzustellen*. In: DIW Berlin, Politikberatung kompakt 5
- World Economic Forum (2005): *Women's Empowerment: Measuring the Global Gender Gap*, Geneva

Parallel zum Ausbau des Betreuungsangebots müssten Anpassungen im Steuersystem vorgenommen werden. Erst eine Abkehr vom bisherigen System der Familienbesteuerung könnte dafür sorgen, dass die Erträge einer Ausdehnung des Arbeitsangebots von Frauen auch individuell realisiert werden können. Eine steuerliche Kompensation der Betreuungskosten in Abhängigkeit vom Erwerbsvolumen der Eltern würde es darüber hinaus ermöglichen, dass das Betreuungsangebot auch tatsächlich von Eltern aller Einkommensschichten genutzt werden kann.

Ein rascher Ausbau des Angebots familienergänzender Kinderbetreuung erscheint angesichts des Zeitbedarfs für Veränderungen bei der Erwerbstätigkeit von Frauen und bei der Geburtenrate überaus wünschenswert, ist aber auch mit erheblichen Investitionen verbunden. Neben den üblichen Finanzierungsmechanismen sei hier deshalb auf die Möglichkeiten des «frontloading» hingewiesen: Dabei würde der Staat erst allmählich in die direkte oder indirekte Finanzierung zusätzlicher Betreuungsangebote einsteigen und in einer ersten Phase den Investitionsbedarf durch Finanzierungsleistungen der Kapitalmärkte zu decken versuchen. Als Vehikel kämen dabei Staatsanleihen in Frage. Mit Hilfe solcher «Familien-Bonds» könnte ein rascher und innovativer Einstieg in den Ausbau der Betreuungsangebote erreicht werden.

4.4.5 Fazit

Die sinkende Geburtenrate in der Schweiz ist ein elementarer Faktor des so genannten zweiten demografischen Übergangs, der sowohl auf Veränderungen sozio-ökonomischer Rahmenbedingungen als auch auf einen grundlegenden Wertewandel in der Gesellschaft zurückzuführen ist. Die tiefe Geburtenrate in der Schweiz und das eher kleine Arbeitsangebot für Frauen stellen die Schweiz bereits heute, vor allem aber auch künftig vor schwerwiegende wirtschafts- und sozialpolitische Probleme.

Zur Lösung dieser Probleme bietet es sich an, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben zu verbessern. Die von der Effizienz her interessanteste Option besteht darin, das Angebot an qualifizierter familienergänzender Kinderbetreuung erheblich auszubauen und mit einkommensabhängigen Tarifen auszustatten. Die Wirksamkeit dieser Massnahme ist am höchsten, wenn parallel die steuerlichen Rahmenbedingungen angepasst werden. Eine solche Massnahmenkombination würde dreierlei bewirken. Erstens würden Familien mit kleinen oder mittleren Einkommen vermehrt in die Lage versetzt, Zweiteinkommen zu erzielen, ohne dass dadurch ihre Geburtenrate sinkt. Zweitens würden für qualifizierte

Frauen mit mittlerem bis hohem Einkommenspotential grössere Teilzeitpensen oder Vollzeitstellen attraktiv. Und drittens hätten gerade die gut ausgebildeten Frauen einen zusätzlichen Anreiz, (mehr) Kinder zu bekommen.

Allerdings darf man sich von diesen Massnahmen keine Wunder vor allem bezüglich der Geburtenrate versprechen. Auch andere als die bisher angesprochenen Gründe können Frauen und Männer davon abhalten, überhaupt Kinder bzw. mehrere Kinder zu haben. So könnte das «Fehlen des richtigen Partners» oder diffuse Zukunftsängste, die sich vor allem in der Angst vor Arbeitslosigkeit und der hieraus möglicherweise resultierenden Familienarmut manifestieren, eine wichtige Rolle spielen. Umso mehr sollten sich politische Massnahmen zur Lösung der demografischen Probleme auf die Unterstützung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Müttern konzentrieren. Je mehr die Erwerbstätigkeit und das Betreuungsangebot dabei den individuellen Präferenzen von Paaren und Familien angepasst werden können, desto grösser ist auch die Wahrscheinlichkeit, dass mehr Frauen und Mütter ihr Arbeitsangebot ausdehnen (können) und mehr Paare den Schritt zur Familiengründung wagen.

5. Ausblick

Dieser Bericht dürfte deutlich gemacht haben, dass die Alterung der schweizerischen Bevölkerung massive Probleme für die Sozial- und Finanzpolitik mit sich bringen wird, insbesondere für die Finanzierung der Altersvorsorge. Es ist richtig, dass sich z.B. die Probleme der AHV erst in etwa 25 Jahren mit voller Schärfe stellen werden, aber je länger wir abwarten, desto schwieriger wird es sein, Lösungen zu finden, die auf einen allgemeinen Konsens hoffen können. Die Politik wäre daher gut beraten, diese Probleme, soweit sie dies noch tut, nicht weiter zu verdrängen, sondern offensiv anzugehen, auch wenn dies zunächst unpopulär ist. Gerade in der direkten Demokratie der Schweiz, in der Reformen der Zustimmung der Bevölkerung bedürfen, müssen Reformprozesse langfristig angegangen werden, und sie dürfen sich auch durch (vorübergehende) Misserfolge in Form verlorener Volksabstimmungen nicht entmutigen lassen.

Da sich nichts daran ändern lässt, dass – im Prinzip und volkswirtschaftlich betrachtet – in jeder Periode die Erwerbstätigen für den Konsum der nicht mehr (und noch nicht) Erwerbstätigen aufkommen müssen, kann die Last, die durch die Alterung auf die Bevölkerung zukommt, letztlich nur durch eine Ausdehnung der Erwerbstätigkeit verringert werden. Alles andere bedeutet nur eine Verschiebung dieser Last, sei es – durch eine Erhöhung der Beiträge – stärker auf die Schultern der Erwerbstätigen, sei es – durch eine Reduzierung der Renten – stärker auf Kosten der Rentner oder sei es – durch eine Finanzierung über allgemeine Steuern – durch Belastung beider Gruppen. Wie hier die optimale Verteilung der Lasten ist, lässt sich wissenschaftlich nicht bestimmen, sondern dies ist eine politische Entscheidung, bei der freilich die Auswirkungen hoher Lohnnebenkosten in Rechnung zu stellen sind. Dies lässt zumindest bei der AHV eine Finanzierung der auf sie zukommenden Lasten über zusätzliche Lohnprozente als wenig sinnvoll erscheinen.

Wie diese Lasten verteilt werden, hat zunächst keine (direkten) intergenerationellen Auswirkungen. Bei der Pensionskasse gilt dies dann, wenn Beiträge und Rentenzahlungen versicherungstechnisch korrekt festgelegt werden: Wer mehr Beiträge geleistet hat, kann auch höhere Rentenzahlungen erwarten. Bei der AHV gilt dies nur dann, wenn die Bevölkerungsstruktur stabil ist, und zwar unabhängig davon, ob die Bevölkerung wächst oder schrumpft. Im Übergangsprozess, in dem wir uns in den nächsten Jahrzehnten noch befinden werden, kann es jedoch erhebliche Verschiebungen der Lasten zwischen den Generationen ergeben. Dies gilt auch für die Pensionskassen,

wenn – aus welchen Gründen auch immer – die heute bestehenden Rücklagen nicht ausreichen, um die den Rentnern zugesicherten Ansprüche zu befriedigen, und wenn deshalb z.B. die Beiträge der heute Erwerbstätigen angepasst werden.

Wichtiger als die Verschiebung (bzw. die «gerechte» Verteilung) der Lasten ist jedoch ihre Reduzierung, die so weit als möglich erfolgen sollte. Dies ist durch eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit möglich. Schliesst man eine massive Ausweitung der Zuwanderung aus politischen Gründen und auch, weil ihre längerfristigen Auswirkungen fraglich sind, aus, ergeben sich für die Schweiz zwei Wege: Zum einen sollte die allgemeine Erwerbstätigkeit ausgedehnt werden, zum anderen ist die Erwerbstätigkeit der Frauen zu fördern.

Eine Ausdehnung der allgemeinen Erwerbstätigkeit erfordert, dass vom Dogma des «Rentenalters 65» Abschied genommen wird: Auch wenn das Rentenalter nicht heute und auch noch nicht in den nächsten Jahren erhöht werden muss, sollte der Öffentlichkeit klar gemacht werden, dass längerfristig eine Erhöhung des Renteneintrittsalters bei der AHV unumgänglich sein wird. Wenn eine Gesellschaft immer älter wird, wird die durch die Altersvorsorge auf ihr ruhende Last nur dann nicht permanent ansteigen, wenn das Renteneintrittsalter entsprechend erhöht wird. Dem widerspricht nicht die Tatsache, dass ein Grossteil der Beschäftigten heute das offizielle Renteneintrittsalter gar nicht erreicht, sondern bereits früher in Rente geht: Das offizielle Renteneintrittsalter spielt auch für diese Bürgerinnen und Bürger als Richtgrösse eine wesentliche Rolle. Seine Erhöhung wird daher auch auf ihre Erwerbstätigkeit einen positiven Einfluss haben.

Eine Erhöhung des Renteneintrittsalters kann (und sollte vermutlich auch) mit einer Flexibilisierung einhergehen, indem z.B. vermehrt Altersteilzeitarbeit möglich wird. Auch ist durchaus diskutierbar, dass für bestimmte Berufsgruppen mit besonderer körperlicher Belastung Sonderregelungen für eine vorzeitige Pensionierung (z.B. in Abhängigkeit von der Zahl der Beitragsjahre) getroffen werden. All dies sollte jedoch nicht davon ablenken, dass die generelle Tendenz dahin gehen muss, die Zeit der Erwerbstätigkeit auszudehnen.

Die Erwerbstätigkeit der Frauen wird sich vor allem dann erhöhen, wenn die Vereinbarkeit von Familie und Beruf besser gewährleistet wird. Dies erfordert sowohl organisatorische als auch finanzielle Massnahmen. Zum einen sollten in Kinderhorten und -gärten sowie in Primarschulen die Zeiten so geregelt werden, dass beide Partner in einer Familie zumindest eine Halbtagsarbeit auf-

nehmen können. Zweitens sollte die «Heiratsstrafe» im Steuersystem abgeschafft werden: Die traditionelle Art der Familienbesteuerung ist durch eine Variante des Splittings oder durch die Individualbesteuerung zu ersetzen. Drittens ist die Subventionierung der Kinderbetreuungskosten einkommensunabhängig zu gestalten, und/oder diese Kosten sollten von der Steuer absetzbar sein: Es macht keinen Sinn, wenn, wie an einem Beispiel ausgeführt wurde, verheiratete Zweitverdiener mit zwei Kindern dann, wenn sie fünf anstatt drei Tage in der Woche arbeiten, Einkommenseinbussen hinnehmen müssen.

Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf dürfte auch dazu führen, dass die Geburtenrate wieder zunimmt. Dass heute in der Schweiz 40 Prozent der Frauen mit höherem Bildungsabschluss keine Kinder mehr haben, ist keine unabänderliche Fügung, sondern hängt auch mit der Politik sowie mit der Einstellung der Gesellschaft zu Kindern zusammen. Die skandinavischen Länder mit ihrem ausgebauten Kinderbetreuungssystem zeigen, dass man auch in Ländern mit hohem Pro-Kopf-Einkommen deutlich höhere Geburtenraten haben kann. Zwar schrumpfen auch diese Gesellschaften, aber eben etwas langsamer und dadurch mit geringeren Zusatzlasten.

Unabhängig davon, wie hoch die Leistungen der Altersvorsorge sind, die sie am Ende erhalten, müssen die Bürgerinnen und Bürger sicher sein können, dass sie die ihnen zugesicherten Leistungen auch erhalten werden. Wenn die AHV wie bisher das Existenzminimum abdecken soll, dürfte dies bedeuten, dass sie – auch bei einer Erhöhung des Regelrenteneintrittsalters – zusätzlicher Mittel bedarf. Diese dürften vermutlich am sinnvollsten durch allgemeine Steuermittel gedeckt werden. Bei den Pensionskassen kommt es in der heutigen Situation zunächst darauf an, dass sie saniert werden. Im Weiteren ist strikt darauf zu achten, dass Beiträge und Leistungsversprechen miteinander im Gleichgewicht sind. Dies bedingt, dass die Parameter der Regulierung, insbesondere die Mindestverzinsung und der Umwandlungssatz, automatisch und periodisch an die Marktbedingungen und an die Demografie angepasst werden. Ihre Festlegung sollte sich zudem (zumindest implizit) an realen und nicht an nominalen Grössen orientieren. Ideal wäre z.B. eine Indexierung des Umwandlungssatzes an die aktuellen Sterbetafeln unter Mitberücksichtigung der prognostizierten Erhöhung der Lebenserwartung der Versicherten. Eine automatische Anpassung dieser Grössen würde zum einen den Betroffenen eine bessere Planbarkeit ermöglichen und zweitens politische Konflikte über deren Festsetzung vermeiden.

Wie mehrfach angesprochen wurde, sind die erhöhten Kosten der Altersvorsorge nicht die einzigen, die infolge der Alterung auf die Gesellschaft zukommen; dazu treten zusätzliche Kosten im Gesundheitssystem. Dabei dürfte die Tatsache, dass ältere Menschen – *ceteris paribus* – mehr

medizinische Leistungen in Anspruch nehmen, von geringerer Bedeutung sein als die zusätzlich auf uns zukommenden Kosten der Alterspflege. Die Kosten zusätzlicher medizinischer Leistungen führen (neben anderen, vermutlich sehr viel wichtigeren Faktoren) zu steigenden Kosten des Gesundheitswesens. Mit ihrer Bewältigung sollte man sich im Rahmen einer allgemeinen Diskussion des Gesundheitswesens beschäftigen; eine gesonderte Betrachtung dieses Ausschnitts dürfte wenig sinnvoll sein. Daher befasst sich dieser Bericht auch nicht mit Vorschlägen in dieser Richtung. Anders sieht es dagegen im Bereich der Altenpflege aus. Hier entstehen Kosten, die bisher nur zum Teil durch die Krankenversicherung übernommen werden. Hier besteht die Möglichkeit einer allgemeinen Pflichtversicherung als Ergänzung zur obligatorischen Pflichtversicherung. Eine Alternative dazu ist die grundsätzliche Beibehaltung des bisherigen Systems, nach welchem die nicht von den Krankenversicherungen gedeckten Zusatzkosten von den Bürgerinnen und Bürgern selbst aufgebracht werden müssen bzw., soweit diese dazu nicht in der Lage sind, von der öffentlichen Hand übernommen werden. Aus verteilungspolitischer Perspektive dürfte diese Lösung, soweit die öffentliche Hand wirklich alle erforderlichen Kosten übernimmt, einer Pflichtversicherung zumindest nicht unterlegen sein.

Nimmt man all dies zusammen, dann zeigt sich, dass mit der Alterung (und Schrumpfung) der Bevölkerung erhebliche Probleme auf die Schweiz zukommen. Dabei wurde hier vor allem auf die finanziellen Lasten abgestellt, die sich für die öffentliche Hand (und in Bezug auf die AHV insbesondere für den Bund) ergeben. Damit soll weder unter den Tisch gewischt werden, dass es auch andere Belastungen gibt, noch, dass man auch positive Aspekte dieser Entwicklung sehen kann. Schliesslich kann die Bevölkerung nicht endlos wachsen: Das längerfristige Überleben der Menschheit hängt u.a. davon ab, dass die Bevölkerung in allen Staaten dieser Erde stabilisiert wird. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die demografische Entwicklung der Schweiz insbesondere die Politik des Bundes in den nächsten Jahrzehnten vor erhebliche Probleme stellen wird. Je schneller sie sich damit befasst und je langfristiger sie diese angeht, desto eher wird sie – auch aus den aufgeführten politisch-ökonomischen Argumenten – in der Lage sein, sie in befriedigender Weise zu lösen. Dieser Bericht, in dem versucht wurde, die Probleme aufzuzeigen und auf Lösungswege hinzuweisen, will dazu Hilfestellung leisten. Die Kommission für Konjunkturfragen ist der Auffassung, dass die vor uns liegende Problematik relativ klar ist und dass die Wege zu ihrer Bewältigung prinzipiell bekannt sind, auch wenn im Detail nach wie vor (zum Teil auch erheblicher) Diskussionsbedarf besteht. Es kommt jetzt vor allem darauf an, dass die Politik handelt.