

Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften



**School of
Management and Law**

Plausibilitätsüberprüfung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Reform Altersvorsorge 2020

Kurzgutachten der ZHAW School of Management and Law

zuhanden Schweizerischer Gewerbeverband (SGV)

14. März 2014

Gutachter

Prof. Dr. oec. Publ. Reto Schleiniger, Dozent, ZHAW (Hauptgutachter)

Prof. Dr. iur. Patrick L. Krauskopf, LL.M. (Harvard), Rechtsanwalt, Dozent, ZHAW

INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS	2
I. Ausgangslage	3
II. Auftrag.....	3
III. Ergebnisse.....	4
IV. Materialien	5
V. Erläuterungen	5
A. Kernelemente der Reform Altersvorsorge 2020.....	5
B. Fiskalische Belastung und volkswirtschaftliche Auswirkungen	7
1) Kurz- und langfristige Auswirkungen von Nachfrageverschiebungen	7
2) Nachfrageveränderungen und Referenzszenario	10
C. Hochrechnung der Modellergebnisse von BAK 2012.....	11
D. Weitere Einflussfaktoren	14
1) Beiträge an die berufliche Vorsorge für Risiko Invalidität und Tod	14
2) Stärkere relative Belastung der Tieflohnbezieher	14
3) Erwerbstätigkeit Frauen	15
VI. Zusammenfassung	16

I. Ausgangslage

1. Die Leistungen der schweizerischen Altersvorsorge sind mittel- bis langfristig nicht finanziert. Deshalb schlägt der Bundesrat im Rahmen der Reform der Altersvorsorge 2020 ein Bündel von Massnahmen vor, welche die Vorsorgeleistungen sowie deren Finanzierung zukünftig sichern sollen. Zu diesen Massnahmen gehören auf der Finanzierungsseite:
 - eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um bis zu zwei Prozentpunkte;
 - eine Beitragserhöhung an die berufliche Vorsorge, welche sich aus der Erhöhung des versicherten Lohnes sowie aus der Anpassung der Altersgutschriften ergibt.
2. Dabei stellt sich die Frage, welche volkswirtschaftlichen Auswirkungen von diesen Reformschritten zu erwarten sind. Der Schweizerische Gewerbeverband SGV hat dazu eine eigene Überschlagsrechnung vorgenommen. Er kommt auf der Basis von Modellergebnissen von zwei Studien von BAK Basel Economics zum Ergebnis, dass die Reform
 - zu einem Rückgang des Bruttoinlandprodukts um zwei Prozent, und
 - zu einer Abnahme der Vollzeitstellen um rund 100'000 führt.
3. Diese negativen Auswirkungen liegen über denjenigen, welche im erläuternden Bericht zur Reform der Altersvorsorge vom Bundesamt für Sozialversicherungen ausgewiesen werden.

II. Auftrag

4. In diesem Zusammenhang erging folgendes Auftrag an die Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW):

„Die ZHAW ist beauftragt, die Berechnungen des Schweizerischen Gewerbeverbandes zu überprüfen.“
5. Die Erstellung des Gutachtens erfolgt in folgenden Schritten:
 - Es wird zunächst analysiert, ob die Hochrechnungen des SGV zu den Auswirkungen auf Beschäftigung und BIP plausibel aus den Simulationsergebnissen der BAK-Studien *Volkswirtschaftliche Auswirkungen des Entlastungsprogramms 04* (BAK 2004) und *Babyboom-Generation AHV 2010-2060* (BAK 2012) hergeleitet werden können. Dabei wird auch überprüft, wie gut sich die bestehenden Modellergebnisse der BAK-Studien auf die vorliegende Fragestellung übertragen lassen.
 - Alsdann werden die einzelnen Reformmassnahmen vorgestellt.
 - Ferner werden diejenigen makroökonomischen Zusammenhänge erläutert, welche für das Verständnis der Auswirkungen von zusätzlichen fiskalischen Belastungen auf die Volkswirtschaft von Bedeutung sind. Darauf aufbauend

werden die Hochrechnungen vorgenommen und die Ergebnisse dazu ausgewiesen.

- Weitere Überlegungen runden das vorliegende Gutachten ab.
6. Eine ZHAW-eigene Datenerhebung und Modellrechnung ist nicht vorgesehen.

III. Ergebnisse

7. Die ZHAW rechnet in Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit:
- Langfristig mit einem Rückgang der Erwerbstätigen um rund 22'000 Vollzeitstellen aufgrund einer Mehrwertsteuererhebung um zwei Prozentpunkte, einer Anhebung der lohnabhängigen Sozialversicherungsbeiträge um 0.79 Prozentpunkte und einer Beitragserhöhung der Selbstständigerwerbenden um 300 Millionen.
 - Kurzfristig mit einem zusätzlichen Rückgang der Erwerbstätigen um weitere 20'000 Vollzeitstellen, falls weiteres Lohnprozent zur Überbrückung von Liquiditätsproblemen bei der AHV mitberücksichtigt wird.
8. Die ZHAW rechnet in Zusammenhang mit dem Bruttoinlandprodukt:
- Langfristig mit einer Reduktion um rund 0.3 Prozent.
 - Kurzfristig - falls es vorübergehend zu einer Erhöhung um ein zusätzliches Lohnprozent kommt – mit einem Rückgang um weitere 0.33 Prozent.
9. Die Gründe für die Differenz zu den SGV-Schätzungen sind namentlich die folgenden:
- Die SGV-Hochrechnungen bauen auf einem Modell von BAK Basel Economics auf (BAK 2004), das die kurze Frist abbildet, während die vorliegenden Berechnungen auf jener BAK-Studie (BAK 2012) basieren, welche die langfristige Auswirkungen modelliert.
 - Der erläuternde Bericht des Bundesamts für Sozialversicherungen (Fussnote 133) ist unpräzise. Darin wird ausgesagt, dass die Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge um 0.7 Prozent eine etwa dreimal geringere Auswirkung hat als diejenigen, welche im BAK-Bericht zur Babyboom Generation und AHV (BAK 2012) ausgewiesen werden. Eine Analyse des BAK-Berichts ergibt aber, dass die rund zweiprozentige Abnahme der Erwerbstätigkeit aufgrund einer Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge um drei Prozentpunkte erfolgt. Eine Erhöhung der Abgaben um 0.7 Prozentpunkte hat also bei einer proportionalen Anpassung eine um etwas mehr als viermal geringere Auswirkung (3.0/0.7).

Der SGV rechnet bei einer Erhöhung der MWST um 0.7 Prozentpunkte mit einer BIP-Abnahme um 0.6 Prozent. In der zugrundeliegenden Studie von BAK 2004 bezieht sich die Abnahme von 0.6 BIP-Prozenten aber auf eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 1.8 Prozentpunkte. Deshalb sind die vom SGV erstellten Berechnungen nach oben verzerrt. Vgl. dazu BAK 2004, Tabellen 1-6 und 1-7, S. 8 und S. 9.

IV. Materialien

10. Dem Gutachten liegen folgende Materialien zur Verfügung:
 - Auerbach, Alan J. (2006), The Choice between Income and Consumption Taxes: A Primer, University of California, Berkeley, and NBER, May 6, 2006.
 - BAK Basel Economics (2004), Volkswirtschaftliche Auswirkungen des Entlastungsprogramms 04 Basel, Dezember 2004.
 - BAK Basel Economics (2012), Babyboom-Generation und AHV 2010-2060, Bundesamt für Sozialversicherungen, Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 9/2012.
 - Bundesamt für Sozialversicherungen (2013), Erläuternder Bericht Reform der Altersvorsorge 2020, 20. November, 2013.
 - EDI (2013), Faktenblatt Altersvorsorge 2020: Kernelemente der Reform <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/medien/00120/index.html?lang=de&msgid=51027>.

V. Erläuterungen

A. Kernelemente der Reform Altersvorsorge 2020

11. Im Folgenden werden die einzelnen Massnahmen des Reformpakets sowie deren Auswirkungen auf die Finanzierung vorgestellt.
 - *Harmonisierung Referenzalter in beiden Säulen bei 65*

Das Rentenalter der Frauen wird innerhalb von sechs Jahren von 64 auf 65 erhöht, also pro Jahr um zwei Monate angehoben.
 - *Flexibilisierung des Pensionierungsalters*

Der Zeitpunkt des Rückzugs aus dem Erwerbsleben kann ab 62 bis 70 Jahren frei gewählt werden.
 - *Gleichbehandlung Selbständigerwerbender und Arbeitnehmender in der AHV*

Die Beitragssätze von Selbständigerwerbenden und Arbeitnehmenden werden vereinheitlicht. Die sinkende Beitragsskala für Selbständige wird abge-

schaft. Es wird geschätzt, dass dadurch die Beiträge der Selbstständigerwerbenden um jährlich 300 Mio. Franken ansteigen¹.

- *Mehrwertsteuererhöhung zur Schliessung der Finanzierungslücke in der AHV*

Trotz der Anpassungen bei den Leistungen benötigt die AHV eine Zusatzfinanzierung. Eine Erhöhung um einen Prozentpunkt ist ab Inkraftsetzung der Reform im Jahre 2018 geplant. Es ist noch unklar, ob diese linear oder proportional vorgenommen wird. Bei Bedarf wird die Mehrwertsteuer um einen weiteren Prozentpunkt erhöht.

- *Schutz der Liquidität der AHV in schlechten Zeiten*

Falls der AHV-Fonds trotz Gegenmassnahmen unter 70 Prozent fällt, werden der Beitragssatz vorübergehend erhöht und die Renten nur noch teilweise angepasst.

- *Anpassung des Mindestumwandlungssatz in der obligatorischen beruflichen Vorsorge*

Der Mindestumwandlungssatz wird der längeren Lebenserwartung und den tieferen Renditen der Pensionskassen angepasst. Er sinkt innerhalb von vier Jahren schrittweise von 6,8 auf 6,0 Prozent. Bereits laufende Renten sind davon nicht betroffen.

- *Senkung der Eintrittsschwelle in die Berufliche Vorsorge und Erhöhung der Altersgutschriften*

Damit die Anpassung des Umwandlungssatzes nicht zu einer Reduktion der Renten führt, werden die Altersgutschriften erhöht und der Koordinationsabzug wird gesenkt und anders definiert. Damit die Kosten älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für die berufliche Vorsorge nicht steigen, wird die Höhe der Altersgutschriften anders gestaffelt.

Die Eintrittsschwelle in die berufliche Vorsorge wird von heute gut 21'000 auf rund 14'000 Franken gesenkt. Weil auch der Koordinationsabzug anders berechnet wird, steigt der minimale versicherte Lohn in der obligatorischen beruflichen Vorsorge von heute rund 3'500 auf 10'530 Franken.

Als Folge dieser Anpassungen werden zusätzliche Beiträge in der Höhe von 2.72 Mrd. Franken erwartet, was einem Anteil an der Bruttolohnsumme von 0.79 Prozent entspricht².

¹ Bundesamt für Sozialversicherungen, S. 130.

² Bundesamt für Sozialversicherungen, S. 121 und S. 133.

B. Fiskalische Belastung und volkswirtschaftliche Auswirkungen

1) *Kurz- und langfristige Auswirkungen von Nachfrageverschiebungen*

12. In den von BAK erstellten Studien ergeben sich die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer zusätzlichen fiskalischen Belastung v. a. dadurch, dass dabei den Haushalten Kaufkraft entzogen wird und deshalb der private Konsum zurückgeht. Im makroökonomischen Modell kommt es dabei zu einer Verschiebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfragekurve nach links.
13. In der Makroökonomie besteht ein Konsens darüber, dass eine Verschiebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage kurz- und langfristig ganz unterschiedliche Auswirkungen nach sich zieht.
14. Der Grund für diesen Unterschied sind Preise und Löhne, die kurzfristig wenig flexibel sind und sich erst langfristig an neue Marktgegebenheiten anpassen.
 - Kurzfristig führt daher eine Linksverschiebung der Nachfrage zu einer Reduktion des Outputs in gleichem Ausmass. In dieser Situation ist die Volkswirtschaft unterausgelastet und es besteht konjunkturelle Arbeitslosigkeit.
 - Langfristig passen sich aber Preise und Löhne so an, dass der Output dem Produktionspotenzial entspricht, das von den eingesetzten Produktionsfaktoren und deren Produktivität nicht aber von der Nachfrage bestimmt wird.
15. Die Unterschiede der kurzfristigen zu den langfristigen makroökonomischen Auswirkungen von zusätzlichen Steuern und Beiträgen sind also beträchtlich. Während kurzfristig die Nachfrageseite den Output bestimmt, ist es langfristig die Angebotsseite. Entsprechend wichtig ist es, je nach Fragestellung mit dem richtigen makroökonomischen Modell zu arbeiten³.
16. Bei der Reform der Altersvorsorge geht es grundsätzlich um strukturelle, mithin langfristige Änderung der Rahmenbedingungen. Entsprechend sollte die Analyse der Auswirkungen auch mit einem Modell bestimmt werden, dass die langfristigen und nicht die kurzfristigen Auswirkungen beschreibt.
 - Das Modell, welches in der BAK-Studie *Volkswirtschaftliche Auswirkungen des Entlastungsprogramms 04* aus dem Jahre 2004 verwendet wird, ist ein kurzfristiges Konjunkturmodell, welches die langfristigen Auswirkungen zusätzlicher fiskalischer Belastungen nicht darstellen kann. In diesem Modell führt eine Sanierung der Staatsfinanzen über eine Erhöhung der Mehrwertsteuern zu einer Verschiebung der Nachfrage nach links. Als Folge davon ergibt sich kurzfristig ein Rückgang der Wirtschaftstätigkeit. Angebotsseitig ergeben sich aber kaum Änderungen, so dass die Abnahme der Erwerbstätigenzahl praktisch der Zunahme der Arbeitslosenzahl entspricht.

³ In Standard-Modell der Makroökonomie ergibt sich dieser Unterschied dadurch, dass die aggregierte Angebotskurve kurzfristig horizontal auf der Höhe der aktuellen Preisniveaus und langfristig vertikal auf der Höhe des Produktionspotenzials verläuft.

- Die Autoren der Studie sind sich dieser Problematik durchaus bewusst. Sie schreiben: *„Nicht zuletzt ist dabei zu beachten, dass die Simulationsrechnungen einen beschränkten Zeithorizont aufweisen und es sich bei den verwendeten Modellen um vorrangig konjunkturell ausgerichtete Modelle handelt. Die langfristigen Effekte einer Sanierung des Bundeshaushalts können nicht vollständig abgebildet werden.“*⁴
 - Die Verwendung der Modellergebnisse aus der Studie BAK 2004 zur Hochrechnung der strukturellen Auswirkungen der Altersvorsorgereform ist daher nicht geeignet. Man kann mit Modellen, welche die Makroökonomie in der kurzen Frist abbilden, keine Aussagen über langfristige Auswirkungen tätigen.
17. Ein geeigneteres Modell zur Abschätzung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Altersvorsorgereform wird in der BAK-Studie *Baby-Boom Generation und der AHV 2010-2060* aus dem Jahr 2012 verwendet.
- Die Autoren beschreiben das verwendete Modell mit den folgenden Worten: *„BAKBASEL benutzt in der vorliegenden Studie ... ein ökonometrisches Strukturmodell. Als Grundlage dient das Schweizer Makromodell, welches eine Mischung aus nachfrageorientierten Makromodellen und klassischen, angebotsorientierten Wachstumsmodellen darstellt. Längerfristig ist die Angebotskomponente in Form des Wachstums des potenziellen Outputs der entscheidende Treiber der Entwicklung.“*⁵
 - Es wird also in diesem Modell kurzfristig eine nachfrageseitige Wirkung beschrieben, während die lange Frist durch das Produktionspotenzial und damit durch die Menge der Produktionsfaktoren und deren Produktivität bestimmt wird.
18. Aufgrund der Überlegungen zu den beiden BAK-Modellen werden im vorliegenden Gutachten die Hochrechnungen zur Reform der Altersvorsorge 2020 mit den Modellergebnissen von BAK 2012 durchgeführt. Einzige Ausnahme dazu bildet die Abschätzung der Auswirkungen einer vorübergehenden Erhöhung der lohnabhängigen Sozialversicherungsbeiträge zur Sicherung der Liquidität der AHV in schlechten Zeiten. Da es sich um eine vorübergehende Massnahme handelt, sind auch nur kurzfristige Auswirkungen zu erwarten, die mit einem kurzfristigen Modell adäquat beschrieben werden können.

⁴ BAK 2004, S. 9.

⁵ BAK 2012, S. 11.

Tabelle 1: Ergebnisse der Modellberechnungen aus BAK 2012 und BAK 2004

	BAK 2012 langfristig		BAK 2004 kurzfristig
	3 Prozentpunkte MWST	3 Lohnprozentpunkte ⁶	1.8 Prozentpunkte MWST
BIP	-0.25%	-0.45%	-0.6 Prozent ⁷
Erwerbstätige	0.00%	-2.00%	-33'500 ⁸

19. Die Tabelle 1 weist aus, welche Auswirkungen sich aufgrund einer Erhöhung der Mehrwertsteuer bzw. Lohnbeiträge in den Modellen von BAK 2012 in der langen Frist und von BAK 2004 in der kurzen Frist ergeben. Bei BAK 2012 wurden einerseits die möglichst langfristigen Auswirkungen ausgewählt und andererseits der Durchschnitt der Ergebnisse der Jahre 2045 und 2060 gebildet, um den Einfluss eines einzelnen Jahres einzuschränken.
- Eine drei-prozentige Erhöhung der Mehrwertsteuer führt zu einer Reduktion des Bruttoinlandprodukts um 0.25 Prozent, nicht aber zu einer Abnahme der Anzahl der Erwerbstätigen⁹.
 - Eine drei-prozentige Erhöhung der Lohnbeiträge führt zu einer BIP-Abnahme um 0.45 Prozent und zu einer Abnahme der Zahl der Erwerbstätigen um zwei Prozent¹⁰.
 - In der kurzen Frist führt gemäss BAK 2004 eine Mehrwertsteuererhebung um 1.8 Prozentpunkte zu einer Abnahme des BIP um 0.6 Prozent sowie zu einer Reduktion der Erwerbstätigen um 33'500.
20. Der Unterschied der langfristigen Beschäftigungswirkungen einer Erhöhung der Mehrwertsteuer gegenüber einer Anhebung der Lohnbeiträge ist augenfällig..
- Die BAK-Autoren erklären dies mit einer Steigerung der Arbeitsproduktivität im Szenario mit Erhöhung der Lohnbeiträge.
 - Diese Ergebnis überrascht, da aus der Finanzwissenschaft bekannt ist, dass eine - jeweils proportionale - Mehrwert- und Lohnsteuer grundsätzlich äquivalent sind¹¹, also trotz verschiedener Anknüpfungspunkte aber unter Berücksichtigung der Steuerüberwälzungen zu den gleichen Auswirkungen führen.

⁶ BAK 2012, S. 36f. Es wird mit einer langfristigen Erhöhung von 8.4 auf 11.4 Prozent gerechnet.

⁷ Wie erwähnt wurde in den Berechnungen des SGV der Betrag von -0.6 Prozent BIP-Abnahme mit einer Erhöhung der MWST um nur 0.7 Prozentpunkte anstatt um 1.8 Prozent in Verbindung gebracht.

⁸ Bezogen auf das Jahr 2010

⁹ BAK 2012, S. 40f.

¹⁰ BAK 2012, S. 36f.

¹¹ Auerbach, 2006.

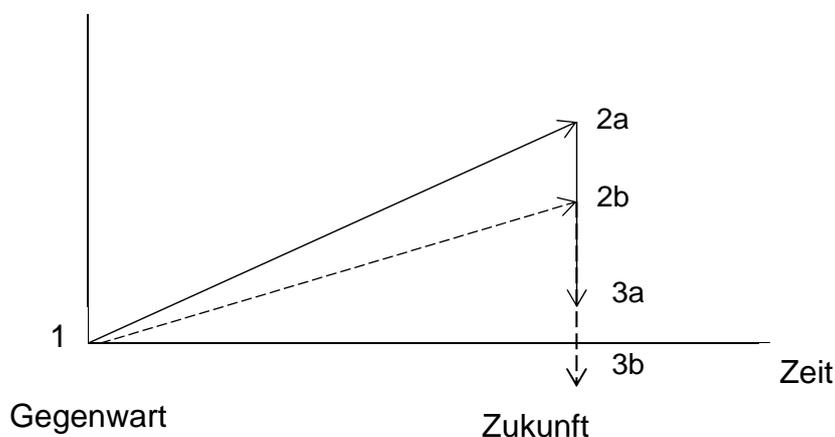
- Ohne genauere Kenntnis zur detaillierten Modellierung dieser Steuern ist allerdings nicht auszumachen, was die Erklärung für die unterschiedlichen Auswirkungen auf die Zahl der Erwerbstätigen ist.

2) Nachfrageveränderungen und Referenzszenario

21. In beiden BAK-Studien wird durch die zusätzliche fiskalische Belastung ein bestehendes Defizit ausgeglichen, einmal ist dies dasjenige des Bundes (BAK 2004) und einmal dasjenige der AHV (BAK 2012). Das heisst, dass das Referenzszenario in beiden Studien eine Situation mit einem strukturellen staatlichen Defizit darstellt.
22. Übertragen auf die Reform Altersvorsorge 2020 bedeutet dies, dass im Referenzszenario das Rentenniveau gehalten wird, es aufgrund der demografischen Entwicklung (und der Situation auf den Finanzmärkten) aber zu Defiziten bei der AHV und zu Unterdeckungen bei der BV kommt.
 - Wenn in dieser Situation die fiskalische Belastung erhöht wird, um die Altersvorsorge ins finanzielle Gleichgewicht zu bringen, ergibt sich eine Verschiebung der Nachfrage nach links und die Auswirkungen lassen sich gemäss der Ergebnisse von BAK 2012 hochrechnen.
 - Es muss berücksichtigt werden, dass es im Referenzszenario über die Schuldenaufnahme zur Finanzierung der zunehmenden Rentensumme zuerst einmal zu einer Nachfrageverschiebung nach rechts kommt, weil dabei das verfügbare Einkommen aller Rentner zusammen über die Zeit hinweg ansteigt. Die Erhöhung der Steuerbelastung erzeugt dann wiederum eine Nachfrageverschiebung nach links.
23. Ein anderes denkbare Referenzszenario wäre eine Regelung, bei welcher die Renten im Vergleich zu heute gekürzt würden, so dass die Altersvorsorge auch ohne zusätzliche Abgaben im finanziellen Gleichgewicht verbleibt. Dem würde ein Szenario gegenübergestellt, in welchem Renten **und** Beiträge bzw. Steuern ansteigen. In diesem Fall ist nicht mit einer bedeutenden Nachfrageverschiebung zu rechnen, weil sich das verfügbare Einkommen gesamtwirtschaftlich nicht ändert, wenn es zu Transfers von einer zur anderen Gruppe kommt.
24. Die Übertragung der Ergebnisse aus der BAK-Studien auf die Auswirkungen der Rentenreform müssen also so interpretiert werden, dass die volkswirtschaftlichen Auswirkungen im Vergleich zum Referenzszenario zu verstehen sind, bei welchem durch die Kreditfinanzierung der höheren Renten bereits eine Nachfragesteigerung erzeugt wurde.

Abbildung 1: Nachfrageänderung und Referenzszenario

Veränderung Nachfrage



25. Die Abbildung 1 illustriert diesen Zusammenhang. Die von den BAK-Studien und in diesem Gutachten ausgewiesene Nachfrageänderungen im Vergleich zum Referenzszenario entspricht der vertikalen Distanz der Punkte zwei und drei - und nicht der Punkte eins und drei. Die Nachfrageänderung im Referenzszenario über die Zeit hinweg zeigt sich im Vergleich der Punkte eins und zwei. Je nachdem wie stark die Veränderung von eins nach zwei ist (z. B. 2a oder 2b), liegt der Punkt drei oberhalb (3a) oder unterhalb (3b) von Punkt eins. Zur Lage von Punkt drei im Vergleich zum Punkt eins sagen die BAK-Studien aber nichts aus, da Punkt eins wie gesagt nicht die Referenz darstellt.

C. Hochrechnung der Modellergebnisse von BAK 2012

26. Die Tabelle 2 weist aus, welche volkswirtschaftlichen Auswirkungen sich aus den einzelnen Massnahmen der Altersvorsorgereform ergeben. Die Resultate ergeben sich aus einer linearen Extra- bzw. Interpolation der Modellergebnisse von BAK-Studien.
- Die Spalte 6 der Tabelle enthält die Summe Auswirkungen einer Erhöhung der Mehrwertsteuer um zwei Prozentpunkte zur Finanzierung der AHV-Renten, einer Anhebung der Lohnbeiträge an die BV um 0.79 Prozentpunkte, welche sich durch die neuen Altersgutschriften, die Anpassung des Koordinationsabzugs und der Eintrittsschwelle ergeben, sowie von Mehrkosten der Selbstständigen für die AHV im Ausmass 300 Millionen Franken.
 - Es ergeben sich eine BIP-Abnahme im Vergleich zu Referenz von 0.30 Prozent und ein Rückgang der Erwerbstätigen um 0.59 Prozent. Das entspricht 21'000 bis 22'000 Vollzeitstellen.

27. Zusätzliche Auswirkungen sind zu erwarten, wenn aufgrund der finanziellen Lage der AHV vorübergehend ein weiteres Lohnprozent erhoben würde.
- Unter der Annahme, dass ein Mehrwertsteuerprozentpunkt gleich viel Einnahmen generiert wie ein Lohnprozentpunkt ergibt sich dabei eine kurzfristige Abnahme des BIP um 0.33 Prozent sowie eine Reduktion der Erwerbstätigen um rund 20'000 Vollzeitstellen.
 - Sobald das zusätzliche Lohnprozent wieder aufgehoben wird, werden sich diese negativen Auswirkungen wieder aufheben.

Tabelle 2: Hochrechnung der Auswirkungen der Reform der Altersvorsorge auf der Basis der Ergebnisse von BAK 2012

	langfristig						kurzfristig
Spaltenzahl	1	2	3	4	5	6	7
	1 MWST Prozentpkt.	2 MWST Prozent- pkt.	0.79 Lohpro- zentpkt.	Sum- me 2 und 3	300 Mio. Beiträ- ge Selbststän- dige	Summe 4 und 5.	zusätzlicher Lohnprozent- pkt.
Erwerbstätige							
in Prozent	0.00%	0.00%	-0.53%	-0.53%	-0.06%	-0.59%	
in Vollzeitäquivalen- ten 2046 bis 2060 ¹²	0	0	-19'736	- 19'736	-2'177	-21'913	-20'439
in Vollzeitäquivalen- ten 2018	0	0	-19'058	- 19'058	-2'102	-21'160	-19'737
BIP							
in Prozent	-0.08%	-0.17%	-0.12%	-0.29%	-0.01%	-0.30%	-0.33%

¹² Gerechnet mit dem Mittelwert der Jahre 2046 bis 2060

D. Weitere Einflussfaktoren

28. Bei den bisher untersuchten Reformschritten ging es um eine allgemeine Erhöhung der Mehrwertsteuer und der lohnabhängigen Sozialversicherungsbeiträgen. Daneben gibt es weitere Aspekte, die einen Einfluss auf die Volkswirtschaft ausüben. Diese Einflüsse werden im Folgenden angesprochen. Eine quantitative Schätzung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen ist dabei nicht immer möglich.

1) *Beiträge an die berufliche Vorsorge für Risiko Invalidität und Tod*

29. Mit der Anpassung von Eintrittsschwelle und koordiniertem Lohn steigen nicht nur die Beiträge an die berufliche Altersvorsorge, sondern auch die Beiträge an die Risikoversicherung für Invalidität und Tod.

- Die zusätzlichen Abgaben aufgrund der tieferen Eintrittsschwelle werden vom Bundesamt für Sozialversicherungen in der Höhe von 320 Millionen Franken veranschlagt¹³.
- Die Auswirkungen dieser Regelung sind indes in Tabelle 2 berücksichtigt, indem in Spalte 3 nicht mit 2.4 Milliarden Franken Mehrkosten¹⁴, sondern mit 2.72 Milliarden gerechnet wurde.

30. Mit der Senkung der Eintrittsschwelle steigt auch die Zahl der Personen, die gegen Invalidität und Todesfall versichert sind.

- Mit der Zunahme versicherter Personen steigen nicht nur die Beiträge, sondern auch die Versicherungsleistungen an.
- Dies führt bei den Empfängerhaushalten zu einer Erhöhung des verfügbaren Einkommens, welches die Reduktion der Einkommen aufgrund der Beitragserhöhung zumindest langfristig wieder ausgleicht, jedoch in den obigen Berechnungen nicht enthalten sind. Versicherungen lösen typischerweise Transfers zwischen geschädigten und nicht zu Schaden gekommenen Haushalten aus, das verfügbare Einkommen aller Haushalte zusammen nimmt dabei aber nicht ab.

2) *Stärkere relative Belastung der Tieflohnbezieher*

31. Durch die Erhöhung des versicherten Lohnes bei der beruflichen Vorsorge kommt es über die höheren Beitragszahlungen bei den Tieflohnbezieher relativ zum Gesamtlohn zu höheren Abgabebelastungen, weil der Anteil des neu versicherten Lohnes im Vergleich zum bisher versicherten Lohn grösser ist als bei Personen mit hohen Löhnen.

¹³ BFS, S. 99 und 121.

¹⁴ Diesen Wert weist das BfS ohne Berücksichtigung der Anpassung der Eintrittsschwelle aus. BfS, S. 133.

32. Fraglich ist, welche Effekte sich ergeben, wenn die Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage differenziert nach Lohnklassen analysiert würden.
- Es ist anzunehmen, dass eine Erhöhung der Beiträge bei Personen mit tieferen Einkommen eher zu einem Zwangssparen führt als bei Personen mit höherem Einkommen. Der Grund liegt darin, dass tiefe Einkommensschichten, die bisher gar nicht gespart haben, wegen der neuen obligatorischen Vorsorgebeiträge nun zum Sparen „gezwungen“ werden.
 - Bei hohen Einkommensschichten, die bisher schon privat gespart haben, besteht dagegen immer die Möglichkeit die neuen Beiträge an die Sozialversicherung durch einen Abbau der privaten Sparens auszugleichen.
33. In diesem Gutachten werden die gesamten zusätzlichen Beiträge an die berufliche Vorsorge in der Höhe von 2.72 Milliarden Franken als gesamtwirtschaftliche Nachfrageänderung in die Hochrechnung einbezogen. Eine mögliche Substitution des freiwilligen durch obligatorisches Sparen wird nicht berücksichtigt. Mit anderen Worten wird ein Verhalten unterstellt, dass man am ehesten von den Tieflohnbezieher erwartet. Eine spezielle Berücksichtigung dieser Lohnbezieher ist daher nicht notwendig.

3) **Erwerbstätigkeit Frauen**

34. Durch die Angleichung des Referenzalters der Frauen an dasjenige der Männer auf 65 Jahre ergibt sich eine Veränderung auf der Angebotsseite.
- Die Zunahme erwerbstätiger Frauen hängt davon ab, (i) wie gross die Erwerbsquote der Frauen im letzten Jahr vor der Pensionierung ist und (ii) ob die erwerbswilligen Frauen vom Arbeitsmarkt aufgenommen werden.
 - Im erläuternden Bericht zur Reform der Altersvorsorge 2020 wird eine Zahl von 14'000 Vollzeitstellen bezogen auf das Jahr 2025 genannt¹⁵. Ein Vergleich mit der Statistik der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung¹⁶ zeigt, dass diese Zahl einer Erwerbsquote von rund 40 Prozent und einer Erwerbsquote in Vollzeitäquivalenten von 25 Prozent entspricht.

¹⁵ BfS, S. 139.

¹⁶ STAT-TAB: Die interaktive Statistikdatenbank, zukünftige Bevölkerungsentwicklung

VI. Zusammenfassung

35. Die ZHAW rechnet in Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit:
- Langfristig mit einem Rückgang der Erwerbstätigen um rund 22'000 Vollzeitstellen aufgrund einer Mehrwertsteuererhebung um zwei Prozentpunkte, einer Anhebung der lohnabhängigen Sozialversicherungsbeiträge um 0.79 Prozentpunkte und einer Beitragserhöhung der Selbstständigerwerbenden um 300 Millionen.
 - Kurzfristig mit einem zusätzlichen Rückgang der Erwerbstätigen um weitere 20'000 Vollzeitstellen, falls weiteres Lohnprozent zur Überbrückung von Liquiditätsproblemen bei der AHV mitberücksichtigt wird.
36. Die ZHAW rechnet in Zusammenhang mit dem Bruttoinlandprodukt:
- Langfristig mit einer Reduktion um rund 0.3 Prozent.
 - Kurzfristig - falls es vorübergehend zu einer Erhöhung um ein zusätzliches Lohnprozent kommt - mit einem Rückgang um weitere 0.33 Prozent.
37. Die Gründe für die Differenz zu den SGV-Schätzungen sind namentlich die folgenden:
- Die SGV-Hochrechnungen bauen zum grossen Teil auf einem Modell von BAK Basel Economics auf (BAK 2004), das die kurze Frist abbildet, während die Berechnungen im vorliegenden Gutachten vornehmlich auf jener BAK-Studie (BAK 2012) basieren, welche die langfristige Auswirkungen modelliert.
 - Die Unterscheidung zwischen kurzfristigen und langfristigen Auswirkungen ist in der Makroökonomie von weitreichender Bedeutung, weil sich dabei ganz unterschiedliche Resultate ergeben. Während in der kurzen Frist die Nachfrageseite den Output bestimmt, ist es in der langen Frist die Angebotsseite. Wenn nun durch eine Massnahme oder ein Ereignis die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, nicht aber das gesamtwirtschaftliche Angebot beeinflusst wird, hat dies zwar kurzfristig Auswirkungen auf Output und Beschäftigung, langfristige Auswirkungen sind dagegen kaum zu erwarten.
 - Bei der Altersvorsorgereform 2020 handelt es sich um eine strukturelle Reform, welche die Rahmenbedingungen der Altersvorsorge langfristig neu festlegt. Die Auswirkungen einer solchen Reform lassen sich deshalb nur mit einem Modell darstellen, das die lange Frist abbildet. Die Verwendung eines kurzfristigen Konjunkturmodelles zur Beschreibung einer strukturellen Änderung ist dagegen wenig geeignet. Die einzige Ausnahme dazu ist die Analyse der Auswirkungen einer vorübergehenden Anhebung der Lohnbeiträge zur Deckung von Finanzierungslücken der AHV. Diese Auswirkungen sind dann auch als kurzfristige Effekte zu interpretieren.

- Der erläuternde Bericht des Bundesamts für Sozialversicherungen (Fussnote 133) ist unpräzise. Darin wird ausgesagt, dass die Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge um 0.7 Prozent eine etwa dreimal geringere Auswirkung hat als diejenigen, welche im BAK-Bericht zur Babyboom Generation und AHV (BAK 2012) ausgewiesen werden. Eine genauere Analyse des BAK-Berichts ergibt aber, dass die rund zweiprozentige Abnahme der Erwerbstätigkeit aufgrund einer Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge um drei Prozentpunkte erfolgt. Eine Erhöhung der Abgaben um 0.7 Prozentpunkte hat also bei einer proportionalen Anpassung eine um etwas mehr als viermal geringere Auswirkung ($3.0/0.7$).
38. Neben der Frage, ob nachfrageseitige Verschiebungen langfristig überhaupt makroökonomische Auswirkungen haben, liegt ein grundlegender Aspekt der vorliegenden Analyse in der Festlegung des Referenzszenarios. In beiden BAK-Studien werden zusätzliche fiskalische Belastungen relativ zu einer defizitären Haushaltssituation analysiert. Die Ausgangssituation ist also durch ein staatliches Defizit gekennzeichnet. Dieses wird durch höhere Abgaben ausgeglichen, und dadurch ergibt sich eine Nachfrageverschiebung nach links.
- Übertragen auf die Reform der Altersvorsorge 2020 bedeutet dies, dass die oben hergeleiteten Resultate relativ zu einer Situation zu interpretieren sind, in welcher die Sozialversicherungen aufgrund der demografischen und anderen Entwicklungen ein Defizit bzw. eine Unterdeckung ausweisen. Wäre das Referenzszenario dagegen eine Situation, in welcher die Renten nur in der Höhe gewährt werden, dass ohne Sanierungsmassnahmen kein Defizit entsteht, dann würden durch die Reform neben den fiskalischen Belastungen auch die Renten ansteigen. In diesem Fall würden die höheren Abgaben nachfrageseitig durch die höheren Renten kompensiert, so dass die Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage wahrscheinlich vernachlässigbar wären.
 - Sozialpolitische Regelungen sind typischerweise mit Umverteilungen verbunden.
 - Bedeutende Auswirkungen einer solchen Reform sind daher eher bei den Verteilungswirkungen zu finden.
 - Makroökonomische Auswirkungen sind dagegen in geringerem Ausmass zu erwarten, weil durch die Umverteilung der Kaufkraft die gesamtwirtschaftliche Kaufkraft nicht verändert wird.
 - Weil in der langen Frist die Höhe des Bruttoinlandprodukts v. a. durch die Angebotsseite bestimmt wird, haben angebotsseitige Massnahmen direkte Auswirkungen auf den langfristigen Output. Dazu gehört im Rahmen der Vorsorgereform 2020 die Anhebung bzw. Angleichung des Referenzalters für Frauen, welche schätzungsweise zu einer Zunahme der erwerbstätigen Frauen um rund 14'000 Vollzeitäquivalenten führt. Durch die Berücksichtigung der Anhebung des Rentenalters der Frauen verringern also sich die negativen Beschäftigungswirkungen der Reform deutlich.