

WORAN DIE AHV KRANKT, UND WIE SIE KURIERT WERDEN SOLL

von Marcus Büchel



Im ersten Beitrag der Serie über die Systeme der sozialen Sicherung wurde dargelegt, dass der Umbau der staatlichen Pensionskasse nicht nur eine finanztechnische Seite aufweist. Vielmehr wurde an diesem Beispiel aufgezeigt, dass bisher als allgemein gültig angesehene Prinzipien ins Wanken geraten sind. Dieser Beitrag befasst sich mit der AHV, die einer Reform unterzogen werden soll. Die Überlegungen zu den geplanten Massnahmen sollen über die rein finanz- und verfahrenstechnischen Aspekte hinausführen.

Es war zu erwarten, da sich schon seit Längerem am Vorsorgehimmel etwas zusammenbraute. Nun ist die Katze aus dem Sack: Von der Politik wird die AHV als reformbedürftig angesehen, und deshalb hat die Regierung einen Bericht in die Vernehmlassung¹ geschickt. Was ist los? Nun soll auch die AHV ein Sanierungsfall sein? Müssen die Alarmglocken geläutet werden, wie unlängst bei der Pensionsversicherung für das Staatspersonal? Da war man doch bisher fest davon überzeugt, wenigstens die AHV sei ein Hort der Sicherheit in der Volatilität der Finanzmärkte, ein Bollwerk der Kontinuität und der Verlässlichkeit in der Brandung der Ungewissheiten über die Zukunft unserer Altersvorsorge.

Wo also liegt das Problem? Wenn keine Eingriffe ins System erfolgen, würden sich – so der Tenor von Politik und Experten – die Reserven der AHV in 20 Jahren um die Hälfte reduzieren, was bedeutete, dass im Jahre 2035 nur noch 1,4 Milliarden Franken auf der hohen Kante lägen. Angesichts dieser „Problemlage“ wird sich so mancher Bürger beruhigt zurücklehnen. Und die Chefs der österreichischen und deutschen Rentenanstalten würden gar

in freudige Aufregung versetzt werden, drohte ihnen dasselbe Schicksal. Sie verfügen nämlich nicht nur über keine Finanzreserven und haben Derartiges schon gar nicht zu erwarten. Vielmehr sind in diesen Ländern – wie praktisch überall auf der Welt, wo eine staatliche Altersvorsorge existiert – die Renten nur dank massiver staatlicher Beiträge gesichert. Ob unsere AHV ihre beachtlichen Reserven unserer besonderen alemannischen Tüchtigkeit verdankt oder anderen Umständen, werden wir noch sehen. Der guten Ordnung halber muss dazu gesagt werden, dass die Bildung von Kapitalreserven bei Rentenversicherungen im Prinzip systemfremd ist.² Bei diesen handelt es sich um Umlageverfahren, wonach die Jüngeren und Erwerbstätigen die Renten der Pensionisten finanzieren, und zwar direkt, d.h. was an Pflichtbeiträgen von den Rentenanstalten eingenommen wird, wird an die Senioren weitergegeben, eben „umgelegt“. Diesem System liegt die Idee des „Generationenvertrages“ zugrunde.

Gänzlich anders funktionieren kapitalgestützte Altersvorsorgesysteme, wie die betrieblichen Pensionskassen unserer sogenannten zweiten Säule. Hier ist die Idee, dass

die Beiträge des Versicherten – und so vorhanden dessen Arbeitgeber – seinem individuellen Konto gutgeschrieben werden. Zur Auszahlung gelangen nach Erreichung des Rentenalters die auf diesem Konto im Laufe der Jahre durch Beitragsleistungen akkumulierten Beiträge. Das angesparte Kapital soll sich um die Kapitalerträge vermehren, welche von der Pensionsversicherung aus Zinsen, Börsengeschäften u. dgl. erzielt werden. Bei der zweiten Säule handelt es sich also um eine persönliche Vorsorge, bei der die Solidarität zwischen Bevölkerungsgruppen in Form von Transferleistungen von Jungen für Alte, von Reichen für Arme, von Arbeitsfähigen für Kranke eine untergeordnete Rolle spielt.³

Im Prinzip müssten soziale Transfersysteme wie unsere AHV in finanzieller Hinsicht ein geschlossenes System, ein Selbstläufer sein. Das ist dann der Fall, wenn die Ausgaben, also die Renten, vollständig aus den Beiträgen abgedeckt werden. Die AHV sollte von der Idee her ohne (Erträge aus) Kapitalrücklagen und ohne staatliche Zuschüsse auskommen müssen – im Prinzip, wenn nicht die demografische Entwicklung in eine andere Richtung gegangen wäre, als sie sich bei der Einrichtung der Systeme der sozialen Grundsicherung darstellte. In den ersten Jahrzehnten nach dem Krieg glich die Altersstruktur der Bevölkerung in Europa annähernd einer Pyramide, wobei numerisch betrachtet die Jüngsten die Basis und die Ältesten die Spitze bildeten. Nach diesem Modell ist der Jahrgang der Neugeborenen der zahlreichste; jeder folgende Jahrgang ist zahlenmässig kleiner bis zu den immer weniger werdenden an der Spitze der Alterspyramide. Falls die Altersverteilung der Bevölkerung einer Pyramide gleicht, vermag die arbeitstätige Bevölkerungsgruppe für die Pensionen der Alten aufkommen.

Bekanntermassen ist die Geburtenrate jedoch seit Jahren rückläufig und liegt in vielen europäischen Ländern unter oder allenfalls knapp über der Selbstreproduktion. Zudem werden stetig mehr Menschen immer älter. Die Altersstruktur ähnelt grafisch dargestellt immer mehr einem Pilz: Die Basis wird schmaler, da stetig weniger Geburten zu verzeichnen sind, und die Spitze höher und breiter. Wie ja immer wieder geschrieben wird, kommen nunmehr die „Babyboomer“ (Jahrgänge ab 1950) in Rente. Das hat zur

Folge, dass die Finanzierung der Rente eines Seniors auf immer weniger Erwerbstätige verteilt werden kann. Diese demografische Entwicklung macht es erforderlich, dass in den entwickelten Ländern zunehmend Steuermittel ins Altersvorsorgesystem eingeschossen werden müssen. In Liechtenstein haben wir einen Sonderfall: Nicht alleine die demografische Entwicklung der Landesbevölkerung ist ausschlaggebend für die Relation zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern. Die grosse Anzahl der Grenzgänger und der Arbeitsmigranten verschob die Generationenrelation zunächst zugunsten der Jungen und Werktätigen. Ab den 60iger-Jahren hatten wir durch die Grenzgänger und die sogenannten Gastarbeiter mehr Beitragszahler in die AHV als alleine durch die ansässige Bevölkerung. In den ersten Jahrzehnten des Wirtschaftsbooms waren die von aussen kommenden Arbeitskräfte noch jung. Von ihnen wurden nur Beiträge entrichtet, aber kaum Leistungen bezogen. In der Folge entwickelten sich die Bilanzen unserer AHV prächtig.

Und noch etwas kam dazu: Für die „Gastarbeiter“, die ab den späten 50er-Jahren vornehmlich aus Italien kamen, wurde der fremdenpolizeiliche Status „Saisonnier“ ersonnen. Saisoniers waren rechtlich in vielerlei Hinsicht benachteiligt, ja geradezu schlechtgestellt. Sie hatten

Mit dem Verweis auf die Schweiz können wir uns nicht der Verantwortung entledigen.

das Land im Herbst nach getaner Arbeit zu verlassen und durften erst im Frühling wieder kommen. Dauerhaft sich in Liechtenstein niederzulassen und eine Familie zu gründen, war ihnen nicht gestattet. Und wenn diese Menschen ins Rentenalter kamen, sahen sie von ihren Beitragsleistungen an die liechtensteinische AHV nichts. Denn Altersrenten wurden an die ehemaligen Gastarbeiter mit Wohnsitz im Ausland nicht ausgerichtet. Genau gleich wurde mit den Spaniern, Portugiesen, Griechen, Jugoslawen und Türken verfahren, die auf die Italiener als Saisoniers folgten. Die Grenzgänger aus den Nachbarländern waren von dieser Regelung ausgenommen. Ihnen wurden aus gutem Grund – der Opportunismus lässt grüssen – die Rentenansprüche nicht vorenthalten.

Die Reserven und vollen Kassen unserer AHV sind weniger auf unsere besondere Intelligenz und wirtschaftliche Überlegenheit zurückzuführen, vielmehr ist deren vergleichsweise luxuriöse finanzielle Ausstattung zu einem guten Teil der Ausbeutung der Gastarbeiter geschuldet. Es gibt also keinen Grund für Eigendünkel gegenüber unseren Nachbarländern, die hart um den Erhalt ihrer Pensionssysteme zu ringen haben.⁴

Abgeschafft wurde diese Übervorteilung von „Gast“-Arbeitern – zunächst nur der Italiener – erstmals 1980 durch ein bilaterales Abkommen zwischen Liechtenstein und Italien.⁵ Die Saisoniers aus anderen Ländern mussten sich noch einige Jahre gedulden. Erst infolge der durch unseren EWR-Beitritt übernommenem Rechtsakte⁶ im Jahre 1995 fielen diese diskriminierenden Bestimmungen,⁷ zumindest für die Bürger von EWR-Staaten, weg. Der Erhalt ihrer AHV-Rente ist damit auch jenen EWR-Bürgern garantiert, die in Liechtenstein arbeiteten, später aber ihren Wohnsitz wieder zurückverlegten.

Wir haben gesehen, dass in einer ersten Phase, in den Jahrzehnten des wirtschaftlichen Aufschwungs, Grenzgänger und Saisoniers die Bevölkerungsbasis der Arbeitstätigen verbreiterten und damit zu einem ausserordentlichen Wachstum des Vermögens der AHV beitrugen. Nachdem Grenzgänger und ehemalige Saisoniers – nunmehr rentenberechtigt – allmählich ins Rentenalter gelangten, wurde der Kreis der Rentenbezüger zusätzlich vergrössert. Demzufolge wird Vermögen wieder abgebaut. Ich möch-

te betonen, dass die Gastarbeiter und Grenzgänger nicht die Hauptursache für das Phänomen des Wandels von der Generationenpyramide zum Generationenpilz bilden; aber das Bedürfnis der Wirtschaft nach mehr Arbeitskräften, als auf dem Inlandmarkt verfügbar sind, trug zur Verstärkung des natürlichen demografischen Wandels bei.

Zu den Hauptursachen für die zunehmende Finanzierungsproblematik unserer AHV ebenso wie aller anderen Pensionsversicherungen – rückläufige Geburtenzahlen und zunehmende Lebenserwartung – kam bei uns ein hausgemachtes Problem. In die Beitragslücke springen im Allgemeinen die Staaten durch Bezuschussung aus dem Steuertopf ein. Bei uns ist das nicht anders. 2013 betragen der direkte Staatsbeitrag zusammen mit den Beiträgen aus der LSVA rund 58 Millionen.⁸ Trotz jährlich zunehmenden Überhangs bei den Ausgaben hatte der Landtag 2011 beschlossen, ab 2018 überhaupt keine Staatsbeiträge mehr auszurichten. Durch den damaligen politischen Haudegenakt hätte sich die Finanzierungsproblematik ab 2018 „ernsthaft verschärft“⁹ (AHV-Direktor Walter Kaufmann). Grundsätzlich stehen drei Strategien zur Verfügung, um der strukturellen Herausforderung zu begegnen: Ausgaben reduzieren, Einnahmen erhöhen oder Ursachen beseitigen.

Betrachten wir die von der Regierung favorisierten Hauptmassnahmen im Lichte dieser Strategien:

1. Die Abschaffung der 13. AHV-Rente: Die Renten werden so lange nicht erhöht, bis die bisherige 13. AHV-Rente von der Inflation „aufgefressen“ sein wird.
2. Erhöhung des ordentlichen Rentenalters um ein Jahr auf 65.
3. Ein fixer, allerdings teuerungsangepasster Staatsbeitrag in Höhe von 20 Millionen Franken.
4. Anhebung der Beiträge an die AHV für Arbeitnehmer und Arbeitgeber um 0,15%.
5. Im Rentenalter erzielte Erwerbseinkommen sollen der AHV-Beitragspflicht unterstellt werden.

Sparen wurde zum obersten politischen Ziel erkoren.

den Augen verloren, dass die Renten ein nicht unwesentlicher Wirtschaftsfaktor sind. Sparen bei den Renten trägt zur Bremsung des Wirtschaftswachstums bei (Austeritätspolitik)¹², da weniger Geld für den (Inlands-)Konsum zur Verfügung steht.

Angesichts steigender Lebenserwartung erscheint die Anhebung des Rentenalters auf das vollendete 65. Lebensjahr an sich als vernünftig. Zudem befindet sich Liechtenstein mit diesem Unterfangen im Chor mit etlichen anderen europäischen Staaten. Mit Blick auf die AHV-Finanzierung wird durch Massnahme 2 eine Reduktion der Ausgaben durch Verkleinerung des Bezügerkreises angestrebt. Nun stellt sich die Frage, in welchem Erwerbsstatus ältere Versicherte das Rentenalter erreichen sollen. Ich gehe davon aus, dass sich damit die politische Erwartung einer Erhöhung der Lebensarbeitszeit verbindet, d.h. dass bis zum 65. Lebensjahr, zumindest aber länger als bisher, gearbeitet werden wird. Hier liegt der Haken: Es ist ja eine allgemein bekannte Tatsache, dass es für ältere Arbeitnehmer schwierig ist, ihren Arbeitsplatz zu behalten, geschweige denn einen neuen zu finden. Bereits seit Jahren ist es üblich, ältere Arbeitnehmer in Frühpension zu versetzen, und so manchem wird gekündigt. Von einer Betriebskultur, ältere Arbeitnehmer wertzuschätzen und beschäftigen zu wollen, sind private Unternehmungen ebenso wie die öffentliche Verwaltung weit entfernt. Und es gibt keinen plausiblen Grund zur Annahme, warum sich daran sozusagen von selbst etwas ändern soll. Es ist also nicht damit zu rechnen, dass Arbeitnehmer länger als bisher beschäftigt werden. Die Hinaufsetzung des Rentenalters hätte nur zur Folge, dass die betroffenen Altersgruppen um ein Jahr mehr als zurzeit auf eine betriebliche Überbrückungsrente angewiesen sein werden, falls sie das Glück haben, in einem Betrieb beschäftigt gewesen zu sein, der sich das Outsourcing seiner Senioren etwas kosten lässt. Arbeitnehmer von Betrieben ohne ein derartiges Modell werden sich frühpensionieren lassen müssen, mit entsprechend grösseren langfristigen Einbussen bei ihrer AHV- und Pensionskassenrente als bisher. In ungünstigeren Fällen werden sich ältere Menschen ohne Erwerbsarbeit arbeitslos melden, ein zusätzliches Jahr aus ihrem Ersparten finanzieren oder Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen.

Die Massnahmen 1 bis 3 fallen unter die Strategie „Ausgaben reduzieren“, 4 und 5 unter „Einnahmen erhöhen“.

Falls künftig die Inflationsraten auf dem bisherigem Niveau bleiben werden, wird es bei der Massnahme 1 viele Jahre gehen, bis die 13. AHV-Rente von der Inflation aufgezehrt sein wird.¹⁰ Über diesen gesamten Zeitraum würden die Renten eingefroren sein. Die Überlegung für diese Massnahme war wohl die, dass die Rentner die Kürzung, weil sie eine schleichende ist, nicht spüren würden. Allerdings werden die Ausgaben der Rentner über die Inflation hinaus steigen, insbesondere durch die noch zu erwartenden, deutlich über der Teuerung liegenden Erhöhungen der Krankenkassenprämien, eine Kostenquelle, die bei der Berechnung des auch bei uns zur Anwendung kommenden schweizerischen Landesindex der Konsumentenpreise (LIK)¹¹ keine Berücksichtigung findet. Da auf viele Jahre hinaus die Renten nicht mehr erhöht werden, bedeutet auch, dass die Rentner vom steigenden Wohlstand ausgeschlossen sein werden. Wenn das Bruttosozialprodukt steigt, müssten die Seniorinnen und Senioren wohl daran beteiligt werden. Die Renten ihrerseits sind konsumrelevant – die Seniorenhaushalte können besser am wirtschaftlichen Leben teilnehmen – und wirken sich volkswirtschaftlich aus. Häufig wird das Argument aus

Für den Wandel der Betriebskultur hin zur (Weiter-)Beschäftigung älterer Arbeitnehmer bestehen in Liechtenstein besonders wenig wirtschaftliche Anreize, etwa, wie woanders, Mangel an qualifizierten Arbeitskräften. Ausgerangte ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können in der Regel problemlos durch jüngere Grenzgänger ersetzt werden. Ohne flankierende politische Massnahmen mit verbindlichem Charakter für Unternehmungen und Arbeitgeber wird die längere Lebensarbeitszeit bloss schimäre Hirngespinnste bleiben. In Österreich beispielweise wurden parallel zur Erhöhung des Rentenalters Programme lanciert mit dem Ziel, Anreize zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu setzen. Ohne dergleichen bei uns wird zwar die AHV finanziell entlastet werden, dafür müssen andere Systeme der sozialen Sicherung früher einspringen.

Die Fixierung des Landesbeitrages an die AHV (Massnahme 3) auf 20 Millionen ist zwar ein Fortschritt gegenüber dem bisher drohenden Totalrückzug des Landes aus der Finanzierung des staatlichen Pensionssystems, aber die Reduktion wird im Vergleich mit den Beiträgen der letzten Jahre eine gravierende sein. Es gibt volkswirtschaftlich und sozialpolitisch kaum überzeugende Gründe dafür, dass der Staat seine Beiträge kürzt. Einzig die schlechte Finanzlage des Staates mag halbwegs als Begründung herhalten. Nicht alles ist Schicksal, die Ursachen hierfür sind z.T. hausgemacht. Es sei nur an das Anfang 2011 in Kraft getretene Steuergesetz erinnert, welches wohl als historische Fehlleistung zu betrachten ist. Diesem zufolge haben Unternehmen kaum noch Steuern zu entrichten, wodurch die Einnahmen von Land und Gemeinde massiv gesunken sind. Man muss sich in den Sinn bringen: Die Revision ist noch nicht durchgeführt und auch ein Gesetz ist nicht in Stein gemeisselt. Nach einer Phase des konjunkturdämpfenden Sparens sollte ein politisches Hauptziel der nächsten Jahre sein, systematisch darzulegen, wo dem Land Steuern entgehen (z.B. Verminderung der Steuereinnahmen von Betrieben infolge der letzten Steuerreform; keine Quellensteuer von Grenzgängern aus der Schweiz) und dementsprechend auch zu handeln. Mit einer konsequenten Politik, berechnete Einnahmen für den Staat zu erschliessen, werden auch ausreichend Mittel für die Bezuschussung der AHV zur Verfügung stehen.

Bei einer Therapie sollte nach Möglichkeit bei den Krankheitsursachen angesetzt werden. Die langfristige Finanzierung der AHV krankt am demografischen Wandel – weniger Kinder, mehr Alte. Schweden und andere Länder haben es vorgemacht: Eine fortschrittliche Sozialpolitik ermuntert Frauen und Männer, sich der Quelle alles Seins zu entsinnen und für Kinder den Weg ins Leben zu bereiten. Schweden weist, um das Ergebnis statistisch auszudrücken, mit 1,9 Kindern pro Frau die zweithöchste Geburtenrate Europas auf. Und wenn wir dann noch junge und gutqualifizierte Mitarbeiter der liechtensteinischen Unternehmungen dazu einladen, sich mit ihren Familien in unserem Lande anzusiedeln, statt an unserer Peripherie heimisch zu werden (von uns unbesteuert), dann stiege die Chancen, dass sich der Pilz allmählich wieder zur Pyramide zurückverwandelt.

Dem demografischen Wandel ist man nicht schicksalhaft ausgeliefert.

¹Der „Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Neuregelung des an die AHV ausgerichteten Staatsbeitrages sowie Massnahmen zur langfristigen finanziellen Sicherung der AHV“ ist unter www.llv.li/files/srk/vernehmlassung-ahv.pdf abrufbar. Jedermann konnte dazu bis zum 31. März Stellung nehmen.

²Das angehäuften Kapital von derzeit etwa 2,9 Milliarden Franken wird selbstverständlich bewirtschaftet. Die Erträge daraus vermindern den Überhang an Ausgaben gegenüber den Einnahmen, was natürlich erfreulich ist.

³Einen Solidaritätsgedanken, wenn auch im eingeschränkten Ausmass, kennen auch die betrieblichen Pensionskassen. Gewisse Risiken werden hier ebenfalls durch die anderen Versicherten der Pensionskasse aufgefangen, sodass auch Leistungen etwa bei Invalidität oder Tod gewährleistet werden können.

⁴Der Verweis auf die Schweiz, sie hätte dasselbe gemacht und wir hätten deren System des „Saisonierstatuts“ nur abgekupfert, schmälert in ethischer Hinsicht unsere Verantwortung in keiner Weise.

⁵LGBL. 1980 Nr. 29.

⁶der sogenannten *acquis communautaire*

⁷Dank unseres Beitritts zum EWR musste auch der diskriminierende fremdenpolizeiliche Saisonier-Status abgeschafft werden.

⁸51 Millionen Staatsbeitrag, 7 Millionen LSVA (Schwerverkehrsabgabe)

⁹AHV-Direktor Walter Kaufmann in einem Interview (Lie:Zeit vom März 2015)

¹⁰Teuerungsprognose für die Schweiz: 2015: -1,0%; 2016: +0,3% (Quelle: Bundesamt für Statistik)

¹¹http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/lik/03.html. Der LIK enthält zwar eine Position „Gesundheitspflege“, in welcher aber die Krankenkassenprämien nicht enthalten sind.

¹²Kurz gesagt führt, so eine gängige ökonomische Lehrmeinung, Sparen durch Kürzung der Staatsausgaben zu einem Rückgang des Wirtschaftswachstums.

¹³Experten führen dies unter anderem auf die politischen Rahmenbedingungen zurück, die Familien optimal unterstützen. Die Schweden gehen zudem erst mit 65,7 Jahren in Rente – dem höchsten Schnitt in der EU. Quelle: www.demografische-chance.de (Bundesministerium für Bildung und Forschung)