

Was kostet eine AHV-Einheitsrente?

Varianten eines bedarfsorientierten Pensionssystems

Die von teils pauschalen Vorurteilen, teils diffusen Ängsten geprägte Ablehnung des Mitte Dezember veröffentlichten Weissbuchs «Mut zum Aufbruch» hat bisher kaum eine sachliche Diskussion über dessen Hauptthesen zugelassen. Allein die Tatsache, dass für die AHV eine Einheitsrente vorgeschlagen wird, hat a priori zum demagogischen Schlagwort des «Sozialabbau» geführt, obwohl der kurze Text über die Höhe einer solchen Grunddeckung – durchaus im Sinne der Autoren – verschiedene Varianten der Realisierung zulässt.

Gt. In der von 19 Unternehmern und Nationalökonominnen unterzeichneten «Wirtschaftspolitischen Agenda für die Schweiz» sind nur 4 der fast 80 Seiten starken Schrift einer «zielgerichteten Sozialpolitik» gewidmet. Diese stellt drei Grundsätze in den Mittelpunkt: Konzentration der Unterstützung auf die wirklich Bedürftigen, Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Kosten und Stärkung der Selbstverantwortung. Im kurzen Unterkapitel über die Altersvorsorge sind zwei Abschnitte von zentraler Bedeutung, die deshalb im beigefügten Textkasten wörtlich wiedergegeben sind. Sie zeigen mit den Stichworten «Grundversicherungspflicht» und «Aufhebung des Pensionskassenobligatoriums» eine Zielrichtung an, die – offensichtlich bewusst – von der bisherigen Drei-Säulen-Theorie abweicht und demnach auf politischer Ebene mit Kritik rechnen muss.

Die zweite Säule ohne Obligatorium?

Dabei geht aus dem beigefügten Originaltext eindeutig hervor, dass von einer Abschaffung der Alters- und Hinterlassenen-Versicherung (AHV) oder einem Abbruch der zweiten Säule, wie gelegentlich in der Propaganda gegen das Weissbuch behauptet wurde, nicht die Rede sein kann. Um es vorwegzunehmen: das heutige Pensionskassensystem ist nicht etwa mit dem Obligatorium der beruflichen Vorsorge (BVG), das erst 1985 in Kraft trat, sondern schon viel früher auf freiwilliger Basis entstanden und über Jahrzehnte durch Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf ein derartiges Niveau ausgebaut worden, dass die Einführung des Obligatoriums mit guten Gründen politisch umstritten war. Die bürgerlichen Parteien haben das Obligatorium letztlich nur deshalb in Kauf genommen, weil sie sich von der Behauptung hatten überzeugen lassen, es sei für die Realisierung der vollen Freizügigkeit der zweiten Säule unerlässlich.

Die Realität hat jedoch nachträglich bewiesen, dass diese Annahme allein nicht genügt: für die volle Freizügigkeit waren noch andere Voraussetzungen nötig, und es ist deshalb bezeichnend, dass die Autoren des Weissbuchs zwischen dem Pensionskassenobligatorium, das sie aufheben wollen, und der Verpflichtung zur Freizügigkeit, die erhalten bleiben soll, klar unterscheiden. Es mag zwar aus politischer Sicht nicht unbedingt

klug gewesen sein, an diesem Obligatorium zu rütteln, weil damit den Verfassern des Weissbuches unterschoben werden kann, sie wollten vor allem Arbeitgeberbeiträge in «Milliardenhöhe» einsparen. Die Geschichte der zweiten Säule zeigt aber genau das Gegenteil: Als das Obligatorium noch nicht existierte, waren viele Unternehmer von sich aus bereit, zwei Drittel der jeweiligen Beiträge zu übernehmen; nachher waren sie nur noch verpflichtet, paritätisch mit den Arbeitnehmern für deren Hälfte aufzukommen.

Verstärkung der Kapitaldeckung

Tatsache bleibt jedenfalls, dass die zweite Säule, die mit ihrem Kapitaldeckungsverfahren erwiesenermassen weniger stark auf die demographische Entwicklung als die auf dem Umlageverfahren beruhende AHV reagiert, weitestgehend auf freiwilliger Basis ihre heutige Bedeutung erlangt hat. Dass es den Verfassern des Weissbuchs gerade nicht um eine Schwächung, sondern um eine Förderung des Kapitaldeckungsverfahrens geht, ist auch daraus ersichtlich, dass sie tendenziell eine fiskalische Gleichbehandlung der zweiten und dritten Säule anstreben. Um die Freiheit

Wichtige Passagen aus dem «Weissbuch»

Vorsorgepflicht zur Existenzsicherung im Alter:

«Um eine existenzsichernde Altersvorsorge für alle zu gewährleisten, sollte eine Grundversicherungspflicht eingeführt werden, welche ein einfaches Leben im Alter ermöglicht. Denkbar ist, dass private Anbieter im Wettbewerb mit dem Staat (ähnlich wie bei der Krankenversicherung) diese Grunddeckung, die höher sein sollte als die heutige Minimalrente der AHV, anbieten. Die materiellen Folgen schwerer Schicksalsschläge können durch die Fürsorge oder andere bedarfsorientierte Ergänzungsleistungen aufgefangen werden.»

Freie Wahl der zusätzlichen Altersvorsorge:

«Diese obligatorische Grundvorsorge kann durch den fakultativen Erwerb zusätzlicher Leistungen bei freier Wahl der Versicherungsform und -höhe gemäss den eigenen Ansprüchen aufgestockt werden. Dieses Prinzip bedeutet, dass das bestehende Pensionskassenobligatorium, nicht aber die Verpflichtung zur Freizügigkeit, aufzuheben ist. Um die Freiheit der Wahl zu gewährleisten, ist es zudem unumgänglich, alle Formen der Altersvorsorge steuerlich gleichzustellen, d. h. insbesondere die bestehenden Unterschiede zwischen privatem Alterssparen und den Pensionskassen zu beseitigen.»

Quelle: Mut zum Aufbruch. Eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz. Herausgegeben von David de Pury, Heinz Hauser und Beat Schmid, Orell-Füssli-Verlag, Zürich 1995.

der Wahl zu gewährleisten, erachten sie es nämlich als unumgänglich, «alle Formen der Altersvorsorge steuerlich gleichzustellen, d. h. insbesondere die bestehenden Unterschiede zwischen privatem Alterssparen und den Pensionskassen zu beseitigen».

Vor diesem Hintergrund wäre auf der Basis einer absolut garantierten und in keiner Weise eingeschränkten Freizügigkeit ein *verstärkter Wettbewerb* zwischen den verschiedensten Trägern der freiwilligen Altersvorsorge möglich, der sich nur zum Vorteil aller Rentner auswirken kann. Private und öffentliche Anbieter müssten dabei ihre Leistungseffizienz auf Grund gleicher Voraussetzungen unter Beweis stellen, womit auch jene Verzerrungen zu verschwinden hätten, die sich heute bei jenen Pensionskassen mit Staatsprivilegien ergeben, welche das Kapitaldeckungsverfahren nur auf dem Papier anwenden und auf Grund ihrer ungenügenden Rückstellungen die Freizügigkeit auf Kosten der Steuerzahler finanzieren.

Umverteilung der Umverteilung

Diesen Konkurrenzgedanken möchten die Autoren der Studie offensichtlich auch auf die *erste Säule* übertragen, in dem sie es für denkbar halten, dass die AHV-Grunddeckung, die sie vorschlagen (vgl. Textkasten), von privaten Anbietern im Wettbewerb mit dem Staat erbracht werden könnte. Im Mittelpunkt des sozialpolitischen Umdenkens steht jedoch der Vorschlag, vom bisherigen AHV-System zu einer *einheitlichen Grundrente* überzugehen, welche für alle Rentner nur die Basis für eine existenzsichernde Altersvorsorge bilden soll. Im Gegensatz zur heute geltenden Regelung, wonach auf Grund bestimmter Kriterien (namentlich Beitragsdauer und Einkommensentwicklung) von der staatlichen AHV monatlich einfache Einzelrenten von maximal 1940 Fr. und minimal 970 Fr. sowie Ehepaarrenten von maximal 2910 Fr. und minimal 1455 Fr. ausbezahlt werden, gäbe es für alle nur noch eine Einheitsrente, die «höher sein sollte als die heutige Minimalrente der AHV».

Dieser Vorschlag, der übrigens nicht völlig neu ist, geht von der auf Grund verschiedener Untersuchungen längst bekannten Tatsache aus, dass rund ein Viertel aller Pensionierten, die zudem meistens die Maximalrente beziehen, diese Mittel nicht für ihren unmittelbaren Lebensunterhalt brauchen und sie deshalb zumindest teilweise zur Erhöhung ihrer Ersparnisse verwenden. Demgegenüber gibt es etwa ebenso viele Rentner, die allein von der AHV leben müssen und zum Teil – vor allem wenn sie nur die Minimalrente erhalten – auf die sogenannten *Ergänzungsleistungen* angewiesen sind. Für all jene Rentner, die doch keinen Anspruch auf *Ergänzungsleistungen* haben, würde jede Erhöhung auf eine Einheitsrente, die über dem gegenwärtigen Minimalniveau liegt, eine reale Verbesserung mit sich bringen. Was also die Verfasser des Weissbuches vorschlagen, ist alles andere als eine allgemeine Reduktion der AHV; es ist vielmehr eine neue, anders gezielte Umverteilung der Mittel, die über das Umlageverfahren ohnehin umverteilt werden.

Wie hoch soll eine Basisrente sein?

Wenn man aus den Gesamtleistungen der AHV für das Jahr 1994, die sich für fast 1,03 Mio. Renten auf 23,28 Mrd. Fr. belaufen, einen theoretischen *Durchschnittswert* errechnet, und zwar unter Berücksichtigung der Anteile der jeweiligen Rentenhöhen, die zwischen Minimum und Maximum liegen, sowie der Ehepaarrenten, die 150% der Einzelrenten ausmachen, so ergibt sich für eine Einzelperson pro Monat eine *Einheitsrente von 1577 Fr.* Dass dieser kostenneutrale Durch-

schnittswert «nur» 363 Fr. unter der Maximalrente, aber 607 Fr. über der Minimalrente liegt, ist darauf zurückzuführen, dass in der Statistik des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) bedeutend mehr Rentner auf dem Maximum als auf dem Minimum figurieren. So beziehen nahezu 40% aller Einzelpersonen die Maximalrente, wogegen nur etwa 5% der 173 500 Männer und 10% der 550 000 Frauen mit der Minimalrente auskommen müssen. Bei den 303 000 Ehepaaren erhalten gut 54% die Maximalrente, aber lediglich 1% die Minimalrente. Rund die Hälfte der AHV-Leistungen wird also in Form von *Maximalrenten* ausbezahlt.

Flexiblere Ergänzungsleistungen

Der Rahmen der Möglichkeiten, durch eine gezielte Änderung der Umverteilung den wirklich Bedürftigen spürbar zu helfen und gleichzeitig auch eine allfällige Reduktion der AHV-Gesamtausgaben zu erreichen, ist durch diese Rentenstruktur klar gegeben. Möchte man beispielsweise eine *Einheitsrente von 1500 Fr.* einführen, wie sie als Arbeitshypothese von einzelnen Autoren des Weissbuches in Anlehnung an Vorstellungen aus der Sozialethik genannt worden ist, würde die Ersparnis bei der AHV-Ausgabesumme rund 1 Mrd. Fr. ausmachen, obwohl die Maximalrenten um gut 22% reduziert, die Minimalrenten aber um mehr als 50% erhöht würden. Rein rechnerisch gibt es zwei Extremwerte: Eine Erhöhung sämtlicher Renten auf das *Maximalniveau* würde heute Mehrkosten von mindestens 3,7 Mrd. Fr. verursachen, eine Senkung aller Renten auf das *Minimalniveau* brächte Minderausgaben von fast 9 Mrd. Fr.

bleibt man bei der Variante einer Einheitsrente von 1500 Fr. monatlich, dann wäre noch zu berücksichtigen, dass die damit verbundene Erhöhung sämtlicher Renten, die bis zu diesem Zeitpunkt darunter lagen, auch eine finanzielle Entlastung bei den *Ergänzungsleistungen* mit sich bringen würde. Nahezu 40% der rund 123 000 AHV-Rentner, die 1994 *Ergänzungsleistungen* von insgesamt 1,57 Mrd. Fr. beanspruchten, hätten mit dieser Einheitsrente das gleiche Einkommen wie mit ihrer früheren Rente zusammen mit den *Ergänzungsleistungen* erreicht; die dadurch eingesparten Mittel könnten somit weiterhin gezielt für die wirklich Bedürftigen eingesetzt werden. Bei einer Zusammenlegung der Mittel der AHV und der *Ergänzungsleistungen* wäre es sogar möglich, durch die verstärkte Umverteilung zugunsten der niedrigeren Renten kostenneutral eine Einheitsrente von nahezu 1700 Fr. anzupfeilen. Ob damit das Existenzminimum auch in städtischen Verhältnissen gedeckt wäre, bleibt eine offene Frage.

Systemwechsel nicht ohne politischen Konsens

Es liegt auf der Hand, dass ein solcher Systemwechsel nicht ohne politischen Konsens vorgenommen werden kann; und dazu wäre wohl vor allem die selbstlose Einsicht vieler besser oder gut situierter Pensionierten nötig, dass sie trotz gleichbleibenden, unbeschränkt einkommensabhängigen Beiträgen Maximalrenten in der heutigen Höhe – neben ihrer auf freiwilliger Basis vorfinanzierten Altersvorsorge – nicht unbedingt brauchen. Angesichts der nunmehr unbestrittenen negativen Tendenzen, die sich auf Grund der demographischen Entwicklung bei der AHV abzeichnen, wäre es verfehlt, wenn man solche Ansatzpunkte nicht wenigstens quantifizieren und diskutieren könnte.