

«Die AHV - eine Vorsorge mit Alterungsblindheit»

EXECUTIVE SUMMARY

DES GLEICHNAMIGEN BUCHS VON AVENIR SUISSE,
PUBLIZIERT IM VERLAG NZZ LIBRO, ZÜRICH, 2009

von Christina Zenker und Katja Gentinetta,
mit einem Vorwort von Monika Bütler

Executive Summary

Die AHV gilt als das wichtigste Sozialwerk der Schweiz. Aufgrund ihrer Entwicklung stellt sie einen Sonderfall dar. Zum einen wurde sie viel später eingeführt als die Altersvorsorgesysteme anderer OECD-Länder. Während Deutschland seine Altersvorsorge bereits 1889 einführte und die USA 1935, verabschiedeten Volk und Stände das Gesetz über die AHV erst 1947; es trat 1948 in Kraft. Zum anderen stiegen die Ausgaben für die AHV gemessen am BIP in den 70er Jahren schlagartig an.

Zögerliche Einführung

Die Idee einer staatlichen Altersvorsorge war politisch äusserst umstritten. In erster Linie standen sich Föderalisten und Zentralisten gegenüber: bürgerliche Skeptiker, die für eine starke Selbstvorsorge plädierten, und linke Befürworter, die eine starke staatliche Vorsorge wollten. Die Auseinandersetzungen dauerten mehrere Jahrzehnte, und es bedurfte zweier Botschaften des Bundesrats und mehrerer Standesinitiativen, um eine mehrheitsfähige Vorlage gegen Referenden durchzusetzen. Erst der Wirtschaftsaufschwung in der Nachkriegszeit und die bereits etablierte, aber nicht mehr notwendige Lohn- und Verdienstersatzordnung aus den Kriegsjahren, erwirkten den Durchbruch. Das Umlageverfahren wurde installiert, eine technische Bilanz sollte die Einnahmen und Ausgaben auf lange Sicht erfassen und ein AHV-Fonds die jährlichen Renten decken; das Rentenalter wurde auf 65 Jahre festgelegt.

Laufender Ausbau

Einmal etabliert, war die AHV derart beliebt, dass sich sämtliche politischen Lager mit einem Ausbau dieses Sozialwerks profilieren konnten. Unzählige Vorstösse und Postulate aus allen Richtungen verlangten laufend einen weiteren Ausbau der Altersvorsorge. Schon in den ersten sieben Revisionen wurden die Renten der AHV mehrfach angehoben, das Rentenalter der Frau gesenkt sowie die Beiträge erhöht – womit die Ausgaben der AHV von 1948 bis 1969 insgesamt um über 470 Prozent anstiegen. Ausserdem wurde die technische Bilanz abgeschafft, weil man der Meinung war, das finanzielle Gleichgewicht der AHV sei nur für die folgenden 20 Jahre – statt wie mit der technischen Bilanz für alle geborenen Generationen – zu gewährleisten.

Verankerung des Drei-Säulen-Systems

Nach diesem Ausbau erhielten die Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung der AHV eine neue Dynamik. Obwohl sich der Bundesrat bereits in der Botschaft zur 6. AHV-Revision zu den drei Säulen der Altersvorsorge – der Selbstvorsorge, der beruflichen Kollektivvorsorge und der Sozialversicherung – bekannt hatte, forderten zwei Initiativen der POCH und SP 1969 die Einrichtung einer Volkspension, welche das System der 3 Säulen in Frage stellte. Im Gegenzug forderte ein überparteiliches bürgerliches Komitee neben einer den Existenzbedarf deckenden AHV ein Obligatorium der 2. Säule und die Förderung der Selbstvorsorge durch den Bund. Mit der Annahme des Gegenvorschlags des Bundesrats, der auf die Anliegen beider Seiten einging, wurde das Drei-Säulen-System 1972 in der Verfassung verankert.

Stagnation und Reformstau

Erst der wirtschaftliche Einbruch infolge der Ölkrise zwang zum Umdenken. Allerdings erwies sich ein Rückwärtsgang als schwierig: Der Zuger Nationalrat Brunner, der eine Gewährleistung des finanziellen Gleichgewichts verlangte, wurde abgewählt; das Referendum der Selbständigerwerbenden gegen die 9. AHV-Revision, die sie erneut zur Kasse bat, hatte wenig Chancen. Die Einführung des Mischindex im Rahmen der 9. AHV-Revision brachte jedoch nur vordergründig eine Erleichterung. Die Erhöhung der Bundesbeiträge sowie eine generelle Anpassung der Renten an die Teuerung führte schliesslich dazu, dass die AHV-Ausgaben allein in den 1970er Jahren im Verhältnis zum BIP eine Verdoppelung erfuhren. 1985 wurde zudem die 2. Säule für obligatorisch erklärt. Heute ist die schweizerische Altersvorsorge, inklusive der 2. Säule, eines der grosszügigsten Rentensysteme der OECD.

Die letzte erfolgreiche Reform, in deren Zentrum die Frauen standen, wurde 1995 vom Volk verabschiedet. Es wurde das Splitting – die Erwähnung eines individuellen Rentenanspruchs unabhängig von Geschlecht und Zivilstand – eingeführt und im Gegenzug das Rentenalter für Frauen erhöht. Seit dieser Abstimmung herrscht Reformstillstand. Die primär auf Einsparungen abzielende 11. AHV-Revision ist 2004 in der Volksabstimmung gescheitert.

Neue historische Herausforderung für die AHV

Zwar ist die stetige Ausgabensteigerung in der AHV ein anerkanntes Problem, und die Finanzierungslücke, die sich aus der demographischen Verschiebung ergibt, wurde mehrfach dokumentiert. Dennoch herrscht seit der 10. AHV-Revision von

1995 Reformstillstand. Alle politischen Versuche, die Ausgaben durch kleinere Korrekturen zu senken oder das Rentenalter der Frauen wieder jenem der Männer anzugleichen, waren bisher zum Scheitern verurteilt. Obwohl die Alterung der Gesellschaft in den letzten Jahren stark ins öffentliche Bewusstsein gerückt ist, war die Zunahme der Lebenserwartung in der Geschichte der AHV nie ein zentrales Thema. Einzelne Warnungen und Vorschläge – wie etwa Bundesrat Couchepins Ruf nach dem Rentenalter 67 – wurden politisch skandalisiert und ignoriert.

Das ursprüngliche Ziel – die Bekämpfung der Altersarmut – hat die AHV erreicht. Die Formel «alt gleich arm», die noch zu Zeiten der Einführung der AHV die Realität war, gilt heute nicht mehr. Angesichts der demographischen Entwicklung steht die AHV aber vor einer neuen historischen Herausforderung. In den ersten Jahren der AHV bezogen die Männer durchschnittlich während 12 und die Frauen während 14 Jahren eine Rente; heute ist diese Bezugsdauer im Schnitt um 7 Jahre gestiegen. Gekoppelt mit der rückläufigen Geburtenrate arbeiten immer weniger Erwerbstätige für immer mehr Rentner: 1948, im Jahr der Einführung der AHV, kamen noch 6.5 Erwerbstätige auf eine Altersrente, heute sind es 3.7. Aus der demographischen Entwicklung ergibt sich für die AHV damit eine Schieflage, die zwingend korrigiert werden muss.

Erfolgreiche Reformen in anderen Ländern

Beispiele aus anderen Ländern zeigen, dass solche Korrekturen möglich sind. Aus den im Buch dokumentierten Reformen in Schweden, Deutschland, England und USA lassen sich fünf Erfolgsfaktoren ableiten: ein geeigneter Massnahmenmix, Automatismen und regelgebundene Anpassungen auf der einen Seite, Leadership seitens der Politik und eine geeignete Einbindung der Vetospieler auf der anderen Seite. Schliesslich – auch das ist eine bemerkenswerte Erkenntnis – fungierte in jedem dieser Länder eine wirtschaftliche Krise als Auslöser.

Reformvorschläge für die AHV

Die im Buch dargestellten Reformen für die AHV orientieren sich zum einen an den Erfahrungen dieser Länder. Zum andern gehen sie davon aus, dass das Drei-Säulen-System der Altersvorsorge der Schweiz, das ein eigentliches Idealmodell darstellt, weil es die unterschiedlichen Risiken der Vorsorge ausgewogen verteilt, als solches nicht angetastet werden soll. Ein systematischer Teil im Buch erläutert ausführlich, welches die Unsicherheiten und Risiken einer Altersvorsorge sind und weshalb eine Kombination aus Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren sinnvolle Grundkomponenten einer staatlichen Lösung sind.

Dennoch bedarf die AHV – insbesondere angesichts der demographischen Entwicklung – einer Reihe von Korrekturen, um als «intergenerationelle Versicherung», die es darstellt, auf lange Sicht finanzierbar zu sein.

1. «Schrittchenweise» Anpassung des Rentenalters an die Lebenserwartung

In erster Linie muss die AHV gezielt an die demographische Entwicklung angepasst werden. Dazu soll das Renteneintrittsalter gleitend an die Entwicklung der Lebenserwartung angepasst werden. Diese Anpassung soll also nicht – wie bisher vorgeschlagen – einmalig und abrupt erfolgen. Vielmehr soll das Rentenalter so rasch wie möglich an die Lebenserwartung je Jahrgang angepasst werden. Bei einer solchen Reform erhöht sich das Renteneintrittsalter für jedes Jahr lediglich um 1-2 Monate und liegt somit im Bereich individueller Schwankungen. Sollte eine solche Rentenalteranpassung bereits 2011 erfolgen, läge das Rentenalter dann bei 65 Jahren und 1,5 Monaten. Am 1.1.2012 würde das Rentenalter um weitere 1,5 Monate steigen. Erst im Jahr 2018 würde dies zu einem Rentenalter von 66 Jahren führen, das Rentenalter 67 würde erst im Jahr 2026, also für den Jahrgang 1959, wirksam. Gerade für Personen, die kurz vor der Pensionierung stehen, hat dies kaum spürbare Auswirkungen. Dennoch würde eine solche inkrementelle Anpassung die finanzielle Lage der AHV bereits deutlich entschärfen.

2. Flexibilisierung unter Berücksichtigung der Beitragsjahre

Gleichzeitig muss das Bedürfnis nach Flexibilisierung des Rentenalters Ernst genommen werden. Bestimmt werden soll ein Renteneintrittsalter je Jahrgang, ab dem man Anrecht auf eine volle Rente hat. Liesse man sich vor seinem – aufgrund der Lebenserwartung je Jahrgang definierten – Renteneintrittsalter pensionieren, müsste man Rentenkürzungen in Kauf nehmen. Arbeitet man länger, hätte man ein Anrecht auf eine höhere Rente. Um verschiedenen Karrieren und Lebensläufen Rechnung zu tragen, soll neu die Anzahl der Beitragsjahre ein entscheidendes Kriterium sein, das einen früheren Eintritt ins Erwerbsleben entsprechend belohnt. Dazu müssen jedoch die Beitragsjahre bereits ab dem 16. Altersjahr angerechnet werden und nicht erst wie heute ab dem 20. Altersjahr. Schliesslich müssten auch die Beitragsjahre analog dem Renteneintrittsalter je Jahrgang an die Lebenserwartung angepasst – sprich: leicht erhöht – werden.

3. Weitere kleine, aber wichtige Korrekturen

Im Zuge einer nächsten AHV-Reform liessen sich zudem eine Reihe von Korrekturen und Massnahmen beschliessen, welche die AHV auf ihren eigentlichen Zweck, die Altersvorsorge, zurückführen. Dazu zählen vor allem systemfremde Leistungen für Kinder, unnötige Beitragsbefreiungen etwa für Studierende oder Personen mit Kapitaleinkommen. Solche Korrekturen können gleichzeitig die Ausgaben der AHV entlasten und ihre Einnahmen erhöhen.

4. Wiedereinführung der technischen Bilanz als Monitoring-Tool

Die Studie von Avenir Suisse fordert schliesslich die Wiedereinführung einer «technischen Bilanz». Dieses Instrument wurde zusammen mit der AHV eingeführt und stellte das auf weite Sicht berechnete Einnahmen- und Ausgabenbudget der AHV dar. Von den Anhängern des Umlageverfahrens als unnötig kritisiert, wurde sie 1964 abgeschafft. Aus heutiger Sicht muss dies als Fehler bezeichnet werden, denn eine generationenübergreifende Betrachtung der Einnahmen und der Ausgaben trägt dem Prinzip einer intergenerativen Versicherung Rechnung und ist für die Steuerung der langfristigen Finanzierung der AHV eigentlich notwendig.

Publikation: Die AHV – eine Vorsorge mit Altersblindheit», Verlag NZZ libro, 184 Seiten; CHF 33.-. ISBN 978-3-03823-558-3; von Christina Zenker und Katja Gentinetta, mit einem Vorwort von Monika Bütler. Ab 16. Oktober 2009 im Buchhandel erhältlich.