

«Fonds perdu» für die AHV?

In den Diskussionen über Sicherheit und Zukunft der *Alters- und Hinterlassenenversicherung* (AHV) hat sich die politische Haltung gegenüber den *Statistiken*, welche für die Entwicklung der ersten Säule relevant sind, seit deren Entstehung im Jahre 1948 schrittweise gewandelt. Bis zur 6. *AHV-Revision*, die 1964 in Kraft trat, waren Sozialdemokraten und Gewerkschaften von der statistischen Ausgangsbasis zur Durchsetzung ihrer Forderungen geradezu begeistert; für das sogenannte Umlageverfahren, bei welchem die Altersrenten primär durch Lohnprozente finanziert werden, zeigten sämtliche massgebenden Parameter noch relativ günstige Tendenzen. Eine blühende Wirtschaft und die hohe Zahl der Erwerbstätigen im Verhältnis zu den Rentnern hatten sogar eine starke Steigerung der AHV-Ausgaben *ohne Beitragserhöhung* möglich gemacht.

Erst 1969 musste der ursprüngliche Beitragssatz von insgesamt 4% des «massgebenden Lohnes», wovon je 2% den Arbeitnehmern und Arbeitgebern zugeteilt waren, auf 5,2% heraufgesetzt werden, um mit der 7. *AHV-Revision* weitere Rentenerhöhungen zu finanzieren. Diese Anpassung der Einnahmen war das erste Signal für die Tatsache, dass sich die Perspektiven für die Weiterentwicklung der ersten Säule gegenüber der Aufbauphase spürbar verändert hatten. Gleichzeitig war aber die Signalwirkung einer Beitragserhöhung um 1,2 Lohnprozentpunkte zu gering, um irgendwelchen politischen Widerstand auszulösen.

Ernste Bedenken über die wirtschaftliche Tragbarkeit von immer mehr Lohnprozenten kamen erstmals im Zusammenhang mit der 8. *AHV-Revision* auf, die von 1973 bis 1975 eine Verdoppelung aller Renten und eine entsprechende Steigerung der Gesamtausgaben brachte; dazu war allerdings – neben mehr Zuschüssen der öffentlichen Hand – eine Erhöhung des Beitragssatzes auf insgesamt 8,4% der Lohnsumme nötig. Namentlich von liberaler Seite wurde in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass sich diese direkte Belastung des *Produktionsfaktors Arbeit* nachteilig auf die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen auswirken könnte. Im Zeichen einer Wachstumseuphorie, die auch nach den rezessiven Erscheinungen der ersten «Erdölkrise» ungebrochen andauerte, wurden diese Mahnrufe von der Linken ebenso ignoriert wie die Warnungen namhafter Wirtschaftswissenschaftler, der stets zunehmende Anteil der Sozialausgaben am Inlandprodukt müsse sich als Wachstumsbremse auswirken.

Die Auseinandersetzung um die Plausibilität von Zukunftsszenarien erreichte im Vorfeld der 9. *AHV-Revision* insofern einen neuen Höhepunkt, als die negativen Auswirkungen der *demographischen Entwicklung* auf das Umlageverfahren erstmals thematisiert wurden. So betonten die Gegner einer

Volldynamisierung – d. h. der konstanten Anpassung der Renten an die Lohnentwicklung – schon damals, dass die absehbare Verschlechterung des Verhältnisses zwischen der Anzahl der Rentner und derjenigen der Erwerbstätigen den Einbau eines solchen Automatismus nicht tragbar mache. Beträchtliche Beitragserhöhungen zulasten einer abnehmenden aktiven Bevölkerung sind nämlich bei einer zunehmenden Rentnerzahl schon für die Erhaltung des Besitzstandes nötig, wie sie etwa durch die Indexierung – d. h. die stetige Anpassung der Renten an die Preisentwicklung – angestrebt wird.

Trotzdem ging die Mehrheit der bürgerlichen Parlamentarier in dieser Phase davon aus, dass nur eine an gewisse Automatismen gekoppelte Rentenanpassung, die über die reine Indexierung hinausging, noch grössere Forderungen der Linken abwehren konnte. Als Ergebnis der politischen Ausmarchung wurde 1979 der sogenannte *Mischindex* eingeführt, der Teuerung und Lohnentwicklung zu je 50% berücksichtigt. Da beim Lebenskostenindex von 1980 bis 1995 ein Anstieg von 67% und beim Lohnindex eine Steigerung von 88% registriert wurde, hat die Teildynamisierung mit dem Mischindex zu einer leicht aufgerundeten Erhöhung der AHV-Renten um 78% geführt.

Zudem ist die Anzahl der Rentenbezüger in dieser 15jährigen Periode um gut 20% auf rund 1,2 Millionen Personen gestiegen, so dass sich die Gesamtsumme der ausbezahlten AHV-Leistungen mehr als verdoppelt hat; sie belief sich 1994 auf 23,4 Mrd. Fr. Die Bewältigung dieser massiven Ausgabensteigerung – von «sozialer Demontage» nicht die Spur – war allerdings nur deshalb möglich, weil sich die Relation zwischen Erwerbstätigen und Pensionierten gerade in dieser Phase noch nicht entscheidend verändert hat. Erst wenn die *geburtreichen Jahrgänge*, die heute noch zur aktiven Bevölkerung zählen, von Erwerbstätigen zu Rentnern werden, ist – ohne Korrekturen – bei der AHV mit massiven Finanzierungsdefiziten zu rechnen. Es steht jedenfalls fest, dass das zahlenmässige Verhältnis der Erwerbstätigen zu den Rentnern, das 1948 bei der Einführung der AHV rund 9,5:1 betrug, bis heute auf 2,9:1 gesunken ist und in den nächsten vier Jahrzehnten kontinuierlich auf nur noch 2:1 zurückgehen wird.

Mit Blick auf diese demographische Entwicklung war es also im Rahmen der 10. *AHV-Revision* für die bürgerlichen Parteien klar, dass *Kostenneutralität* das Gebot der Zeit war. Da aber die Vorlage – neben einer Heraufsetzung der niedrigsten Renten – vor allem mit der Erfüllung vieler Frauenpostulate erhebliche Mehrleistungen einschloss, war eine gestaffelte *Erhöhung des Frauenrentenalters* zur Erhaltung des kurzfristigen Gleichgewichts zwischen Ausgaben und Einnahmen der AHV die einzige Alternative zu einer allgemeinen Beitragserhö-

hung. Bereits zu diesem Zeitpunkt dürfte aber auch in allen politischen Lagern klar gewesen sein, dass weitere Einnahmequellen zur langfristigen Finanzierung der ersten Säule gefunden werden müssen.

Dies ist nicht zuletzt daraus ersichtlich, dass der Souverän schon Ende November 1993 mit dem Systemwechsel zu einer *Mehrwertsteuer* von 6,5% auch die Verfassungsgrundlage für eine zusätzliche Satzerhöhung um höchstens 1% gutgeheissen hat, die ausschliesslich der Bewältigung des Demographieproblems der AHV dienen soll. Die Frage, ob dieser Satz im gegebenen Zeitpunkt genügen wird, kann zwar heute noch kaum beantwortet werden, weil nach dem Einführungsjahr noch nicht genau feststeht, auf welchem Niveau sich diese Fiskaleinnahmen einpendeln werden. Symptomatisch ist aber in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass der im Oktober 1995 veröffentlichte *Dreisäulenbericht* des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) in den Projektionstabellen über den AHV-Finanzhaushalt vom Jahre 2000 an Mehrwertsteuereinnahmen von rund 1 Mrd. Fr. vorsieht, die ab 2003 auf gegen 2 Mrd. Fr. steigen sollen.

Wie dringlich der Einbezug dieser vom Volk im Grundsatz bewilligten Steuermittel geworden ist, geht schon daraus hervor, dass sie für das sogenannte Kapitalkonto der AHV selbst im optimistischen Modellfall «*moderates Wachstum*» vom Jahre 2001 an nicht mehr genügen, um ein tendenziell steigendes Defizit zu verhindern. Ohne weitere Finanzierungsquellen würde dieses jährliche Manko – immer noch im Modell «*moderates Wachstum*» – bis zum Jahre 2010 auf 3,7 Mrd. Fr. steigen. Geht man allerdings vom heute keinesfalls unrealistisch anmutenden Modell «*Nullwachstum*» aus, das ab 1997 die gleiche Entwicklung für Löhne und Preise impliziert, dann könnten die Mittel der Mehrwertsteuer von Anfang an defizitäre Jahresabschlüsse nicht vermeiden, die im ersten Dezennium des nächsten Jahrhunderts bis auf 5,2 Mrd. Fr. stiegen.

Diese offiziellen Zahlen sind seit der Publikation des Dreisäulenberichtes bekannt und wurden auch von *Bundesrätin Dreifuss* in einer «Arena»-Fernsehsendung zum Entsetzen der anwesenden Gewerkschaftsvertreter bestätigt, die es kaum fassen konnten, dass die Vorsteherin des EDI mit Blick auf den künftigen Finanzierungsbedarf nunmehr von den «*gleichen Horrorszenarien*» wie die Arbeitgeber ausgeht. Um so mehr drängt

sich in diesem Fall die Feststellung auf, dass selbst diese Zahlen nur einen *Teil der Wahrheit* wiedergeben: Im Text des Dreisäulenberichtes ist nämlich nirgends auch nur erwähnt, dass die steigende Verschuldung der ebenfalls stark defizitären *Invalidenversicherung* (IV) auch dem Ausgleichskonto der AHV belastet wird, welchem somit – ohne entsprechende Korrekturen – zwei Aderlässe zugleich drohen.

Die entsprechende Darstellung ist dagegen mit allen Einzelheiten, aber ohne Kommentar in dem vom Bundesamt für Sozialversicherung erarbeiteten *Anhang* zu finden. Daraus geht unmittelbar hervor, dass das *Kapitalkonto der AHV*, das 1995 mit einem Höchststand von rund 24 Mrd. Fr. abschliessen dürfte, nach dem Modell «*moderates Wachstum*» bis zum Jahre 2000 gar nicht abnähme, wenn es nicht die zunehmende Verschuldung der IV decken müsste, die in dieser Periode auf gut 3,2 Mrd. Fr. veranschlagt wird; bis zum Jahre 2006 würden die IV-Schulden nach dieser Projektion auf über 7 Mrd. Fr. steigen, so dass der Ausgleichsfonds, der dann auch kumulierte AHV-Defizite von nahezu 3 Mrd. Fr. auffangen müsste, auf nur noch 14 Mrd. Fr. zu stehen käme, und zwar bei AHV-Gesamtausgaben von nahezu 32 Mrd. Fr. Nimmt man schliesslich die Variante «*Nullwachstum*», dann würde der Fonds bis 2006 – bei einer AHV-Jahresausgabe von 30 Mrd. Fr. – sogar auf 7 Mrd. Fr. sinken, und zwei Jahre später wäre er *vollständig aufgebraucht*.

Nun schreibt aber das Bundesgesetz über die AHV (Art. 107) wörtlich vor: «Der Ausgleichsfonds darf *in der Regel nicht* unter den Betrag einer *Jahresausgabe* sinken.» Bundesrätin Dreifuss hat zwar in diesem Zusammenhang im Parlament die Auffassung vertreten, dass es sich dabei «nicht um eine absolute Bestimmung» handle. Demgegenüber ist daran zu erinnern, dass diese Regel bisher im bald 50jährigen Bestehen der AHV namentlich insofern strikte eingehalten wurde, als defizitäre Abschlüsse des Fonds – wie etwa von 1975 bis 1979 – vom Parlament nur toleriert wurden, wenn die Massnahmen zur Wiederherstellung der erforderlichen Grössenordnung *a priori* feststanden. Aus dieser Sicht dürften die vorliegenden Szenarien über die absehbare Erosion des Ausgleichsfonds die *Dringlichkeit* einer Sanierung der IV und einer Kurskorrektur bei der AHV genügend unterstreichen.

Gt.