

Reform, Reförmchen oder ein Rückschritt?

Der Bundesrat stellt drei Modelle für eine flexible AHV zur Diskussion. Davon überzeugen zwei nicht, eines nur mässig. Doch vielleicht ist die Reform gar grundsätzlich falsch.

Von **Markus Somm**

In den vergangenen sieben Jahren der Rezession wurden etliche Menschen in die Frührentierung gedrängt. Man glaubte, so den Strukturwandel auf soziale Art und Weise bewältigen zu können; statt verzweifelte Arbeitslose erschienen in der Statistik unternehmungslustige Frührentner.

Diese Entwicklung ist auch dem Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) nicht verborgen geblieben. Jahr für Jahr, stellten die Experten fest, arbeiten immer weniger Menschen, bis sie 65 oder 62 sind. Aus diesem Grund, so die vorherrschende Meinung, ist es dringend nötig, die Sozialversicherungen den neuen Gegebenheiten anzupassen.

Der Bundesrat will nun mit der 11. AHV-Revision das sogenannte flexible Rentenalter einführen. Vorige Woche wurde ein Entwurf in die Vernehmlassung gegeben. Vorrangiges Ziel ist es, eine Lösung zu finden, die man trotz der angespannten Finanzen der AHV bezahlen kann und die gleichzeitig sozial genug ist, dass auch arme Menschen es sich leisten können, früher in die Rente zu gehen.



· BILD DOMINIQUE MEIENBERG

Ältere leben immer länger – und wie: Rentnerin und Rentner in einem Selbstverteidigungskurs

Mittlere Unzufriedenheit

Eine gewisse Flexibilisierung brachte bereits die 10. AHV-Revision, doch sie ist nicht besonders sozial. Heute kann die AHV zwei Jahre früher bezogen werden, sofern man eine gekürzte Rente in Kauf nimmt. Für jedes vorbezogene Jahr wird die Rente um 6,8 Prozent vermindert, und das ein Leben lang. Diese Zahl ist Ergebnis der Versicherungsmathematik, der Abzug macht den Vorbezug sozusagen kostenneutral oder auch gerecht: Wer vorbezieht, erhält zwar eine oder zwei Jahresrenten mehr als die andern, aber sie sind kleiner.

Natürlich können sich das nicht alle leisten, und so überrascht es nicht, dass eine sozialdemokratische Bundesrätin (Ruth Dreifuss) und ein sozialdemokratischer Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung (Otto Piller) nach Mitteln und Wegen suchten, wie das Rentenalter sozialer flexibilisiert werden könnte. Sie liessen dafür zwei Modelle ausarbeiten, ein drittes Modell schlug die AHV-Kommission vor, alle drei befinden sich nun in den Mühlen der Vernehmlassung.

Welches Modell ist sozialer, welches Modell ist besser? Das erste Modell sieht eine ungewöhnliche Lösung vor: Wer 41 Jahre gearbeitet hat, soll die Rente ohne jeglichen Abzug vorbezogen werden können. Für alle anderen gälten die üblichen Kürzungen. Dieses Modell bevorzugt offensichtlich Menschen, die keine lange Ausbil-

dung hinter sich haben und daher, so nimmt man im BSV an, auch später als ältere Arbeitnehmer nur einen kleinen Lohn verdienen.

Genauere Statistiken darüber, ob man mit diesem etwas schematischen Zugriff wirklich die Menschen begünstigt, die es nötig haben, liegen nicht vor. Doch die Annahme ist plausibel. Natürlich mag es den Tellerwäscher geben, der es nach 41 Beitragsjahren zum Millionär gebracht hat, doch dieser glückliche Mensch ist vermutlich die Ausnahme, die die Regel bestätigt.

Frauenfeindlich mit System?

Die Schwächen des Modells liegen anderswo. Zurzeit kämen nur wenige Frauen für diese Frührente in Frage. Obwohl die Jahre, während der eine Frau zu Hause bleibt, um Kinder zu betreuen, angerechnet werden, brächten es nämlich viele Frauen nicht auf 41 Beitragsjahre. Das BSV fand heraus, dass von den heutigen Rentnerinnen bloss 20 Prozent pro Jahrgang begünstigt würden, dagegen 60 Prozent der Männer. Das sieht nicht wirklich frauenfreundlich aus.

Bei näherem Hinsehen erweist sich die Schwäche jedoch als Vorzug. Denn die heutigen Rentner pflegten in ihrer überwiegenden Mehrheit eine traditionelle Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau. Mittlerweile üben wesentlich mehr Frauen einen Beruf aus, ja ihre Erwerbsquote dürfte irgendwann gleich hoch sein wie die der Männer - ausländische Beispiele legen dies nahe. Dann dürfte sich das Modell 41 gerechter auswirken.

Einen anderen Mangel wird die Zeit hingegen nicht so rasch beheben: Es ist dies die erforderliche Kontrolle. Denn wer nach 41 Jahren die AHV beziehen will, muss sich verpflichten, nicht mehr zu arbeiten, und das muss von irgendeiner Behörde oder von den Arbeitgebern überwacht werden. Das könnte einen erheblichen Aufwand nach sich ziehen und gleichwohl Schwarzarbeit fördern.

Schliesslich weist das Modell eine gewisse Starrheit auf, die es zwar in der Anwendung als elegant und einfach erscheinen lässt, aber in der Wirklichkeit zu einem Auslaufmodell machen könnte. Auf die neuen individualisierten Menschen mit ihren kurvenreichen Biographien, für die das flexible Rentenalter doch eigentlich geschaffen werden soll, nimmt es gerade keine Rücksicht. Eine schön ordentliche Erwerbsbiographie von 41 Jahren dürfte in Zukunft seltener werden. Man unterbricht, um sich weiterzubilden, fährt für ein Jahr nach Amerika, um auf neue Gedanken zu kommen, kurz, das Modell kümmert sich vorwiegend um

Menschen, deren Zahl wahrscheinlich abnehmen wird.

Der feinere Zugriff

Auch das zweite Modell wirkt auf den ersten Blick vorbildlich sozial: Hier erhalten die Menschen, welche die AHV vorbezogen möchten, eine unverminderte Rente, wenn sie als Rentner weniger als 2000 Franken im Monat zur Verfügung hätten. Berücksichtigt wird dabei auch das Vermögen und dessen Erträge. Bei einem Einkommen zwischen 2000 und 5220 Franken würde etwas schonungsvoller gekürzt, bei höheren Einkommen würde versicherungsmathematisch abgezogen.

Dieses Modell hat den Vorzug, dass es nicht aus Versehen einen reichen Aufsteiger begünstigt, sondern dass es genau denjenigen hilft, die es wirklich brauchen.

Das möchte man meinen, doch in Tat und Wahrheit birgt es manche Ungerechtigkeit. Man kann dieses Modell als Hausfrauenlösung bezeichnen, weil es überwiegend Hausfrauen zugute kommen dürfte. Denn aus administrativen Gründen wird das Einkommen des Ehemanns nicht in Betracht gezogen, so

dass etliche Frauen eine ungekürzte Rente erhalten, deren Männer womöglich ein hohes Einkommen erzielen. Das ist weder sozial noch frauenfreundlich, denn sehr viele Frauen, die erwerbstätig waren, und sei es auch nur Teilzeit, kommen als Rentnerinnen leicht auf ein höheres Einkommen als 2000 Franken.

Papiere, Formulare und Stempel

Warum wird nicht einfach das gesamte Einkommen eines Ehepaares in Rechnung gestellt? Weil es einen ungeheuren Aufwand erforderte, der kaum zu bezahlen wäre. Es bedingte, dass bei jedem neuen Rentner und seinem Ehepartner, der vielleicht noch arbeitet, die Einkommensverhältnisse genauestens überprüft werden müssten, wie dies bei Fürsorgefällen vorgenommen wird.

Die Erfahrung zeigt überdies, dass dies gar nicht so einfach ist, gleichgültig, ob es sich um einen einzelnen Menschen oder um ein Ehepaar handelt. Einkommen ist zu einem gewissen Teil eine Ermessensfrage, besonders bei Selbständigerwerbenden. Der Aufwand wird im übrigen zusätzlich vergrössert, weil ein beträchtlicher Teil der neuen Renten für Ausländer berechnet werden, die gar nicht mehr in der Schweiz leben.

Abgesehen von diesen Nachteilen widerspricht das Modell grundsätzlich der AHV, die sich nach wie vor als Versicherung versteht. Ein Bedarfsnachweis war bisher - gerade für Sozialdemokraten -

Ein Vergleich

In zahlreichen Ländern der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) werden die Sozialversicherungen zur Zeit reformiert. Eine Auswahl:

- Allmähliche Rentenaltererhöhungen auf 65 in Frankreich und Italien, auf 67 in den USA.
- Gleiches Rentenalter für Mann und Frau in Belgien, Deutschland, Australien, Österreich, Portugal, Ungarn, Japan und Grossbritannien.
- Grössere Kürzungen bei Vorbezug in Schweden, Australien und Ungarn.
- Erhöhung der erforderlichen Beitragsjahre für die Frührente in Belgien und Italien.
- Erhöhung des Mindestalters für einen Vorbezug in Finnland und Polen.

Vgl. *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, OECD Hg., Paris 1998.

schlechterdings undenkbar. Schliesslich, das räumt das BSV selbst ein, wäre dieses Modell in Europa einzigartig - im schlechten Sinne. Ein Vollzug in Zeiten der zusehends mobileren Arbeitnehmer wäre teuer und komplex.

Somit bleibt der Vorschlag der AHV-Kommission. In diesem Modell würde wie heute linear gekürzt, neu könnte man aber etwas weniger abziehen: Da die Menschen immer älter werden, sind in Zukunft allein rechnerisch nur mehr 5,4 Prozent nötig, um die vorbezogenen Renten zu finanzieren. Ein noch tieferer Satz von 4,4 Prozent wäre ausreichend, wenn dafür das Geld eingesetzt wird, das man damit spart, dass das Rentenalter der Frau auf 65 erhöht wird. Ja, würden zusätzliche Kosten von 500 Millionen akzeptiert, müssten bloss 3,2 Prozent abgezogen werden. Ein Betrag übrigens, den auch die zwei anderen Modelle erforderten.

Schlicht und unsozial

Diese Lösung ist selbstverständlich einfach anzuwenden, entspräche dem Versicherungsprinzip und wäre international anschlussfähig. Wie dem auch sei, sozial ist sie nicht, ganz gleich, wie klein der Abzug auch wäre. Immerhin bedeuteten drei Jahre Vorbezug im besten Fall eine um 10 Prozent gekürzte Rente. Ausserdem - was problematischer ist - würden Arme und Reiche gleich behandelt. Überspitzt gesagt, aber nicht falsch, müssten die Frauen ein Jahr länger arbeiten, damit reiche Männer ihre AHV zu besseren Bedingungen vorbezahlen können.

Was spricht trotzdem für diese ungerichte Lösung? Zwei Dinge. Erstens könnte mit den bestehenden Ergänzungsleistungen jenen Menschen geholfen werden, denen eine gekürzte Rente nicht zum Leben reicht. Selbstverständlich ist es unerfreulich, wenn in der AHV die Bedürftigkeit sozusagen eingeplant wird. Aber auch die beiden Modelle des Bundesrates haben unerwünschte Nebenwirkungen. Mit einem grossen Aufwand würde etwas mehr Gerechtigkeit erreicht, und zugleich erhielten viele Menschen Hilfe, die gar keine brauchen.

Selbstverständlich ist es unerfreulich, wenn in der AHV die Bedürftigkeit eingeplant wird.

Zweitens - und das ist das entscheidende Argument - laufen diese beiden Modelle allen Reformen entgegen, die zurzeit in den meisten OECD-Ländern an der Altersvorsorge vorgenommen werden (siehe Kasten «Ein Vergleich»). Dort kämpft man vorwiegend damit, dass viel zu viele Menschen zu früh mit dem Arbeiten aufhören. Das belastet die Rentenversicherungen inzwischen finanziell fast genauso stark wie die Tatsache, dass es immer mehr ältere Menschen gibt, die immer länger leben.

Die Ursachen dafür sind vielfältig: Unter anderem haben sich die Werte gewandelt, und Freizeit bedeutet vielen Menschen mehr als ein guter Verdienst. Doch das ist bloss die halbe Wahrheit. Ein Bericht der OECD, der vor kurzem diesen Sachverhalt untersucht hat, kommt zum Schluss, dass in den meisten Sozialversicherungen in den vergangenen Jahren Anreize geschaffen worden sind, welche die Menschen dazu bewegen, sich früh pensionieren zu lassen.

In Deutschland waren es etwa grosszügige staatliche Vorruhestandsprogramme, mit denen man hoffte, die Arbeitslosigkeit zu senken - was offensichtlich nicht gelungen ist (vgl. Kasten «AHV statt arbeitslos»). Manche Länder kennen Regelungen, die es erlauben, nach einer gewissen Beitragsdauer die Rente vorzubeziehen, andere Länder haben das ordentliche Rentenalter herabgesetzt.

Das Ergebnis ist aber überall gleich. Die Erwerbsquoten der älteren Bevölkerung sind tief gesunken. In Frankreich zum Beispiel arbeiteten 1970 noch 67 Prozent der 60- bis 64jährigen Männer, 1990 waren es nur mehr 22 Prozent, in Deutschland waren es 1970 noch 70 Prozent, 1990 bloss 32 Prozent. Die Schweiz dagegen bildet in der OECD eine Ausnahme: 1970 waren 87 Prozent der 60- bis 64jährigen Männer erwerbstätig, 1990 waren es nach wie vor 80 Prozent.

Das ist kein Nachteil. Wer die Sozialversicherungen langfristig sichern will, kann kein Interesse daran haben, dass immer weniger Menschen für mehr Menschen Beiträge zahlen. Folgerichtig haben inzwischen die meisten OECD-Länder die Versuche der 80er Jahre aufgegeben, mit einem tieferen Rentenalter die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Die Finanzen haben es erzwungen, die Misserfolge haben es erleichtert. Überall sind Reformen eingeleitet worden oder geplant, die in die andere Richtung zielen. Das Rentenalter wird erhöht und die Frührente zwar nicht abgeschafft, aber so ausgestaltet, dass es sich lohnt, länger zu arbeiten.

Diesem Politikwechsel entspricht keines der drei Modelle. Doch das dritte läuft ihm am wenigsten zuwider.

AHV statt arbeitslos

Ein wichtiges Argument der Gewerkschaften im Abstimmungskampf für das Rentenalter 62 der Frau ist die Arbeitslosigkeit: Ein höheres Rentenalter, sagen sie, werde einfach zu mehr Arbeitslosen führen. Ältere Frauen finden keine Stelle mehr oder sie besetzen Arbeitsplätze, auf die die Jungen dringend warten.

Ohne Zweifel werden bei den derzeitigen hohen Arbeitslosenzahlen manche Frauen keine Stelle mehr finden. Dennoch dürfte dieser Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Rentenalter so nicht stimmen: Mittelfristig nimmt die Beschäftigung mit Sicherheit wieder zu, nach jeder Krise seit Beginn der Industrialisierung war dies der Fall. 1990 arbeiteten trotz der Rezession von 1974 mehr Menschen als 1970.

Zudem sind viele ältere Menschen

arbeitslos, weil sie nicht gut ausgebildet sind. Die OECD stellte aber fest, dass unter den Arbeitnehmern, die jetzt jung sind, mehr Leute sind, die eine gute Ausbildung haben. Sie dürfen, davon geht die OECD aus, einst weniger stark unter dem Strukturwandel leiden als die heutige ältere Generation.

Schliesslich zeigen zahlreiche ausländische Beispiele, dass mit einem tieferen Rentenalter die Arbeitslosigkeit gerade der Jungen offenbar nicht beeinflusst werden kann. Frankreich etwa hat die Menschen noch vor wenigen Jahren sehr früh in die Frührente geschickt (faktisch war es möglich, mit gut 56 Jahren aus dem Erwerbsleben auszuschneiden). Dennoch hat Frankreich in Europa bei der Jugendarbeitslosigkeit eine der höchsten Raten. (mso.)