

Reformbedürftige Altersvorsorge*

Grenzen der AHV-Generationensolidarität

Das Prinzip, auf dem die modernen Systeme *staatlicher Altersrenten* in allen entwickelten Industrieländern aufgebaut worden sind, beruht auf einer faszinierend einfachen Idee, die in ihrer Urform bis in die Antike zurückreicht. So bestanden schon im Römischen Kaiserreich sogenannte Sterbekassen, bei welchen in einer überblickbaren Dorfgemeinschaft die aktive Bevölkerung nicht nur für die Bestattung eines verunglückten Familienvaters aufkam, sondern auch für eine Art Witwen- und Waisenrente sorgte. Dieser Grundgedanke kam auf Staatsebene eigenartigerweise erst in Deutschland zur Zeit *Bismarcks* zum Tragen. Nicht zuletzt unter dem Einfluss der «*Kathedersozialisten*» – jener Professorengruppe, die 1872 den «*Verein für Socialpolitik*» gegründet hatte – führte die deutsche Regierung 1889 die erste obligatorische Invaliden- und Altersversicherung ein, die auf dem sogenannten Umlageverfahren beruhte. 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 Beiträgen finanziert werden.

Das von sämtlichen Industrienationen – auch der Schweiz – spätestens nach dem Zweiten Weltkrieg eingeführte *Umlageverfahren* kennzeichnet sich dadurch, dass die laufenden Renten stets von der jeweils aktiven Bevölkerung finanziert werden und nicht etwa aus früheren Vorleistungen der heutigen Pensionierten stammen. Niemand kann also im Rahmen dieses Systems – im Gegensatz zu den Prämienzahlungen bei einer individuellen oder kollektiven Rentenversicherung, die entsprechende Kapitalanlagen aufbaut – seine eigene Pension vorfinanzieren. Es findet vielmehr eine *permanente Umverteilung* statt, indem der Staat in Form von Beiträgen und/oder Steuern von den Erwerbstätigen Einkommen abzweigt, um es dann in der gleichen Periode in Form von Renten an die Pensionierten weiterzuleiten.

Wenn sich dieses System eingespielt hat, findet insofern eine kontinuierliche *Phasenverschiebung* statt, als für jede ältere Generation, die vom Erwerbsleben in die Pensionierung tritt und damit anstatt Einkommen Renten bezieht, eine jüngere Generation das Erwerbsleben erstmals aufnimmt und mit einem Teil ihres Einkommens zur Finanzierung der Altersrenten beiträgt. Solange diese

gesetzlich angeordnete Solidarität zwischen aktiver und pensionierter Bevölkerung nicht in Frage gestellt wird, kann durchaus von einem «*Generationenvertrag*» gesprochen werden. Was aber beim Umlageverfahren nicht übersehen werden darf, ist der tiefgreifende Einfluss der massgebenden Bestimmungsgrößen, die einzeln oder kumuliert zur langfristigen Destabilisierung des Systems beitragen können.

Zu diesen relevanten *Parametern* gehören zunächst ökonomische Faktoren wie etwa der Entwicklungsstand und die Wachstumsdynamik einer Volkswirtschaft, das allgemeine Einkommensniveau, die Art der Finanzierung und die Höhe der Renten sowie deren Absicherung gegenüber der Inflation. Wirtschaftspolitisch von Bedeutung ist sodann die Stellung von Mann und Frau sowohl auf der Finanzierungs- als auch auf der Bezugsseite, nicht zuletzt beim Pensionierungsalter. Schliesslich hängen all diese Fragen eng mit der *demographischen Entwicklung* zusammen, die – auf Grund der Bevölkerungsstruktur, der Reproduktionsrate und der Lebenserwartung – einen entscheidenden Einfluss auf das Zahlenverhältnis zwischen Beschäftigten und Pensionierten ausübt.

Obwohl diese Zusammenhänge theoretisch schon längst bekannt waren, hat eine in den letzten drei Monaten erschienene Artikelserie der NZZ-Wirtschaftskorrespondenten über *ausgewählte Industrieländer* gezeigt, dass sich zu viele Regierungen bei der praktischen Anwendung des Umlageverfahrens mehr von kurzfristigen Opportunitätsaspekten als von langfristigen Überlegungen haben leiten lassen. Das ist um so mehr systemwidrig, als sich entscheidende Weichenstellungen oft erst nach Jahrzehnten in ihrer vollen finanziellen Tragweite bemerkbar machen. So gehört beispielsweise ein 1993 pensionierter Mann, der 1948 bei der Einführung der *Alters- und Hinterlassenen-Versicherung* (AHV) in der Schweiz als Zwanzigjähriger mit seinen lohnprozentualen Beitragszahlungen begonnen und diese 45 Jahre lang fortgesetzt hat, eigentlich immer noch zur Eintrittsgeneration.

In dieser langfristigen Perspektive schneidet überraschenderweise *Grossbritannien* namentlich insofern gut ab, als die verschiedenen Labourregierungen, die das staatliche Pensionssystem aufgebaut haben, stets eine relativ niedrige Basisrente im Auge hatten. Selbst *Lord Beveridge*, der Vater des britischen Wohlfahrtsstaates, orientierte sich am

«sozialen Minimum» zur Vermeidung von Armut im Alter; das hat dazu geführt, dass die private Altersvorsorge in Grossbritannien vorherrscht und die staatliche Rentenbasis auf Grund der von den Sozialpartnern erhobenen Beiträge finanzierbar bleibt. Eine ganz ähnliche Entwicklung hat auch in den *Niederlanden* stattgefunden, wo private Pensionsfonds im Mittelpunkt der Altersvorsorge stehen.

Das extreme Gegenbeispiel zu Grossbritannien bieten seine ehemaligen Kolonien *Australien und Neuseeland*, wo bisher unter dem illusionären Einfluss längst überholter «Wohlfahrtsstaatsmodelle» für die Staatsrenten, die aus allgemeinen Steuermitteln gedeckt werden, überhaupt keine zweckgebundenen Beiträge erhoben werden. Die damit verbundene *Bestrafung der Selbstvorsorge* erreicht in Neuseeland dadurch einen einsamen Höhepunkt, dass dort zusätzliche Alterseinkommen aus Ersparnissen oder einer Privatversicherung seit 1985 mit einer Sondersteuer belastet werden. Eine ähnliche Mentalität machte sich allerdings auch im Hochsteuerland *Schweden* bemerkbar, wo die Lohnprozente für die Altersvorsorge allein bei den Arbeitgebern erhoben werden.

Ganz allgemein hat das in jeder neuen Ausdehnungsphase scheinbar leicht verkraftbare Umlageverfahren die Politiker in praktisch allen Industrieländern in der *Wachstumseuphorie* der letzten Jahrzehnte dazu verleitet, bei tendenziell sinkendem Pensionierungsalter staatliche Renten auf einem Niveau festzulegen, das bei steigender Lebenserwartung der Rentner für die allmählich schrumpfende aktive Bevölkerung zu einer nicht mehr zumutbaren Belastung führen könnte. Diese ungünstige demographische Entwicklung, die übrigens mit der gegenwärtig hohen Arbeitslosigkeit nichts zu tun hat, würde nach durchaus realistischen Modellrechnungen dazu führen, dass für die aktive Bevölkerung die *Finanzierungssätze* zur Wahrung des Besitzstandes der Renten in allen Industrieländern in den nächsten drei bis vier Jahrzehnten – je nach der heutigen Struktur der Alterspyramide – im Durchschnitt *verdoppelt* werden müssten.

Mit Blick auf diese offensichtlichen *Grenzen* der Generationensolidarität hat allerdings in den meisten Industrieländern die Diskussion über mögliche *Korrekturmassnahmen* schon längst begonnen, wobei praktisch überall eine schrittweise *Erhöhung des Rentenalters*, und zwar nicht nur für Frauen, sondern auch für Männer, im Vordergrund steht. Während *Italien* mit seinem jetzt schon nicht mehr bezahlbaren Pensionsystem eine Heraufsetzung um je fünf auf 60 Jahre für Frauen bzw. 65 Jahre für Männer anpeilt, wird in *Frankreich und Deutschland* für beide Geschlechter ein Regelalter von 65

Jahren angestrebt, wogegen ausgerechnet in Schweden bereits von 66 Jahren die Rede ist und in den *Vereinigten Staaten* sowie in *Kanada* ein Pensionierungsbeginn zwischen 67 und 70 Jahren für Männer und Frauen durchaus akzeptabel zu sein scheint. Bemerkenswerterweise hat *Japan*, wo sich die Überalterung der Bevölkerung später als in den meisten Ländern Europas spürbar auswirken wird, vor kurzem eine Erhöhung des Mindestalters für die Rentenberechtigung von 60 auf 65 Jahre beschlossen. Demgegenüber scheint *Österreich* sein demographisch bedingtes Problem der gefährdeten Sozialstandards – zumindest vorläufig – über die mit der Inflation langsam weiterschleichende Entwertung der Altersrenten «lösen» zu wollen.

Und die *Schweiz*? Es steht fest, dass das zahlenmässige Verhältnis der Erwerbstätigen zu den Rentnern, das 1948 noch 9,5:1 betrug, bis heute auf 2,9:1 gesunken ist und in den nächsten vier Jahrzehnten schrittweise auf 2:1 tendiert. Dabei kennt die Schweiz mit der für die Sozialpartner paritätisch nach oben unbegrenzten Beitragsleistung nach Lohnprozents und den nach dem Mischindex über die Lohnentwicklung hinaus teildynamisierten Altersrenten auch kaufkraftmässig bereits eine weltweit unübertroffene Generationensolidarität. Es kommt daher nicht von ungefähr, dass von liberaler Seite bei den letzten AHV-Revisionen immer wieder das Postulat der *Kostenneutralität* erhoben worden ist. Es geht bei der Überprüfung des Umlageverfahrens, das in der Schweiz noch durch das Bestehen eines gut dotierten AHV-Fonds abgedeckt bleibt, keineswegs um «soziale Demontage», sondern um die Suche nach vernünftigen Wegen, um gezielt die staatlichen Altersrenten zu sichern und die weitere Finanzierung für die kommenden Generationen tragbar zu machen. Dabei darf sowohl die Frage der Rentenstruktur als auch die des Pensionierungsalters *nicht a priori* ausgeklammert werden.

Gt.