

Der weite, verzweifelte Blick nach vorn

Können wir die AHV künftig finanzieren? Diese Debatte ist wie keine andere geprägt von der Erfahrung einer langen Krise. Entsprechend, aber unnötig pessimistisch sind die Prognosen.

Zuweilen könnte man meinen, die AHV, der riesenhafte, etwas angerostete Dampfer unter den schweizerischen Sozialversicherungen, fahre geradewegs auf einen Eisberg zu. Kaum eine Woche vergeht, ohne dass eine Partei, ein Politiker oder ein Verband Leuchtraketen zündet, um vor der Katastrophe zu warnen. Aber zur grossen Bestürzung der vereinigten Sekretariatsdienste bleibt auf der Brücke, im Eidgenössischen Departement des Innern, alles schön ruhig. Der Kapitän, Bundesrätin Ruth Dreifuss, ist längst unter Deck und schläft. Wer hat Recht? Wie nah oder fern ist der Schiffbruch?

Vorzeitige Landnahme

Auf den ersten Blick hat die anschwellende Hektik eine triviale Ursache: Der Bundesrat hat vor kurzem die Botschaft zur 11. AHV-Revision verabschiedet, und inzwischen hat sich die nationalräthliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit über die Vorlage gebeugt. Wann diese elfte Reform der Alters- und Hinterlassenenversicherung schliesslich ins Parlament kommt, ist ungewiss. So versucht die eine oder andere Gruppe, jetzt Position zu beziehen, da die öffentliche Diskussion noch unverbindlich und frisch wirkt. Das gilt besonders für eine Partei: die SVP. Sie, die neuerdings vom Ehrgeiz getrieben scheint, sämtliche wichtigen Felder der Politik früher als alle andern zu besetzen, hat sich unlängst - an ihrem sozialpolitischen Sonderparteitag in Altdorf im März - allzu weit aus dem Fenster gelehnt. Immerhin hat sie sich letzte Woche genötigt gesehen, ihre Vorstellungen zu präzisieren; die politische Konkurrenz spricht von geordnetem Rückzug.

Die ewige Wiederkehr der Biologie

Dieser öffentliche Austausch von Argumenten ist jedoch bloss die jüngste Variante einer Debatte, die viel älter ist: Seit nahezu zehn Jahren ist die Zukunft der Sozialwerke, namentlich der AHV, ein Thema, das regelmässig in der schweizerischen Öffentlichkeit mit hochkocht. Und selbstverständlich ist die Schweiz kein Sonderfall. Überall im Westen hat man im Zeichen der Wirtschaftskrise, der leeren Kassen des Staates die «Demografie als Schicksal» neu entdeckt: Von Entdeckung muss gesprochen werden, da das eigentliche Problem, das mit der demografischen Entwicklung zusammenhängt, im Grunde längst bekannt ist. Schon in den Siebzigerjahren wusste, wer sich dafür interessierte, dass die Sozialversicherungen auf lange Sicht in Schwierigkeiten geraten könnten, weil die westlichen Gesellschaften von Jahr zu Jahr mehr zu «überaltern» drohen. Will sagen: Erstens werden dank medizinischer Fortschritte die Menschen immer älter, zweitens sinkt im Westen seit dem so genannten Pillenknicke Mitte der Sechzigerjahre die Geburtenrate.

Für die Sozialversicherungen ist diese zum Teil durchaus erfreuliche Entwicklung logischerweise - so scheint es - ein

zwiespältiger Erfolg: Denn insbesondere die Rentenversicherungen werden so gut wie in allen westlichen Ländern nach dem Umlageverfahren finanziert. Was die Versicherung zumeist über Lohnprozente bei den Arbeitnehmern und Unternehmen heute einnimmt, gibt sie umgehend als Renten an die ältere Generation weiter. Daher spielt es ohne Frage eine Rolle, wie viele «zahlende» Erwerbstätige für wie viele Rentner aufzukommen haben. Im Fall der Schweiz scheinen die Zahlen eine deutliche Sprache zu sprechen: 1950, also kurz nach Einführung der AHV im Jahre 1948, standen einem Rentner rund sechs Erwerbstätige im Alter zwischen 20 und 64 gegenüber. 1994 lautete dieses Verhältnis 1:4,2, im Jahre 2050, so prognostiziert das Bundesamt für Statistik, gar 1:2. Bloss zwei jüngere, die arbeiten, werden dann für einen Menschen im Ruhestand Beiträge an die AHV zahlen - sofern sich die Prognosen bewahrheiten, davon aber später.

Das Verblüffende an diesen bedrückenden Szenarien ist, dass sie zwar längst bekannt und allem Anschein nach leicht zu berechnen sind (die Rentner von 2050 sind alle bereits geboren), aber dass sie nur zu besonderen Zeiten, nämlich in Krisenzeiten, die Aufmerksamkeit erhalten, die sie doch verdient hätten: Stockt die Wirtschaft, warnen Politiker und die Spezialisten der Wirtschaftsverbände ungleich lauter und eindringlicher vor den gewissermassen naturgesetzlichen Gewalten der Überalterung. Und sie finden dafür im Publikum auch viel mehr Verständnis als in Zeiten des Aufschwungs.

Auf- und Abschwung einer Angst

So ist es kein Zufall, dass die Demografie und ihre Folgen erst nach dem beispiellosen Konjunkturreinbruch von 1974/75 (die Wirtschaft schrumpfte 1975 um 7,5 Prozent) erstmals überhaupt in die politische Agenda aufgenommen wurden. In der allgemeinen Erschütterung des Glaubens an die Finanzierbarkeit der Renten publizierte das Bundesamt für Sozialversicherung 1978 eine erste (depressive) Prognose, wonach die Defizite der AHV von diesem Zeitpunkt an Jahr für Jahr ins Unermessliche wachsen sollten. 1990 erwartete man ein Defizit von mehr als einer Milliarde. Die Vorhersage, das weiss man heute, traf nicht ein, 1990 wies die AHV-Rechnung stattdessen einen Überschuss von rund 2 Milliarden aus.

Die Frage, warum sich die Prognostiker so sehr verrechnet haben (die Rentner von 1990 waren doch längst geboren), hängt eng mit dem Phänomen zusammen, dass in der Politik ausschliesslich über die demografische Herausforderung gestritten wird: Den Blick starr auf die

«Überalterung» gerichtet, unterschätzten die Experten die Bedeutung des wirtschaftlichen Wachstums in hohem Masse; vor allem verlängerten sie die aktuellen schlechten Wirtschaftsdaten unbesehen in die Zukunft.

Sprung ins Defizit

Für die AHV sind solche Erwartungen fatal: In der Rezession fällt es naturgemäss schwerer, Sozialversicherungen zu finanzieren. Insbesondere die AHV, deren Einnahmen sich nach wie vor zu rund drei Vierteln aus Lohnprozenten speisen. Wächst die Wirtschaft kaum, nehmen auch die Löhne nicht zu, sondern stagnieren. Dies wirkt sich stets negativ auf die Rechnung der AHV aus, wenn auch oft mit Zeitverzögerung: 1977 betrug das Defizit rund 500 Millionen, 1998, nach sechs Jahren Krise, 1,4 Milliarden. Wobei diese Defizite beide Male rund fünf Prozent der gesamten Ausgaben der AHV entsprachen. Umgekehrt stellen sich ebenso regelhaft Über-

Die AHV-Szenarien erhalten nur in Krisenzeiten die Aufmerksamkeit, die sie verdient hätten.

schüsse ein, wenn die Wirtschaft sich erholt: Ende der Achtzigerjahre wuchs das Bruttoinlandprodukt jährlich in etwa um drei Prozent, dementsprechend glänzend schloss damals die AHV-Rechnung ab: Noch 1991, als die Rezession bereits eingesetzt hatte, nahm man deutlich über zwei Milliarden mehr ein, als für Renten ausgegeben werden musste.

Je länger die roten Zahlen vorherrschen, desto schwärzer - das ist verständlich - sehen Politiker und Bürger die Zukunft. Und in der Zukunft - sind wir alle alt. Denn eigenartigerweise drückt sich diese pessimistische Haltung stets in einem neu erwachten Interesse an den Folgen der Demografie aus. Nicht die Sorge um schleppendes Wirtschaftswachstum bestimmt dann die Debatte über die AHV, sondern vorwiegend die Erschütterung über tiefe Geburtenraten und das Gruseln vor den anwachsenden Massen von Rentnern.

Nun ist unbestritten, dass die demografischen Veränderungen die Finanzen der AHV beeinflussen. Die Frage ist, bloss, wie stark? Denn ebenso unbestritten ist, dass dem Wirtschaftswachstum eine ungleich grössere Bedeutung zukommt. Ob schon die Zahl der Betagten in den vergangenen Jahren nämlich laufend zugenommen hat - 1960 waren rund 550 000 Menschen älter als 65, 1990 waren es eine Million - und zugleich die Renten real deutlich erhöht worden sind, ist der Anteil der AHV-Ausgaben am Bruttosozialprodukt stets etwa gleich geblieben. Das war einzig möglich, weil die Wirtschaft noch schneller wuchs. Und dabei handelte es sich in der jüngsten Vergangenheit eher um mässige Wachstumsraten -

im Vergleich etwa zu den legendären Zeiten der Fünfziger- und Sechzigerjahre.

Dieser Zusammenhang zwischen Krisenerfahrung, Demografie und politischer Debatte gilt insbesondere für die 11. AHV-Revision. Sie ist wie keine andere Revision zuvor geprägt von einer Wirtschaftskrise: den desaströsen Neunzigerjahren. Einer Rezession, die sieben lange Jahre andauerte, und damit die längste Krise der schweizerischen Wirtschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert darstellt. Während bisher alle zehn Revisionen unter dem Strich stets die AHV ausbauten, sieht die elfte etliche Sparmassnahmen vor: unter anderem soll die Witwenrente der (niedrigeren Witwerrente) angeglichen und das Rentenalter der Frau schrittweise auf 65 Jahre erhöht werden.

Unternullwachstum

Doch stärker als die Reformen im Einzelnen sind die Grundlagen ihrer Berechnungen von der Krise gefärbt. Das unverständliche Kennwort hierzu lautet IDA FiSo: 1996 veröffentlichte der Bundesrat - unter grossem politischen Druck - den ersten so genannten IDA-FiSo-Bericht. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe (IDA) hatte die «Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen» (FiSo) umfassend untersucht. Sie legten eine Art in die Zukunft fortgeschriebene Gesamtrechnung aller Sozialwerke vor, und diese fiel denkbar dramatisch aus: Um die Sozialversicherungen bis 2010 zu finanzieren, würden zusätzliche 14 Milliarden erforderlich sein, was ungefähr 6,8 Mehrwertsteuerprozenten entspräche. Im Jahr 2025, so die Experten, käme ein Mehrbedarf von weiteren 6,1 Prozenten hinzu. In einem Wort, ein gewaltiger Betrag.

Diese Zahlen beruhten auf einem so genannten Referenzszenario; zwar rechneten die Experten andere Szenarien ebenfalls durch, doch in der politischen Diskussion beziehen sich seither alle auf jenes Referenzszenario und stützen sich auf dessen Grundannahmen. Das gilt auch für die 11. AHV-Revision. Und das ist nicht unwesentlich: Als die Experten ihre Szenarien für den IDA-FiSo-Bericht entwarfen, lastete ein schwere Wirtschaftskrise auf der Schweiz: Über Jahre hinweg war das Bruttoinlandprodukt (BIP) seit 1991 geschrumpft, und man schätzte sich jeweils glücklich, wenn es hin und wieder um 0,5 Prozent zulegte.

Vor diesem düsteren Hintergrund wird es verständlich, dass die Arbeitsgruppe sehr vorsichtige, will heissen pessimistische, Grundannahmen traf: Durchschnittlich unterstellte man bis 2010 ein jährliches Wirtschaftswachstum von 1,3 Prozent, die Lohnsumme - entscheidend für

die AHV-Einnahmen - sollte dabei bloss um 1 Prozent zunehmen. Die demografischen Daten bezog man aus dem Bundesamt für Statistik, das Bevölkerungsprognosen bis 2050 entwickelt hatte, und auch hier wählte die Arbeitsgruppe das eher unerfreuliche Szenario. Vollends verzweifelt indes waren die Erwartungen, die sie an die Entwicklung nach 2010 stellte: In der Annahme, das die Erwerbsbevölkerung dann allmählich schrumpfte, rechnete sie bloss mit einem Wirtschaftswachstum von 0,5 Prozent.

Weiche Zahlen

Doch wie realistisch sind diese Annahmen? Verglichen mit der realen historischen Entwicklung sind sie unwahrscheinlich: Die Lohnsumme nahm in den vergangenen zwanzig Jahren stets um etwa zwei Prozent zu, das durchschnittliche Wirtschaftswachstum betrug zwischen 1980 und 1995 - keine allzu guten Zeiten - trotzdem 1,4 Prozent; zwischen 1965 und 1980 gar 2,3 Prozent. Das geringfügig optimistischere Szenario «höheres Wirtschaftswachstum», das die Experten prüften, rechnet mit 1,8 Prozent. In diesem Fall ergäbe sich zwar ein geringerer Mehrbedarf, doch auch gemäss diesem Szenario bleibt die Tatsache bestehen, dass die demografischen Veränderungen einen Preis haben. Dagegen ist auch nichts einzuwenden, die Frage ist bloss, ist dieser Preis viel zu hoch? Wie der Vergleich mit der Entwicklung von 1960 bis 1990 nahelegt, ist eine wachsende Wirtschaft

durchaus in der Lage, sich verteuernde Sozialwerke zu finanzieren.

Hinzu kommt ein weiterer Einwand: Selbst das «optimistische» Szenario rechnet mit den gleichen Annahmen hinsichtlich der Erwerbsbevölkerung wie das besser bekannte Referenzszenario. Und diese Vermutung ist schlechterdings ahistorisch: Die Erwerbsbevölkerung hat seit dem 18. Jahrhundert noch nie über einen so langen Zeitraum hinweg abgenommen.

Noch in jedem Aufschwung - zuletzt in den 80er-Jahren - riefen die Unternehmen ausländische Arbeitskräfte ins Land, und die Erwerbsquote der Frauen kann in der Schweiz nach wie vor stark erhöht werden (1998 betrug sie 45 Prozent). Mit anderen Worten, die in Jahren und Franken ausgedrückten Finanzierungslücken in der AHV sagen weit mehr über die landesweite Verzweiflung am Tiefpunkt der Krise aus als über die wirkliche Zukunft.

Fatal jedoch ist, wenn die depressivsten Hypothesen, die die Schweiz in ihrer Geschichte je aufgestellt hat, die langfristige Sozialpolitik bestimmen. Genau dies ist seit 1996 der Fall. Es ist an der Zeit, neu zu rechnen.

—
Noch in jedem Aufschwung riefen die Unternehmer ausländische Arbeitskräfte ins Land.
—