

## STÄNDERAT

Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-S)

Sitzung vom 3. September 2020

### **19.050      Stabilisierung der AHV (AHV 21)**

---

## **Bericht «Wirtschaftliche Datengrundlagen»**

### **1. Wirtschaftliche Grundlagen in der AHV 21**

Die Auswirkungen der im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Massnahmen zur Stabilisierung der AHV (AHV 21) werden im Rahmen des AHV-Budgets beurteilt, das das BSV jährlich aktualisiert und veröffentlicht. Das Budget gemäss Reform AHV 21 und die Beurteilung der vorgeschlagenen Massnahmen wurden im Anhang zur Botschaft des Bundesrates vom 28. August 2019 publiziert.

Das Budget liefert Prognosen zu den Einnahmen und Ausgaben und gibt Auskunft über das Umlageergebnis der AHV sowie die Anlageerträge. Die Berechnung des Budgets stützt sich auf mathematische Modelle basierend auf internen Verwaltungsdaten sowie öffentlich verfügbaren Registerdaten über Versicherte. Ausserdem werden Szenarien zur demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung herangezogen. Diese Daten werden im Anhang zur Botschaft im Detail beschrieben.

#### **1.1 Daten über Zuwanderung und Bevölkerungswachstum**

Zwischen der Ausarbeitung der Botschaft und der jüngsten Datenaktualisierung (Juli 2020) wurden die Referenzdaten und die Bevölkerungsszenarien des BFS angepasst. Diese Anpassungen wiesen bereits vor der Coronakrise eine Verbesserung des AHV-Umlageergebnisses im Jahr 2030 aus (Umlagedefizit 960 Millionen Franken tiefer als in der Botschaft).

Die langfristige finanzielle Entwicklung der AHV hängt sowohl von der demografischen als auch der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Die Prognosen zu den Bevölkerungstendenzen basieren auf dem Referenzszenario A-00-2020 des BFS und tragen der jährlich aktualisierten Situation gemäss Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) Rechnung. Ausgehend von einer ständigen Wohnbevölkerung von 8,6 Millionen Personen im Jahr 2019 sieht das Szenario eine Zunahme auf rund 9,5 Millionen Personen im Jahr 2030 und auf rund 10,3 Millionen Personen im Jahr 2045 vor. Für die Beurteilung des finanziellen Gleichgewichts der AHV ist die absolute Einwohnerzahl jedoch weniger ausschlaggebend, viel wichtiger ist die Anzahl der Pensionierten und der Beitragszahlenden. Aufgrund der Pensionierung der sogenannten Babyboom-Generation dürften im Jahr 2030 die Zahl der Rentenbezüglerinnen und -bezügler – und damit auch die Gesamtausgaben der AHV – stärker ansteigen als die ständige Wohnbevölkerung.

Die Zuwanderung tangiert sowohl die Beitragseinnahmen als auch die Rentenausgaben und wird in den Bevölkerungsszenarien berücksichtigt. Das BFS-Referenzszenario A-00-2020 geht von einer kontinuierlichen Zunahme der Nettomigration aus, mit einem Anstieg von 50 000 Personen im Jahr 2019 auf 55 000 im Jahr 2030 und einem Rückgang zwischen 2030 und 2040. Nach 2040 wird mit einer konstanten Nettomigration von 35 000 Personen pro Jahr gerechnet. Bei der Berechnung der finanziellen Perspektiven der AHV werden jedoch nicht die absoluten Werte aus dem Bevölkerungsszenario verwendet, sondern nur die Entwicklungsraten.

Auch die berufliche Ausbildung und die Arbeit der Zugewanderten beeinflussen die Einnahmen der AHV. In den vergangenen 20 Jahren ist eine besonders hohe Anzahl qualifizierter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz eingewandert, die in der Regel ein hohes Einkommen erzielen und entsprechend hohe Beiträge in die AHV einzahlen. Selbst, wenn man die erworbenen Rentenansprüche betrachtet, bleibt ein positiver Beitragssaldo zugunsten der AHV bestehen. Ohne Zuwanderung läge das Umlageergebnis der AHV tiefer (höheres Defizit).

## 1.2 Beschäftigungsstruktur

Das Budget der AHV 21 und die Beurteilung der vorgeschlagenen Massnahmen stützen sich auf das Erwerbseinkommen im Jahr 2018 gemäss Register der individuellen Konten der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS). Für die Prognosen der Erwerbsbevölkerung basierend auf dem BFS-Referenzszenario A-00-2020 werden verschiedene Anpassungen vorgenommen. Berücksichtigt wird dabei die altersspezifische Entwicklung der Erwerbsbeteiligung der Frauen und der Männer. Weiteren Veränderungen bei der Struktur der Erwerbsbevölkerung (ob durch zyklische Veränderungen oder durch strukturelle Veränderungen wie der Digitalisierung) wird bei den Prognosemodellen Rechnung getragen.

## 1.3 Entwicklung der MWST-Einnahmen

Die Entwicklung der MWST-Einnahmen zugunsten der AHV basiert auf den Berechnungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV). Die Berechnungen werden von den MWST-Einnahmen im Finanzplan abgeleitet (aktuell 2020–2023). Ab 2025 folgt die Entwicklung der MWST jener der Lohnsumme, wobei sowohl die Erwerbsbevölkerung als auch der Lohnindex und der Strukturfaktor berücksichtigt werden. Ab 2025 wird von einer realen MWST-Zunahme von 1,1 Prozent pro Jahr ausgegangen.

## 2. Wirtschaftliche Entwicklung bis 2030

Das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV aktualisiert und publiziert jährlich die Finanzhaushalte für die AHV, die IV und die EO. Die Finanzhaushalte enthalten Projektionen für die Finanzen der drei Sozialversicherungen für die mittelfristige Zukunft und stützen sich auf die «Volkswirtschaftlichen Eckwerte für die Finanzplanung». Diese Referenzzahlen (Entwicklung der Konjunktur, Preise, Löhne, Arbeitsmarkt usw.) enthalten einerseits die Kurzfristprognosen der Expertengruppe des Bundes für Konjunkturprognosen (derzeit für 2020 und 2021) und werden andererseits durch Hochrechnungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) für die Finanzplanung (derzeit für 2022, 2023 und 2024) ergänzt. Diese Eckwerte werden ebenfalls bei der Erstellung des Bundeshaushaltes und der Finanzplanung als Orientierungsgrössen verwendet und dienen darüber hinaus anderen Bundesämtern wie der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) oder wie erwähnt dem BSV für weiterführende Berechnungen.

### 2.1 Auswirkungen der Coronakrise

Die neuesten Eckwerte sind vom 16. Juni 2020. Im Fokus stehen dabei die Folgen der Covid-19 Krise. Eine Analyse der Zahlen deutet auf die implizite Annahme von permanenten Auswirkungen der Covid-19 Krise auf die Wirtschaft in der Schweiz hin. Die Prognosen für das Wachstum des Bruttoinlandproduktes (BIP) beispielsweise zeigen einen starken Rückgang des Aktivitätsniveaus 2020 mit dauerhaften Folgen: Bis 2024 erfolgt zwar eine Gegenbewegung mit überdurchschnittlichem Wachstum, ab 2024 werden die Werte aber mit konstanten Wachstumsraten extrapoliert (beispielsweise 1% Teuerung, 0,4% Wachstum der Erwerbsbevölkerung o.ä.). Der Rückstand gegenüber den langfristigen Trends der wirtschaftlichen und fiskalischen Variablen, die wir ohne die Covid-19 Krise hätten erreichen können, sind also nach diesen Eckwerten permanent und führen in den Projektionen zu einer dauerhaft tieferen Wirtschaftsleistung in der Schweiz. Eine Rückkehr zum Vorkrisen-Niveau findet nicht statt. In der umgangssprachlichen Unterscheidung der Szenarien als «V» (rasche Erholung auf Vorkrisen-Niveau) und «L» (langsame Erholung auf einen tieferen Trend als vor der Krise) lassen sich die von der EFV verwendeten Einschätzungen eher als «L» und somit als relativ pessimistisches Modell kategorisieren.

Das BSV teilt diese Einschätzung nicht, sondern geht davon aus, dass sich die Covid-19 Krise nur temporär auf die wirtschaftliche Tätigkeit auswirkt und die ökonomischen Trends vor der Krise auch nachher langfristig bestehen bleiben, und die Erholung somit eher «V»-förmig verlaufen wird. Verschiedene verwaltungsinterne Diskussionen haben gezeigt, dass eine solche, optimistischere Einschätzung unter anderem auch von der EFV als durchaus plausibel angesehen wird. Die Verwendung von Eckwerten mit einer permanenten Niveauverschiebung nach unten führt in den finanziellen Prognosen der Sozialversicherungen zu neuen, strukturellen Ungleichgewichten in den Finanzenhaushalten. Aus diesem Grund weicht das BSV von der

bisher gängigen Praxis ab und legt seinen finanziellen Prognosen für die Sozialversicherungen eigene Eckwerte zugrunde.

## **2.2 Szenario für die Sozialversicherungen**

Die Beurteilung der Effekte der Covid-19 Krise auf die Finanzperspektiven der Sozialversicherungen muss differenziert gemacht werden: Einerseits kann sich die Krise auf die Finanzflüsse (wie Einnahmen und Ausgaben) im Jahr 2020 und in den folgenden Jahren auswirken. Andererseits kann die Krise ebenfalls Konsequenzen für die Bestände, wie den AHV-Ausgleichsfonds und die Schulden der IV bei der AHV haben. Auch geringfügige Verschlechterungen der Finanzflüsse können sich dauerhaft auf die Niveaus der Bestände auswirken.

Die Finanzperspektiven für AHV, IV und EO tragen dem Umstand Rechnung, dass sich die Wirtschaft von der durch das Coronavirus verursachten Krise schrittweise erholen wird. Es wird angenommen, dass sich die negativen Auswirkungen der Krise bis 2025/2026 kaum noch auf die ökonomischen Variablen auswirken werden. Von dieser Annahme gehen verschiedene Wirtschaftsinstitute sowohl in der Schweiz als auch im Ausland aus. Kumulativ betrachtet kommt es natürlich zu Einnahmeausfällen bei den Sozialversicherungen, aber das für die Zukunft (ab 2025–2026) erwartete Niveau der Erträge dürfte durch die Coronakrise nicht beeinträchtigt werden. Für die Jahre 2022 bis 2024 hat das BSV deshalb eigene Prognosen entwickelt. Diese basieren auf der Annahme, dass die Coronakrise nur mittelfristig (bis 2025/26) Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung haben wird, und langfristig (ab 2026) kaum oder keine Folgen mehr erkennbar sein werden.

Aufgrund der grossen derzeitigen Unsicherheiten und den damit verbundenen erheblichen Risiken wurde der Zeithorizont nicht über 2030 hinaus festgelegt. Im Dezember 2020 wird eine Neubeurteilung der Finanzperspektiven vorgenommen, ebenfalls mit Zeithorizont 2030. So können die aktuellsten Kenntnisse zu den Auswirkungen von Covid-19 systematisch berücksichtigt und ein plausibles Szenario erstellt werden.

## **3. Abweichungen zwischen den Finanzprognosen gemäss Botschaft und den aktualisierten Prognosen vom 2. Juli 2020**

Am 2. Juli 2020 hat das BSV das aktualisierte AHV-Budget bis 2030 veröffentlicht.

Die Auswirkungen der Krise auf die Finanzen der AHV beschränken sich vornehmlich auf die Jahre 2020 bis 2024. Ab 2025 tendieren die Effekte der Krise entsprechend den zugrunde gelegten Hypothesen zu verschwinden. Die Einnahmen der AHV, die zu ca. drei Vierteln aus Versicherten- und Arbeitgeberbeiträgen bestehen, laufen ab 2025 auf ihren langfristigen Trend zurück, welcher – wiederum entsprechend den Grundannahmen – nicht signifikant durch die Krise beeinflusst wurde. Darüber hinaus fallen auf Grund der tieferen angenommenen Teuerung auch die Ausgaben der AHV mit Covid-19 Krise tiefer aus als ohne.

Wegen diesen verschiedenen Effekten fällt (trotz einem krisenbedingten anfänglichen Rückgang des Umlageergebnisses 2020 um etwa 1 Milliarde Franken) in der Summe das Umlageergebnis bis 2030 sogar positiver aus als im Szenario vor Covid-19. Über die gesamte Periode, welche nach den Annahmen unter dem Einfluss der Krise steht, wird ein Rückgang des Stands des AHV-Ausgleichsfonds um knapp 3 Milliarden Franken geschätzt.

Die Unterschiede sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Sie stützt sich auf die Zahlen, die an der Sitzung vom 10. August 2020 verwendet wurden (vgl. Beilage Sitzungsprotokoll).

Tabelle 1: Verschiedene Umlageergebnisse der AHV, 2030 – Erläuterungen

Umlageergebnis 2030			
Finanzhaushalt der AHV gemäss STAF 2020 (ohne AHV 21) **	-5240	(1)	
Finanzhaushalt der AHV gemäss Stabilisierung der AHV (AHV 21) **	-2442	(2)	
Finanzielle Auswirkungen der Massnahmen gemäss Stabilisierung der AHV (AHV 21) **	2798	(3)	= (2) - (1)
Finanzhaushalt der AHV gemäss geltender Ordnung Sommer 2020 (ohne AHV 21)	-4279	(4)	
Finanzhaushalt der AHV gemäss AHV 21 Sommer 2020	-1626	(5)	
Finanzielle Auswirkungen der Massnahmen der AHV 21	2653	(6)	= (5) - (4)
<b>Unterschied Sommer 2020 - Botschaft AHV 21 (ohne AHV 21)</b>	<b>961</b>	<b>(7)</b>	<b>= (4) - (1)</b>
<b>Unterschied Sommer 2020 - Botschaft AHV 21 (mit AHV 21)</b>	<b>816</b>	<b>(8)</b>	<b>= (5) - (2)</b>

\*\* gemäss Botschaft zur AHV21 vom 28. August 2019

Zerlegung von (7)			
Abrechnungs- und Annahmeneffekte	766	(9)	
Covid Effekte	195	(10)	(9) + (10) = (7)

Zerlegung von (8)			
Abrechnungs- und Annahmeneffekte	692	(11)	
Covid Effekte	124	(12)	(11) + (12) = (8)

Quelle: BSV

Die Zahlen und vor allem die Abweichungen (7 und 8) lassen sich wie folgt erklären:

- a) Die Expertengruppe des Bundes aktualisiert die Konjunkturprognosen viermal pro Jahr. Im Zuge dessen aktualisiert das BSV jeweils die Finanzperspektiven anhand von Schlüsselzahlen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (beispielsweise für 2021 im Sommer 2020 und im Dezember 2020) sowie anhand von Prognosen zur MWST der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Mit diesen Aktualisierungen werden die Zahlen des BSV regelmässig aktualisiert, allerdings werden nicht alle Anpassungen veröffentlicht. Das BSV spricht von «Auswirkungen aufgrund der Revision exogener Annahmen».
- b) Die ZAS und die Compenswiss übermitteln dem BSV jeweils Ende Februar die Vorjahreszahlen (die endgültigen Zahlen werden im April mitgeteilt). Hinzu kommt die Aktualisierung des Rentenregisters und des Beitragsregisters. Das BFS stellt aktuelle Indizes (Lohn- und Preisindex) sowie die neuesten Zahlen zu Demografie und Zuwanderung zur Verfügung. Ändert sich das Referenzjahr, hat dies auch Anpassungen der AHV-Finanzperspektiven zur Folge. Das BSV spricht von «Auswirkungen aufgrund des Einbezugs der neusten Rechnungsergebnisse».
- c) Die in den beiden vorherigen Punkten erwähnten Auswirkungen verändern die Zahlen zu den Finanzierungsperspektiven bis 2030, diese Anpassungen hängen aber nicht mit Corona zusammen.
- d) Tabelle 1 enthält die konkreten Zahlen zu den Auswirkungen der neuen Hypothesen und der Berücksichtigung der neuesten Rechnungsergebnisse.
- e) Die Auswirkungen dieser Annahmen in Bezug auf die Wirtschaft beschränken sich grundsätzlich nicht nur auf die Einnahmen. Auch die Lohnentwicklung und die Inflationsprognosen wirken sich auf die AHV-Ausgaben aus, und zwar über den entsprechenden Mischindex, der zur Rentenanpassung herangezogen wird. Da wir die Auswirkungen der Coronakrise auf die Einnahmen hervorheben wollten, haben wir die Auswirkungen auf die Ausgaben nicht thematisiert.

Die allein auf die Coronakrise zurückzuführenden Unterschiede sind daher nur begrenzt.