

Reformbedürftige Altersvorsorge

Wie sicher sind die staatlichen Renten? Demographische Probleme mit dem Umlageverfahren

Praktisch alle Industrieländer haben in diesem Jahrhundert staatliche Altersrenten eingeführt, die im wesentlichen auf dem sogenannten Umlageverfahren beruhen. Solche Pensionen werden nach gewissen Kriterien älteren Menschen ausbezahlt, wobei sich der Staat die Mittel entweder direkt in Form von lohnprozentualen Abgaben oder indirekt als Steuern von der aktiven Bevölkerung beschafft. Dieser Transfer von der erwerbstätigen zur rentenbeziehenden Bevölkerung hat sich überall als eine Art «Generationenvertrag» eingespield; da sowohl bei der Finanzierung als auch bei der Ausrichtung der Renten ein breites Spektrum von Varianten besteht, beginnt die Wirtschaftsredaktion der NZZ mit diesem Einführungsbeitrag eine Serie von Artikeln, in welchen ihre Korrespondenten über Stand und Probleme der staatlichen Altersvorsorge in ausgewählten Industrieländern orientieren.

Gt. Die ersten Ansätze einer Gesetzgebung zur Bekämpfung der Armut durch staatliche Unterstützungsmassnahmen gehen auf die *English Poor Law* des Jahres 1601 zurück; sie waren eine Folge des Zusammenbruchs der mittelalterlichen Wertordnung und ihrer caritativen Institutionen. Bei diesem Gesetz, das mit der Besiedlung von Neugland auch eine Rolle in Nordamerika spielte, stand aber, selbst als es 1834 revidiert wurde, die *Arbeitsbeschaffung* im Mittelpunkt, obwohl darin Hilfeleistungen für *arbeitsunfähige und bedürftige Alte* ausdrücklich vorgesehen waren. Erst 1908 führte Grossbritannien eine minimale Altersvorsorge für Bedürftige vom 70. Altersjahr ein, die aus allgemeinen Steuergeldern finanziert war.

Bismarcks Pionierrolle

Deutschland unter *Bismarck* war somit das erste Land der Welt, das ein modernes, umfassendes *sozialpolitisches System* einführte. Auf die 1883 geschaffene *Krankenversicherung* folgten 1884 die *Unfall-* sowie 1889 die *Invaliden- und Altersversicherung*. Beitragspflichtig waren alle Arbeiter und die Angestellten bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe; die bescheidenen, vom 70. Altersjahr an geltenden Altersrenten, die – bei der damaligen Lebenserwartung – an nicht einmal 1% der Bevölkerung ausgerichtet werden mussten, konnten mit minimalen, zweckgebundenen Beiträgen finanziert werden. Deutschland senkte 1916 – wiederum als erstes Land der Welt – den Beginn des Rentenalters auf 65 Jahre, womit indessen der Anteil der Pensionsberechtigten auf kaum 3% der Bevölkerung zunahm.

Das deutsche Beispiel machte noch im 19. Jahrhundert in *Österreich* und *Ungarn* Schule, und andere europäische Länder beschritten vor dem Ersten Weltkrieg, zumindest bei den Staatsangestellten, einen ähnlichen Weg. *Grossbritannien* führte erst 1925 ein obligatorisches Alterssicherungssystem ein, und in den *Vereinigten Staaten* wurde die Gesetzesakte über die Altersvorsorge von Präsident Roosevelt im Depressionsjahr 1935 unterzeichnet. Der eigentliche

Schub zum Auf- oder Ausbau der staatlichen Altersvorsorge setzte jedoch in den meisten Industrieländern – also auch in der Schweiz – erst nach dem Zweiten Weltkrieg ein.

Später AHV-Start in der Schweiz

Der Verfassungsgrundlage zur Einführung einer *Alters- und Hinterlassenenversicherung* (AHV) hatten zwar Volk und Stände in der Schweiz bereits im Jahre 1925 zugestimmt. Das erste Ausführungsgesetz, das – bei fixen Jahresbeiträgen von 18 Fr. für Männer, 12 Fr. für Frauen und einem Arbeitgeberbeitrag von 15 Fr. für jede beschäftigte Arbeitskraft – individuelle Höchstrenten von 50 Fr. im Monat vom 65. Altersjahr an vorsah, fand jedoch 1931 vor dem Souverän keine Gnade. Demgegenüber wurde das *Bundesgesetz* über die AHV, welches das heute im Grundsatz noch geltende Finanzierungs- und Rentensystem vorsah, 1947 mit dem gewaltigsten Volksmehr seit der Gründung des Bundesstaates gutgeheissen.

Als die AHV 1948 in Kraft trat, betrug die *einfache Altersrente* pro Jahr im Minimum 480 Fr. und im Maximum 1500 Fr., so dass sich der Gesamtaufwand, bei welchem allerdings – wie dies noch heute der Fall ist – die *Ehepaarrente* im Mittelpunkt stand, für die erste Rechnungsperiode auf 127 Mio. Fr. stellte. Nach *sechs AHV-Revisionen* wurden 1968 jährlich Minimalrenten von 1650 Fr. und Maximalrenten von 3520 Fr. ausbezahlt, womit die Gesamtausgaben erstmals die Marke von 2 Mrd. Fr. überschritten. Auf der Basis des Umlageverfahrens konnte der *Beitragssatz* für Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammen in diesen 20 Jahren konstant auf 4% der Lohnsumme gehalten werden, wogegen sich der Zuschuss der *öffentlichen Hand* von 160 Mio. Fr. auf 350 Mio. Fr. erhöhte. Von 1969 bis 1972 galt dann – bei konstant steigenden Renten – ein Gesamtsatz von 5,2%, während der Beitrag der öffentlichen Hand von 572 Mio. auf 776 Mio. Fr. zunahm. Der eigentliche Sprung in der Entwicklung der ersten Säule der schweizerischen Altersvorsorge erfolgte mit der *achten AHV-Revision*

unter der Ägide von Bundesrat Tschudi. In zwei Stufen wurden bis 1975 – wiederum am Beispiel für Einzelpersonen gezeigt – die Minimalrenten auf 6000 Fr. und die Maximalrenten auf 12 000 Fr. gegenüber 1972 *mehr als verdoppelt*; womit die AHV-Jahresausgaben von 3,8 Mrd. auf 8,6 Mrd. Fr. emporschnellten. Dies war natürlich nur mit einer Heraufsetzung des Beitragsatzes auf 8,4% der Lohnsumme und einer Erhöhung des Zuschusses der öffentlichen Hand auf 1,2 Mrd. Fr. möglich. Zusammen mit den Beiträgen für die (noch freiwillige) zweite Säule und den Prämien für die Krankenversicherung hatte damit die Belastung der Volkswirtschaft durch alle Sozialausgaben bereits im Jahre 1975 gut 19% des Bruttoinlandproduktes (BIP) erreicht, und auf Grund der damaligen Projektionen war schon bis 1985 eine Zunahme dieser *Umverteilungsquote* auf mindestens 25% zu erwarten.

Auf Grund dieser Zahlen hat ausgerechnet *Bundesrat Tschudi* in der Festschrift für Professor Hugo Sieber (Bern) folgende Schlüsse gezogen:

«Es ist evident, dass damit die Aufwendungen für die Sozialversicherung sich den möglichen Grenzen zu nähern beginnen. Diese können nicht ziffernmässig angegeben werden; sie dürften auch nicht ein für alle Male feststehen, sondern sich im Laufe der Entwicklung verschieben. Es lässt sich aber nachweisen, dass bei Überschreitungen gewisser Limiten die Produktivität der Wirtschaft zu fallen beginnt. In diesem Moment spätestens wird eine weitere Ausdehnung sozialpolitischer Massnahmen schädlich und damit widersinnig.»

Unterschätzte AHV-Eigendynamik

Trotz dieser Erkenntnis führte die neunte AHV-Revision auf den 1. Januar 1979 mit dem sogenannten *Mischindex*, der sich aus dem arithmetischen Mittel des Landesindex der Konsumentenpreise und des Biga-Lohnindex ergibt, eine *automatische Teildynamisierung* ein, die kein anderes Land der Welt kennt. Von 1980 bis 1990 fanden diese Rentenanpassungen nur alle zwei Jahre statt; im Jahre 1991 wurde eine spezielle Teuerungszulage gewährt, und seit 1992 werden die Renten jährlich angepasst, sobald die Teuerung 4% überschreitet. In den letzten zwölf Jahren sind die Lebenshaltungskosten um 59% und der Lohnindex um 78% gestiegen, so dass sich daraus eine Rentenerhöhung um 71% ergeben hat.

Heute beläuft sich für Einzelpersonen die Minimalrente auf 11 280 Fr. und die Maximalrente auf 22 560 Fr., womit die Gesamtausgaben der AHV im ersten Semester 1993 auf 11,5 Mrd. Fr. zugenommen haben, verglichen mit 21,2 Mrd. Fr. für das ganze Vorjahr. Während aber 1992 die Beiträge von Arbeitnehmer und Arbeitgeber von zusammen 18 Mrd. Fr. und die Zuwendungen der öffentlichen Hand von 4,2 Mrd. Fr. in der *Betriebsrechnung* der AHV noch zu einem Einnahmenüberschuss geführt hatten, weist diese Rechnung für das erste Halbjahr 1993 bei einem Ausgabenanstieg um 9%, dem eine konjunkturell bedingte Zunahme der lohnprozentualen Beiträge um nur 1,9% gegenübersteht, erstmals seit 1979 einen *Negativsaldo* aus, so dass der *AHV-Ausgleichsfonds* um 130 Mio. auf 22,3 Mrd. Fr. abgenommen hat.

Aus diesen Zahlen ist sofort ersichtlich, dass die AHV-Renten *nicht unmittelbar gefährdet* sind, weil der Ausgleichsfonds, wie gesetzlich vorgeschrieben ist, als Reserve noch gut die Ausgaben eines ganzen Jahres deckt. Geht man von der Annahme aus, dass an den heutigen Grundkomponenten der AHV-Rechnung nichts Prinzipielles geändert wird, so könnten bereits in einem Dezzennium jährlich wiederkehrende *Milliarden-defizite* auftreten, welche diesen Fonds relativ rasch aufbrauchen müssten. Es geht dabei keineswegs um eine willkürliche Extrapolation der gegenwärtigen Konjunktorentwicklung, sondern um die Tatsache, dass nach der Jahrhundertwende auf Jahrzehnte hinaus immer *mehr Rentner*, die länger leben, einer kontinuierlich *sinkenden Anzahl von Erwerbstätigen*, die lohnprozentuale Beiträge bezahlen, gegenüberstehen werden.

Die relevanten Verhältniszahlen sind derart eindrucklich, dass sie für sich sprechen. Während 1948 bei der sogenannten *AHV-Eintrittsgeneration* 9,5 Erwerbstätige auf einen Rentner entfielen, war diese Relation schon 1960 auf 4,4:1 gesunken, und 1975, als alle Renten nochmals verdoppelt wurden, betrug sie noch 3,6:1. Heute stehen in der Schweiz bei einer Gesamtbevölkerung von etwa 6,8 Mio. Einwohnern gut 3,8 Mio. Beitragzahlende rund 1,3 Rentnern gegenüber, was einem *Verhältnis von 2,9:1* entspricht; mit einer Fortsetzung dieses Trends, die durchaus plausibel scheint, würde sich um das Jahr 2040 eine Relation von *nahezu 2:1* ergeben. Für die Erwerbstätigen, die in einer solchen Situation noch für minderjährige oder in Ausbildung stehende Nachkommen zu sorgen hätten und zugleich Hauptsteuerzahler wären, ist schon vor zwei Jahrzehnten der Begriff der *Lastesel der Gesellschaft* geprägt worden.

Limitierte Korrekturmöglichkeiten

Die Möglichkeiten, diesem demographischen Trend entgegenzuwirken bzw. dessen Auswirkungen zu korrigieren, lassen sich – wenn man das bisherige System der AHV nicht grundsätzlich ändern will – an einer Hand abzählen. Es ist davon auszugehen, dass für die *Wahrung des Besitzstandes* aller Renten auf dem gegenwertigen Kaufkraftniveau die lohnprozentualen Beiträge für Arbeitgeber und Arbeitnehmer um rund 50% erhöht werden müssten. Nimmt man mit guten Gründen an, dass eine solche Heraufsetzung auf zu grossen politischen Widerstand stossen dürfte, dann kommt als zweite Variante doch eine *Renten Kürzung* in Frage, die vorerst in einer Reduktion der Teildynamisierung bis zur *reinen Indexierung* bestehen könnte; welche Chancen einer solchen Vorlage in einer Referendumsdemokratie einzuräumen wären, in welcher bald mindestens ein Viertel der Bevölkerung schon Rentner sein wird, die nunmehr über Jahrzehnte sukzessiv erhöhte AHV-Beiträge bezahlt haben, ist aus heutiger Sicht schwer abzuschätzen.

Die dritte Möglichkeit, die sich natürlich grundsätzlich auch mit den anderen beiden Varianten kombinieren liesse, besteht schliesslich in einer *Erhöhung des Rentenalters*, und zwar sowohl für Männer wie auch für Frauen. Dass damit das demographische Problem von zwei Seiten zugleich angepackt werden könnte, liegt auf der Hand. Zum einen würde damit die Anzahl der Erwerbstätigen, die noch Beiträge an die AHV zahlen, *weniger stark reduziert*, womit allfällige Finanzierungslücken überbrückt werden könnten. Zum anderen nähme die Anzahl jener Personen, die einen wohlverordneten Rentenanspruch haben, mit einer *relevanten Zeitverzögerung* zu, welche die Finanzierung letztlich gewährleisten könnte.

Dieses *demographische Problem* beschäftigt nicht nur die schweizerische AHV; im Gegenteil: praktisch *alle Industrieländer*, welche die staatliche Altersvorsorge auf dem Umlageverfahren aufgebaut haben, sind – wie bereits angedeutet – in einen ähnlichen Engpass geraten, der letztlich in die Frage mündet, inwiefern jüngere Generationen gegenüber älteren Generationen bereit sind, einen *«Vertrag»* einzuhalten, zu dem sie naturgemäss gar nichts zu sagen hätten. Einseitige Aufrufe zu einer noch grösseren *«Solidarität»* zwischen Jung und Alt, die von jenen Politikern ausgehen, welche die Günter der Stunde zu Wahlversprechen, für die nachträglich ohnehin andere bezahlen müssen, zumindest genutzt, wenn nicht missbraucht haben, helfen auch nicht weiter. Jeder, der rechtzeitig vor dieser Entwicklung warnte, würde in der Schweiz a priori der *«sozialen Dementage»* bezichtigt, obwohl sich die nun eingetretene, demographische Entwicklung mit ihren potentiellen Folgen spätestens vor zwei Jahrzehnten deutlich abzeichnete.

Aus dieser Perspektive ist es um so wichtiger, zu wissen, *wie* andere Industrieländer, die zum Teil verschiedene Wege als das in der Schweiz seit 1972 verfassungsmässig verankerte Dreisäulenprinzip befolgt haben, auf die tendenziell zunehmende Überalterung ihrer Bevölkerung reagiert und welche *Konsequenzen* sie daraus gezogen haben. In diesem Sinne werden in den nächsten Wochen die Wirtschaftskorrespondenten der NZZ in einer losen Folge von Artikeln auf diese Aspekte näher eintreten und aufzeigen, welche Schlussfolgerungen allenfalls daraus *für die Schweiz* gezogen werden könnten.

Soziale Sicherung in der Schweiz – Perspektiven und Szenarien bis 2040

▽ Gestützt auf Daten und Berechnungen einer *Nationalfondsstudie* hat die *Schweizerische Bankgesellschaft* (SBG) die langfristigen Entwicklungstendenzen der sozialen Sicherung in der Schweiz aufgezeigt und in einer Broschüre publiziert. Die Ausgaben für den *Sozialstaat* würden unter unveränderten rechtlichen Rahmenbedingungen im Verlaufe des nächsten halben Jahrhunderts weitere 4,5 Prozentpunkte des *Bruttoinlandproduktes* (BIP) in Anspruch nehmen. Rechtzeitige und wirksame politische Massnahmen zur Kostendämpfung sind deshalb unerlässlich. Ohne entsprechendes Eingreifen würden sich die Sozialversicherungsausgaben vom bereits heute hohen Niveau von über 25% des BIP bis zum Jahr 2040 auf *knapp 33%* ausdehnen. Der Spitzenwert würde voraussichtlich im Jahr 2032 erreicht. Die Ausgabenexpansion ist hauptsächlich *demographisch* bedingt. Im Verlaufe der nächsten Jahrzehnte wird nämlich der sogenannte *Alterslastquotient* – das Verhältnis der über 65jährigen zu den 20- bis 64jährigen – markant steigen und sich erst nach 2035 stabilisieren. Die *AHV*, deren Leistungen ausschliesslich von älteren Personen in Anspruch genommen werden, und die *Krankenversicherung*, bei der ein Schwergewicht der Leistungen bei älteren Versicherten liegt, werden deshalb unter allen Sozialversicherungszweigen die stärksten Zuwachsraten bei den Ausgaben aufweisen. Die modellmässig berechnete Entwicklung der Sozialausgaben bei unterschiedlichen Rahmenbedingungen zeigt insbesondere, dass das Ausmass der Sozialausgabensteigerung sehr sensibel auf das Tempo des *wirtschaftlichen Wachstums* reagiert. Dieser Erkenntnis ist bei der Suche nach Handlungsmöglichkeiten zur Vermeidung einer ungebremsten Sozialkostenexpansion Rechnung zu tragen.