

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Band: 85 (2005)
Heft: 12-1

Rubrik: Dossier : Preis der Gerechtigkeit

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 09.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

- (1) Die Grosse Umverteilung
- (2) Kartenhaus oder solide Konstruktion?
- (3) Altersvorsorge: zwei Reformansätze
- (4) Existenzsicherung versus Giesskannenprinzip
- (5) Die AHV überfordert die Jungen

Preis der Gerechtigkeit

Wir leben in einer komplexen Gesellschaft. Diese Feststellung ist weder besonders neu noch besonders originell. Der amerikanische Soziologe Lewis Mumford hat schon vor Jahren festgestellt, dass bestehende Gesellschaften die Tendenz haben, immer weitere neue Vergesellschaftungen hervorzubringen. Wer diesbezüglich noch Zweifel hat, werfe einen Blick auf die Entwicklung der Steuer- und Sozialgesetzgebung. Für das Gesetz der zunehmenden Komplexität gibt es kaum einschlägigeres Beweismaterial.

Die Entwicklung und Verfeinerung des Sozialstaates spiegelt eine Vielzahl von Sensibilitäten, von Versuchen, herkömmliche Formen der Unterstützung und Hilfe, die durch moralische und gelegentlich auch moralistische Vorstellungen getragen waren, mit dem politischen Streben nach Gerechtigkeit zu verbinden. Dass dabei oft auch falsche oder utopische Wege beschritten worden sind, ist angesichts der legitimen gesellschaftlichen Interessengegensätze nicht erstaunlich. Das Setzen richtiger Prioritäten und deren Abstimmung auf die finanziellen Möglichkeiten sowie auf das Spannungsfeld der immer intensiver werdenden Freiheitsbeschränkungen gehört zu den wesentlichen Herausforderungen der Politik.

Für die Gewährleistung der Freiheit generiert die Politik eine Vielzahl von Gesetzen und Regulierungen, die jedoch die Freiheit ihrerseits

wiederum einschränken. Angesichts dieser Komplexität sind zwei grundsätzliche Reaktionen angebracht: einerseits der Verzicht auf die Anmassung, man hätte eine Patentlösung zur Hand, und andererseits das Bestreben, so einfach wie möglich zu bleiben. Die Zukunft unserer «Sozialwerke» und die damit verknüpfte Frage nach dem «Preis der Gerechtigkeit» erheischt wohl nüchterne Sachkenntnis, das Thema kann aber – wenn man es nicht rein finanztechnisch angehen will – auch nicht ohne innere Anteilnahme diskutiert werden.

Niemand kennt die ganze Wahrheit, noch kann jemand die Zukunft voraussagen. Wer Probleme wie die Altersvorsorge besser lösen will, muss versuchen, den Überblick zu wahren und darf sich weder in Details verlieren noch perfektionistisch sein. Die Menschen sind nicht generell unfähig, für sich selbst zu sorgen; sie sind auch nicht ausschliesslich auf ihren eigenen unmittelbaren Nutzen bedacht. Wer den Staat als allgemeinen Vormund und Überwacher über alle einsetzt, löst die Probleme nicht, sondern macht sie komplizierter und verengt die ohnehin schon kleiner gewordenen Freiräume.

Diese Überlegungen waren die Basis einer sozialpolitischen Debatte, die am 10. November zum Thema «Wer zahlt für die soziale Gerechtigkeit?» an einer Veranstaltung des «Vereins Zivilgesellschaft» in Zürich geführt worden

ist. Zunächst ging es um eine Diagnose: «Wie schlimm ist die aktuelle Situation wirklich?»

Die Debatte spiegelte etwa das Bild, das auch in den Medien und in der Fachliteratur vorherrscht. Die einen betrachten die strukturelle und finanzielle Situation unserer Sozialpolitik als äusserst besorgniserregend. Für sie sind einschneidende Massnahmen und Korrekturen vorzuziehen. Andere erkennen zwar den Ernst der Lage, glauben aber, dass sie mit einigen Änderungen und Anpassungen des heutigen Systems zu bewältigen wäre.

Wer hat nun die besseren Argumente? Sind es die «Revolutionäre», die im Schumpeterschen Sinn eine «schöpferische Zerstörung» des Bisherigen empfehlen und neue Lösungen suchen, oder sind es die «sorgfältigen Reformer», die grundsätzlich am Bewährten festhalten wollen und lediglich einige Anpassungen vorschlagen? Möglicherweise gibt es noch eine dritte Gruppe, die man die «radikalen Reformer» nennen könnte. Wenn beispielsweise ein Lösungsvorschlag mit der Erhöhung der Mehrwertsteuer um vier Prozent verbunden ist, geht es tatsächlich nicht nur um marginale Anpassungen, sondern um Entscheide von grösserer wirtschafts- und sozialpolitischer Tragweite.

Wer unter diesen drei Gruppen eine fruchtbare Debatte führen will, muss zunächst die Bereitschaft mitbringen, den andern zuzuhören. In erster Linie braucht es eine panik- und vorurteilsfreie Beurteilung der Lage. Die Ökonomie ist keine exakte Wissenschaft, die allgemeingültige Kriterien für die Beurteilung des nachhaltigen Funktionierens oder Nicht-Funktionierens eines kollektiven Vorsorgesystems bereithält. Trotzdem ist es möglich, sich aufgrund der Urteile von Fachleuten auch unter Personen unterschiedlicher politischer Ausrichtung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zu finden. Obwohl es auch bei den Prognosen grosse Bandbreiten gibt, könnte wenigstens über die Beurteilung des grundsätzlichen Trends eine Einigung erzielt werden. Aufgrund dieser gemeinsamen Basis sollte es nicht ausgeschlossen sein, einen neuen tragfähigen Kompromiss zu finden. Damit wäre schon viel gewonnen. Einerseits könnten wir der Bevölkerung klaren Wein einschenken, andererseits könnte vermieden werden, dass man jeden neuen Vorschlag gleich im Keim erstickt, weil man ihm entweder irgendwelche Partikularinteressen unterstellt oder gar einen Angriff auf das Gemeinwohl, das (zu Unrecht) mit dem Bestehenden gleichgesetzt wird.

Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben in sozialpolitischen Fragen bisher durchaus Vernunft bewiesen. Damit dies auch weiterhin der Fall sei, müssen allerdings verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein, um die es zur Zeit nicht besonders gut bestellt ist. Die Debatte um die Zukunft unserer Sozialwerke wird zum Teil durch Unterstellungen und durch ein allgemein geschürtes Misstrauen vergiftet. Die Medien, die Parteien, die Behörden, ja die ganze Zivilgesellschaft stehen vor der Herausforderung, die Tatsachen in ihrer ganzen Tragweite und ohne Hintergedanken und Nebenabsichten zur Kenntnis zu nehmen. Die gemeinsamen Interessen müssen für einmal gegenüber Sonderinteressen aller Art und auch gegenüber dem parteipolitisch motivierten Hang zur momentanen Popularität Vorrang erhalten. Diese Forderung mag auf den ersten Blick naiv erscheinen, sie ist aber letztlich ein Gebot der Intelligenz. Es braucht zunächst den Mut, die Situation so darzustellen, wie sie ist. Dies ermöglicht dann das Führen einer Debatte um die bestmögliche Lösung, deren Wahl dann sicher auch eine gewisse Kühnheit verlangt, weil vorauszusehen ist, dass diese Lösungen recht unterschiedlich sein werden. Die Wahl wird umso besser, je sorgfältiger und vorurteilsfreier man über die Alternativen nachgedacht hat. Die Überzeugung gewinnt an Boden, dass heute die Stimmbürger, bzw. die Wähler – nicht nur in der Schweiz – durchaus bereit sind, auch einschneidende Lösungen zu akzeptieren und solchen vor verschwommenen und lediglich auf kurzfristige Popularität ausgerichteten Kompromissvorschlägen den Vorzug geben.

Tito Tettamanti

Der «Verein Zivilgesellschaft», der die in diesem Dossier abgedruckten Beiträge im Rahmen einer Debatte zur Diskussion gestellt hat, möchte einen Beitrag zur Meinungsbildung und zur Entscheidungsfindung über die grundlegenden politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Fragen unserer Zeit leisten, indem er Fachleute und allgemein Interessierte aus allen Gesellschaftsbereichen zusammenführt und die Resultate der Debatten publiziert.

TITO TETTAMANTI, geboren 1930, promovierte an der Universität Bern zum Doktor der Rechte. Er ist Unternehmer und präsidiert den Verein Zivilgesellschaft. Sein neuestes Buch trägt den Titel «Die sieben Sünden des Kapitals», Zürich: Bilanz, 2003

Mit der Umverteilung wollte der Staat ursprünglich einen Ausgleich zwischen Reich und Arm bewirken. Heute alimentieren die Umverteilungsgelder zunächst einmal die umverteilenden Instanzen, und sie erreichen die wirklich Bedürftigen nur auf kostspieligen Umwegen oder überhaupt nicht. Ein fetter Staat ist nicht automatisch gerecht – auch ein schlanker Staat kann sozial sein.

(1) Die Grosse Umverteilung

Markus Schneider

Dieser Beitrag ist ein Versuch, «die Gesamtwirkung der Umverteilung im Jahr 2003» darzustellen. Das hört sich etwas akademisch an, tönt aber nur so. Der Artikel bleibt journalistisch, auch wenn mit exakten Zahlen hantiert wird. Es fällt auf, wie wenig die exakte Wissenschaft zu diesem Thema zu bieten hat. Kein Universitätsinstitut, kein *think tank* wagt sich an eine Gesamtbilanz der Wirkungen der Umverteilung in der Schweiz. Der letzte Anlauf stammt aus dem Jahr 1988, unternommen von den beiden Ökonomen René L. Frey und Robert E. Leu mit ihrem Buch «Sozialstaat unter der Lupe»¹.

Warum diese Beisshemmung? An der Fragestellung kann es nicht liegen. Das Phänomen «Umverteilung» ist relevant, politisch wie ökonomisch. Kapitulieren die exakten Wissenschaftler etwa vor dem hohen Grad der Unübersichtlichkeit? Das wäre schade, gerade die Intransparenz sollte Ansporn sein, Transparenz herzustellen – damit die unvorstellbare Summe Geld zum Vorschein komme, die zum Zweck des sozialen und nationalen Ausgleichs hin und her geschoben wird.

Der Staat tut immer mehr, gibt immer mehr Geld aus, und das hat – ob gewollt oder ungewollt – einschneidende Wirkungen auf die Verteilung. Nicht alle Leute profitieren gleich stark, nicht alle Leute zahlen gleich viel – das ist ja gerade der Sinn der Umverteilung. So weit, so klar. Etwas weniger klar wird die Sache, sobald man konkret fragt: Wer profitiert wie stark? Wer zahlt wieviel?

Wie sozial – oder allenfalls unsozial – verteilt der Staat das Geld heute um? Welche Ziele werden erreicht? Welche nicht? Was hat Sinn? Was weniger? Was hält die Schweiz zusammen? Zu welchen Kosten, mit welchem Nutzen?

Der heutige Sozial- und Umverteilungsstaat entpuppt sich als eine Art Tinguely-Brunnen. Es rattert, es quietscht, es kracht, es pufft, und vor allem spritzt es. Auf unendlich verschlungenen Wegen strömt und sickert das Flüssige. Fasziniert steht das Publikum davor, schaut zu und lernt dabei: Eine solche Maschine funktioniert. Aber sie funktioniert eben nur in der mechanischen Welt, auch wenn im realen Umverteilungsstaat das Flüssige ebenfalls in sehr viele Richtungen spritzt und strömt und das Publikum gleichfalls nicht mitkommt. Welche Person wird wie nass? – «Alle ein bisschen», so der erste Eindruck. «Und einige richtig».

Müsste man ein Phantombild entwerfen, hätte der Profiteur folgendes Signalement: Er ist vor 1950 geboren, Akademiker, kinderlos, lebt im Konkubinat, raucht nicht, besitzt entweder ein eigenes Haus oder mietet seit ewig das gleiche Appartement, wohnt auf alle Fälle abseits der Stadt, geht aber trotzdem ins Theater oder in die Oper, ist sehr mobil mit der Bahn, aber auch mit dem Auto und dem Flugzeug, ist in einer Pensionskasse bestens versichert, bewirtschaftet ein paar Wiesen, auf denen er nebenbei Schafe züchtet und am Feierabend Rüebli aussät, selbstverständlich streng biologisch, und er ist weiblich. Mit dem grossen Wort «Solidarität» war ursprünglich etwas anderes gemeint: ein Ausgleich zwischen Reich und Arm, und in zweiter Linie ein Ausgleich zwischen Krank und Gesund. Schon diese beiden Ziele führen in der Praxis zu Konflikten. Heute werden via AHV und Krankenversicherung alle Über-65jährigen unterstützt, auch wenn diese – zumindest statistisch – viel reicher sind als die «Jungen», die zur Kasse gebeten werden. Die klügsten Bauern pflanzen Tabak, obschon sich das Schweizer Klima dafür gar nicht eignet; umgekehrt zahlen die Raucher extrahohe Steuern, was die untersten sozialen Schichten extra belastet. Nicht jeder Walliser oder Urner, der vom interkantonalen Finanzausgleich profitiert, ist ein armer Schlucker. Die Studenten, die heute fast gratis studieren dürfen, kommen meist aus gutem Haus; das Opernpublikum ebenfalls, es wird trotzdem gewaltig subventioniert. Unter den Mietern der staatlich geförderten Stadtwohnungen finden sich auffallend viele Politikerinnen und Politiker.

1) René L. Frey, Robert E. Leu, «Der Sozialstaat unter der Lupe». Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1988.

In ihrem Buch von 1988 schreiben Frey und Leu auf Seite 1: *«Umverteilungsmassnahmen des Staates erreichen ihr Ziel in gewissen Fällen nicht, nur ungenügend oder mit zu grossen gesamtwirtschaftlichen Kosten. Vereinzelt wirken sie sich sogar kontraproduktiv aus, d.h. sie bewirken eine Umverteilung von Arm zu Reich – statt umgekehrt. Ein Grund ist darin zu suchen, dass viele sozialpolitische Massnahmen in der Bevölkerung breit streuen. Um den tatsächlich hilfebedürftigen Personen zu helfen, ohne diese zu diskriminieren, wird die gesamte Bevölkerung einbezogen. Man spricht in diesem Zusammenhang vom ‚Giesskannenprinzip‘».*

Dieser Befund trifft heute noch stärker zu als damals. Nur scheint sich niemand dafür zu interessieren. Oben wird zwar laufend noch mehr Geld ins System eingegeben, aber wo und wie dieses Geld unten heraus kommt, weiss weiterhin niemand. *«Bevor man eine Politik erfolgreich verbessern kann, müssen deren Wirkungen bekannt sein»*, steht im erwähnten Buch von Frey und Leu.

In jüngster Zeit sind reihenweise Teilstudien zu Teilfragen der Umverteilung publiziert worden. Da sie alle sehr unterschiedliche Methoden anwenden, ist keine Gesamtbilanz möglich. Sie säen aber neue Zweifel an der Zielgenauigkeit.

«Eine Einkommensumverteilung durch das System der Sozialen Sicherheit als Ganzes ist nicht festzustellen». Das ist das Fazit einer Nationalfonds-Studie², die *«eine möglichst umfassende Wirkungsanalyse der Finanzflüsse des Systems der Sozialen Sicherheit»* zu erstellen hatte.

«Eine zweite Beobachtung ist die, dass die Sozialpolitik der Schweiz offensichtlich viel in der Mitte umverteilt, dass also trotz hohen Ausgaben relativ wenig von den Reichen zu den Armen geleitet wird» – das schreibt der Ökonomeprofessor Silvio Borner in seinem neuen Buch³.

«Die reichsten zehn Prozent der Haushalte konnten zwischen 1990 und 2001 ihr kurzfristig verfügbares Einkommen erhöhen. Die andern Erwerbs- und Rentnerhaushalte mussten in der Regel mit stagnierenden, ja sogar leicht sinkenden frei verfügbaren Einkommen rechnen» – das belegt eine Studie der Eidgenössischen Steuerverwaltung über *«die Einkommens- und Vermögensverhältnisse nach Abzug aller Steuern und Abgaben in den letzten zehn Jahren»*⁴.

«Ein Haushalt an der Armutsgrenze oder darunter bekommt netto kaum mehr als einer mit deutlich überdurchschnittlichem Einkommen» – das ist das Resultat einer weiteren Nationalfonds-Stu-

die⁵, die speziell die Familienpolitik untersucht hat. *«Von den staatlichen Transfers vermag lediglich die AHV die Einkommensungleichheit merklich zu verringern»* – das zeigte eine Studie des Bundesamts für Statistik vor vier Jahren.⁶

«Es resultiert eine überraschend tiefe Steuerbelastung für Haushalte mit hohem Einkommen» – das fand der Ökonom Frank Bodmer heraus, nachdem er das angeblich progressive Steuersystem näher analysiert hatte.⁷ *«Höhere Abzugsmöglichkeiten, steuerbefreite Kapitalgewinne, innerschweizerischer Steuerwettbewerb»* sind die Stichworte.

«Trotz beachtlichem Mitteleinsatz und dem entsprechenden administrativen Aufwand ist es nicht gelungen, die kantonalen Unterschiede bezüglich der finanziellen Leistungsfähigkeit zu verringern» – das schreibt der Bundesrat in einem offiziellen Bericht über den Finanzausgleich zwischen den reichen und den armen Kantonen. Drastischer schildert es der Ökonom Henner Kleinewefers: der bisherige Finanzausgleich hat den wirtschaftlich schwachen Regionen nicht nur nichts genützt, sondern *«die Zentren in ihrer Entwicklung gebremst»*⁸.

Der Gesamteindruck: *«Mehr Umverteilung»* führt offensichtlich nicht zu *«mehr Gleichheit»*. Das wird einige trösten, andere ärgern, aber alle, ob Linke oder Rechte, müssen einsehen, dass die unerwünschten Nebeneffekte eines ursprünglich wohl *«gutgemeinten»* Systems gegenüber den beabsichtigten Wirkungen zu überwiegen beginnen.

«Es war einmal ein ganz alter Mann. Seine Augen waren trüb geworden, die Ohren taub, und seine Knie zitterten. Wenn er nun mit der gesamten Familie bei Tische sass und den Löffel kaum halten konnte, schüttete er manchmal seine Suppe auf das Tischtuch. Und es floss ihm auch etwas wieder aus dem Mund. Sein Sohn und dessen Frau ekelten sich davor. Deswegen musste sich der alte Grossvater hinter den Ofen in die Ecke setzen. Sie gaben ihm sein Essen in ein irdenes Schüsselchen und noch dazu so wenig, dass er davon kaum satt werden konnte. Da sah er betrübt nach dem Tisch der anderen, und seine Augen wurden ihm nass. Als einmal seine zitrigen Hände das Schüsselchen nicht festhalten konnten, fiel es zur Erde – und zerbrach. Die junge Frau tobte. Der Grossvater sagte aber nichts und seufzte nur. Da kaufte sie ihm ein hölzernes Schüsselchen für ein paar Heller. Daraus musste er nun löffeln. Während sie nun alle da so sassen, trug der kleine vierjährige Enkel auf der Erde kleine Brettlein zusammen. ‚Was machst du?‘, fragte der Vater. ‚Ich mache ein Tröglein‘, antwortete das

2) Kilian Künzi, Markus Schärfer, «Wer zahlt für die soziale Sicherheit und wer profitiert davon?». Zürich/Chur: Rügger, 2004.

3) Silvio Borner, Frank Bodmer, «Wohlstand ohne Wachstum». Zürich: Orell Füssli, 2004.

4) Ecoplan: «Verteilung des Wohlstands in der Schweiz. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung». Bern: Ecoplan, 2004 (www.ecoplan.ch).

5) Tobias Bauer, Silvia Strub, Heidi Stutz, «Familien, Geld und Politik». Zürich/Chur: Rügger, 2004.

6) Christian Sauter, Marie-Claire Mathey, «Wirksamkeit und Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen». In: info: social Nr. 3/2000. Neuenburg: Bundesamt für Statistik, 2000.

7) Frank Bodmer, «Globalisierung und Steuersystem in der Schweiz». Reihe Strukturberichterstattung Nr. 16. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft seco, 2002.

8) Henner Kleinewefers, «Zur Entwicklungsdynamik der schweizerischen Kantone». Freiburg: Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik der Universität, 2004 (www.unifr.ch/wipol/).

Kind, «daraus sollt ihr dann essen, wenn ich einmal gross bin.» Da sahen sich beide eine Weile betroffen an, fingen plötzlich an zu weinen, holten sofort den alten Grossvater an den Tisch und liessen ihn von nun an immer mitessen. Und sie sagten auch nichts, wenn er gelegentlich ein wenig verschüttete.»

Dieses alte Märchen der Gebrüder Grimm zeigt: Kinder spielen eine entscheidende Rolle, wenn Grosseltern von Eltern gepflegt werden sollen. Nur hat in der heutigen Schweiz eine von fünf Frauen gar kein Kind mehr. In der Stadt Basel lebt bereits hinter jeder zweiten Haustür eine einzige Person. Die Grossfamilie, sie ist Geschichte.

Gerade deswegen aber bleibt die Solidarität zwischen den Generationen aktuell. Die Generation der Aktiven produziert Waren und Dienste, sei es mit bezahlter oder unbezahlter Arbeit, das ist seit je so. Doch tut das die Generation der Aktiven nie für sich allein; einen Teil ihrer Produktion gibt sie immer ab. Tut sie das nicht freiwillig innerhalb der Familie, muss sie dazu gezwungen werden. Anders geht es nicht. In jeder Gesellschaft, wie immer sie politisch auch organisiert sein mag, wollen nicht nur diejenigen das Brot essen, die es selber backen oder zumindest dabei mithelfen. Es gibt immer und überall Kranke, Alte, Invalide, Arbeitslose, Kinder, die auf Transfers angewiesen sind, auf reale oder monetäre.

«Umverteilung», meint der Zürcher SVP-Nationalrat Christoph Mörgeli, «ist letztlich ein gewalttätiger Vorgang, weil privat erwirtschaftetes Eigentum unter Androhung staatlicher Sanktionen beschlagnahmt wird.» Das ist richtig. Nur: Was ist die Alternative? Ohne klassische Grossfamilie bleiben zwei Lösungen übrig, die auf der vielgerühmten «Eigenverantwortung» basieren: individuelles Sparen und private Versicherungen. Die Erwerbstätigen verzichten während ihrer aktiven Zeit auf etwas Konsum, legen Geld zurück, selbständig, und hoffen auf eine Erbschaft. Diese Privatvorsorge ist umso wichtiger, je älter die Menschen – und je reicher die Alten werden.

Nie aber kann Selbstvorsorge allein genügen. Will die Schweiz eine soziale Schweiz bleiben, ist ein gewisses Mass an staatlicher Umverteilung nötig. Nicht nur der Reichtum ist ungleich verteilt, auch das Risiko. Es gibt Leute, die «zu früh» invalid werden, während andere «zu spät» sterben. Besonders krass zeigt sich dieses Problem in den Krankenkassen. Gäbe es nur den freien Markt und nur private Versicherungen, müsste eine 90jährige Frau theoretisch eine siebzehnmal höhere Krankenkassenprämie zahlen als

ein 25jähriger Mann. Das ist 90jährigen Frauen kaum zumutbar.

Hinzu kommt, dass Krankenkassen in einem völlig freien Markt ihre Kunden frei auswählen und knallhart selektionieren dürften – etwa so, wie wir das von der Autohaftpflicht kennen. Schweizer zahlen weniger als Ex-Jugoslawen, Frauen weniger als Männer, Erwachsene weniger als Jugendliche, wobei das wichtigste Kriterium das individuelle Verhalten ist: wer ein paar Jahre unfallfrei bleibt, fährt dreimal billiger. Auch Krankenkassen könnten, wären sie frei, ihre Kunden fix einteilen, denn sie verfügen über alle nötigen Daten. «Eine Person, die im Vorjahr im Spital war, generiert in der Regel mehr als doppelt so hohe Kosten im darauffolgenden Jahr, verglichen mit einem Versicherten, der nicht hospitalisiert war», weiss Konstantin Beck, Statistiker bei der Krankenkasse CSS. Noch unangenehmer würde es für Kranke, die in die Kategorie der «teuersten zehn Prozent» rutschen, denn sie veranlassen in einer Krankenkasse gut 60 Prozent der Kosten. Und der Extremfall: «Das teuerste Prozent der Versicherten mit Leistungen über 30'000 Franken

Will die Schweiz eine soziale Schweiz bleiben, ist ein gewisses Mass an staatlicher Umverteilung nötig.

im Jahr verursacht rund 23 Prozent der gesamten Leistungen», schreibt CSS-Statistiker Konstantin Beck in seinem neuen Buch⁹⁾. Also greift der Staat lenkend ein, indem er zwei Regeln setzt. Erstens muss jede Kasse jede Person aufnehmen, und zweitens zahlt jede Person die gleiche Prämie. Das sind zwei simple Grundsätze, die alle Chronischkranken, HIV-Positiven, Menschen mit einem Herzfehler schützen – und die Solidarität zwischen «Gesunden» und «Kranken» garantieren.

Nebenbei führen diese beiden Prinzipien zu mindestens drei andern Umverteilungsströmen: Junge zahlen gleich viel wie Alte; Männer gleich viel wie Frauen; der Mittelstand gleich viel wie die «Reichen», während das ärmere Drittel der Bevölkerung subventioniert wird.

Mass und Richtung der staatlichen Umverteilung in den Sozialversicherungen hängen immer davon ab, wie «frei» die Prämien sind. Das ist von Sozialwerk zu Sozialwerk verschieden; generelle Aussagen sind darum schwierig. Klar ist das Prinzip: Sind Prämien wie in den Krankenkassen fix für alle, entfalten sich die Solidaritäten vielschichtig. Werden die Prämien hingegen, wie es im Jargon heisst, «risikogerecht» abgestuft,

9) Konstantin Beck, «Risiko Krankenversicherung». Bern: Haupt, 2004.

tendiert die Solidarität gegen null. Zum Beispiel in der Unfallversicherung. Auf dem Bau meldet statistisch jeder fünfte Vollzeit-Beschäftigte jedes Jahr einen Unfall an, in Banken oder Immobiliengesellschaften nur jeder hundertste. Weil das Risiko auf dem Bau zwanzigmal höher ist als im Büro, ist die Prämie auf dem Bau ebenfalls zwanzigmal höher als im Büro – denn die Unfallversicherungen dürfen ihre Prämien je nach Branche abstufen.

«Solidarität» ist im Einzelfall eine komplizierte Angelegenheit. Manches ist zufällig, anderes beabsichtigt. In der staatlichen Unfallversicherung gibt es wenig Umverteilung, in der staatlichen Arbeitslosenversicherung viel. Hier zahlen alle gleich viele Lohnprozente, also profitieren zum Beispiel Ausländer, die im Vergleich zu Schweizern das doppelte Risiko haben, arbeitslos zu werden. Noch grösser ist die Umverteilung zugunsten einzelner Branchen. Im Gastgewerbe ist das Risiko, arbeitslos zu werden, zwanzigmal höher als in der Forstwirtschaft; trotzdem zahlen alle gleich viel. Dasselbe gilt für die Invalidenversicherung (IV). Auch hier sind die Prämien für Kühllagerarbeiter und Journalisten gleich hoch, obschon jene, wäre die IV eine private Anstalt, schätzungsweise fünfzehnmal höhere Prämien entrichten müssten. Zudem kommt es via IV zu einer verdeckten Umverteilung nach Alter, indem alle gleiche Prämien einzahlen, das Risiko aber erst ab 50 steil ansteigt.

So variiert das Ziel der Umverteilung von Sozialwerk zu Sozialwerk. Meistens geht es um den Ausgleich zwischen Gesund und Krank, Jung und Alt, Mann und Frau – und selten um die Solidarität zwischen Reich und Arm. Nur via AHV und IV läuft ein erheblicher Transfer von «oben» nach «unten», da jede Person auf ihrem vollen Lohn die Prämie bezahlen muss, obschon auch die Einkommensstärksten nie mehr als eine Maximalrente in Höhe von 2150 Franken im Monat beziehen werden. Ganz anders in der Arbeitslosen- und der Unfallversicherung: hier werden die Löhne nur bis zu einer oberen Grenze von 106'000 Franken jährlich versichert. Damit werden die Spitzeneinkommen auf ihren Lohnspitzen von den Sozialabgaben befreit – sie müssen nicht solidarisch mitzahlen.

All das führt zu einem klaren Resultat: zwar wachsen die Sozialversicherungen ständig, zwar verteilen sie immer mehr Geld um, aber etwas schaffen sie nie – sie werden die Armut nie wegbringen. Eine Umverteilung von Reich zu Arm ist ausserhalb der AHV und der IV in keiner

einzigsten Sozialversicherung vorgesehen. Hinzu kommt, dass die Leute «ganz unten», die wirklich Bedürftigen, in den meisten Fällen nicht (mehr) erwerbstätig – und damit auch nicht (mehr) versichert sind. Also brauchen diese Leute weiterhin eine Extra-Hilfe, die nicht etwa von Prämienzahlern, sondern direkt aus dem Staatshaushalt finanziert wird. Das beginnt bei der Subventionierung der Krankenkassenprämien, die in Basel-Stadt bereits 4,5 Prozent aller Steuereinnahmen beansprucht, führt zu den Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV und endet bei der klassischen Fürsorge.

Das Märchen der Brüder Grimm präsentiert sich in der Schweiz heute so: knapp 4 Millionen Erwerbstätigen stehen etwa 3,6 Millionen «andere» gegenüber. Zur Kategorie der «andern» zählen:

Kinder und Jugendliche bis 19 Jahre	1'650'000
Über-65jährige	1'150'000
Invalide	300'000
Fürsorgeempfänger	300'000
Arbeitslose	150'000
Als Bauern getarnte «Staatsrentner»	60'000

Das ist der Stand heute. In der Zukunft ist vieles unsicher, aber etwas ist klar: der Anteil der Über-65jährigen wird massiv steigen. Bis ins Jahr 2030 um etwa 600'000 Personen. Wenn nicht alles täuscht, steigt zusätzlich auch die Zahl der Invaliden und der Fürsorgefälle. Umgekehrt der Trend bei den Erwerbstätigen. Deren Zahl wird sinken, wobei diese Prognose etwas unsicherer ist, weil sie von der Einwanderung abhängt. Bleibt die Schweiz ein einigermassen offenes Land, wie es das «Szenario Trend» des Bundesamts für Statistik vorsieht, wird die Zahl bei den 20 bis 64jährigen bis 2030 «lediglich» um etwa 280'000 Personen schrumpfen.

Doch der Saldo wird negativ sein. Die Ziffer der Erwerbstätigen sinkt, die Ziffer der «andern» steigt; diese «andern» werden die Erwerbstätigen sogar überholen, noch vor dem Jahr 2020. Das Mass der Umverteilung wird in Zukunft nicht sinken, es wird zunehmen. Die Schweiz, will sie eine soziale Schweiz bleiben, ist gefordert. Schon jetzt wächst das Volumen der Umverteilung stark. Ob die Gesellschaft deswegen «glei-

cher» wird, ist offen; aber die Nebenwirkung dieser zunehmenden Umverteilung ist ziemlich sicher: «Die Schweiz stagniert», schreibt Peter Bodenmann, Hotelier und Kolumnist. Am schnellsten wuchs die Zahl der Invaliden, sie hat sich innert weniger als einem Jahrzehnt verdoppelt. Dabei ist offensichtlich, dass Menschen in so kurzer Zeit kaum «doppelt so krank» werden können. Die Zunahme der Fälle kommt davon, «dass immer mehr Aspekte der Lebensqualität mit medizinischer Terminologie erfasst und mit medizinischen Methoden angegangen werden». Beatrice Breitenmoser, bis vor kurzem die oberste Chefin der IV, nennt es eine «Medizinalisierung des Lebens».

Am stärksten steigen zur Zeit die sogenannten bedarfsabhängigen Leistungen. Die Sozialhilfe legt in den Städten mit zweistelligen Zuwachsraten zu, die Ergänzungsleistungen zur IV um knapp 10 Prozent im Jahr.

Gleich dahinter zeichnet sich ein Trend ab, der bisher von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen wird. Das böse Wort des «Sozialmissbrauchs» dehnt sich auf neue Bevölkerungskreise aus. Weit überproportional wachsen in letzter Zeit die Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zugunsten der Pensionskassen, insbesondere in der Kategorie «Nachzahlungen», mit denen sich die Gutverdiener rückwirkend in die Pensionskassen einkaufen. Diese Zahlungen erfolgen angeblich «freiwillig», werden jedoch durch den Fiskus geradezu provoziert. «Steuern sparen», lautet das Stichwort. Zusätzlich müssen die Risikoprämien laufend heraufgesetzt werden; in manchen Kassen werden zudem Sanierungsmassnahmen nötig.

Diese Entwicklung hat ab 2003 richtig eingesetzt, doch hinkt hier die Pensionskassenstatistik weiterhin der Realität hinterher. Die neuesten Zahlen stammen aus dem Jahr 2002. Vergleicht man die Prämieinzahlungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer mit der Statistik aus dem Jahr 2000, ergibt sich bereits eine durchschnittliche Zuwachsrate von 5,3 Prozent pro Jahr. In der Zwischenzeit dürfte sich diese Entwicklung beschleunigt haben.

Nicht nur die Sozialversicherungen wachsen. Dasselbe tun die Investitionen in den öffentlichen Verkehr. Mit dem Neuen Finanzausgleich (NFA) wird die Umverteilung zugunsten der Berg- und Randregionen einen erneuten Schub in Höhe einer zusätzlichen Milliarde Franken erfahren. Überall steigt das Volumen der Umverteilung an. Und selbstverständlich muss alles Geld, bevor es

umverteilt werden kann, erwirtschaftet werden. Ist der berühmte *trade-off* zwischen der Gleichheit und der Effizienz bereits gekippt? Horst Afheldt, gewiss kein «Sozialabbauer», konstatiert nüchtern: «Eine Maschine, die steigende Anteile ihrer Leistung verbraucht, sich selbst zu schmieren, tritt mit den früheren «Volkswirtschaften» des real existierenden Sozialismus in eine erfolgsversprechende Konkurrenz.»¹⁰

Jede Generation hat die Chance zu einem Neustart. Auch wir. Die Schweiz steckt nicht in einer Sackgasse. So wie die Bevölkerung früher gewachsen ist, so wird sie demnächst schrumpfen. Das ist keine Katastrophe, hat aber zur Konsequenz, dass die verbleibende Bevölkerung immer älter wird. Die Alterung, bis jetzt eine eher theoretisch anmutende Bedrohung, wird langsam, aber sicher Realität.

Neustart heisst nicht Sozialabbau. Hinter der Chiffre «Sozialabbau» steckt nichts weiter als ein politisches Schlagwort, das dazu dient, Reformen zu verhindern. Wer von «Sozialabbau» spricht, impliziert damit, dass die heutige Umverteilung besonders «sozial» sei. Von den rund 140 Milli-

Das böse Wort des «Sozialmissbrauchs» dehnt sich auf neue Bevölkerungskreise aus.

arden Franken, die insgesamt pro Jahr transferiert werden, fliessen gerade 18,5 Milliarden direkt an «die Armen». Schon diese beiden Zahlen deuten an, wie gross der Spielraum ist für einen Neustart. Rein theoretisch gibt es unendlich viele Varianten, die, gemessen am Status quo, sozialer – und zugleich billiger sind.

In diese Richtung wiesen Frey/Leu bereits 1988 in ihrem Buch. «Als Ausweg bietet sich an, die bestehende Sozial- bzw. Umverteilungspolitik wirksamer und effizienter zu gestalten. Wirksam heisst, dass den wirtschaftlich Schwachen tatsächlich und ausreichend geholfen wird. Effizient bedeutet, dass nur sie begünstigt werden.» Weiter heisst es im Text, der leider kaum ernstgenommen wurde: «Gesucht ist eine modifizierte Sozialpolitik, die bei gleichen gesamtwirtschaftlichen Kosten eine stärkere Wohlstandsumverteilung an die wirtschaftlich Schwachen zur Folge hat.»

So ist inzwischen allgemein bekannt, dass uns die Haltung dreier Kühe gleich viel wert ist wie die Ausbildung eines Primarschülers.¹¹ Das ist grotesk. Vermutlich könnten wir uns in einem demokratischen Verfahren darauf einigen, diese Konstellation zu ändern. Entscheidend ist, dass

10) Horst Afheldt, «Wirtschaft, die arm macht». München: Antje Kunstmann, 2003.

11) Der Vergleich stammt von Silvio Borner.

wir uns zunächst im Grundsatz einig sind. Dann erst sollten wir über Lösungen reden. Drei Varianten stehen zur Wahl:

- a) der Primarschüler bekommt mehr, die Kuh bleibt unangetastet,
- b) der Primarschüler bekommt mehr, die Kuh weniger,
- c) der Primarschüler bekommt gleich viel, die Kuh weniger.

Läuft die Diskussion wie bisher, ist das Resultat der Diskussion absehbar. Für sich allein ist keine dieser drei Varianten mehrheitsfähig. Die Variante a) wäre in der Vergangenheit zum Zug gekommen, scheint aber nicht länger finanzierbar. Die Varianten b) und c) bringen beide einen «Abbau» mit sich und sind deswegen politisch kaum durchsetzbar. Pech gehabt. Es kommt zum «Stillstand», zum «Reformstau», so die Schlagworte in der Presse.

Im Grundsatz jedoch waren wir uns darüber einig, dass die Gleichung «3 Kühe = 1 Primarschüler» grotesk ist. Also haben wir die Qual der Wahl: entweder a) oder b) oder c). Wir müssen uns, wenn wir uns die Variante a) nicht länger leisten können, zum «Abbau» durchringen, und zwar im Namen der sozialen Gerechtigkeit. Eine Variante d) gibt es nicht, sie hat nach der Logik keinen Platz.

Dieses kleine Exempel zeigt, wie wichtig es ist, sich auf Prinzipien zu einigen, im Kleinen wie im Grossen. Zunächst muss klar sein, warum es einen Neustart der Umverteilung überhaupt braucht: weil die Dynamik im Gesundheitssektor, kombiniert mit der demographischen Alterung, derart unheimlich ist, dass die Schweiz [muss], will sie eine soziale Schweiz bleiben, ihre Prioritäten neu setzen muss. Nämlich so, dass auch unsere Nachfahren damit leben können. Solange der heutige Umverteilungsstaat das Geld in derart viele Richtungen lenkt, stehen genügend Varianten zur Wahl. Entscheidend ist einzig die Einsicht, dass die bisherigen Entwicklungen nicht so weiterlaufen können. Die öffentlichen Bahn- und Busbetriebe absorbieren bald soviel staatliche Subventionen wie die Spitäler und Altersheime. In letzter Zeit haben beide Sektoren zugelegt, und beide melden für die Zukunft neuen Bedarf an. Welcher Sektor erhält den Vorrang?

In diesem Zusammenhang fallen Begriffe wie «Gerechtigkeit», «Solidarität», «Ethik». Diese verleiten im rechten Spektrum zu staatsphilosophischen Betrachtungen, die etwa im berühmten Wort von Friedrich August von Hayek gipfeln,

wonach das Wort «soziale Gerechtigkeit» lediglich «ein Kennzeichen der Demagogie oder des billigen Journalismus» sei, für eine Gesellschaft freier Menschen aber «überhaupt keinen Sinn» ergebe. Auf der linken Seite wird gerne ein Wunschkatalog präsentiert von zusätzlichen Zielen, die sich der Staat auch noch setzen müsse, ohne auf anderes zu verzichten. Soweit handelt es sich um die übliche ideologische Auseinandersetzung, die den Status quo konserviert. Man einigt sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner: nichts zu tun. Natürlich kann und soll sich niemand hinter seiner politischen Werthaltung verstecken. Wer einen Neustart der «Idée Suisse» auch nur auf dem Papier entwirft, muss zuerst die Grundwerte offen auf den Tisch legen, in einer verständlichen Sprache, Punkt für Punkt, und sich dann bei dieser Werthaltung behaften lassen. Das sei hiermit getan:

An *erster* Stelle steht die Verhinderung von Armut, Not und Verelendung.

Zweitens haben alle Menschen das Recht auf möglichst gleiche Startchancen. Diese beginnen im Kindergarten und enden bei den *back-to-work*-Versuchen in der Invalidenversicherung.

Drittens braucht es die Gewissheit, dass die soziale Sicherheit auf einem Standard garantiert wird, der für alle gilt. Zugegeben, dieser Satz sagt wenig aus. Das Wort «soziale Sicherheit» ist offen, das Wort «Standard» schwammig. Nötig ist eine Definition des jeweiligen «Minimums», das nicht mit minimalen Leistungen gleichzusetzen ist. Gerade im Gesundheitswesen kann der Standard darin bestehen, dass der Staat nicht mehr die kleinen Risiken deckt, dafür weiterhin die grossen.

Viertens gibt es kein Viertens. Umverteilung ist kein Ziel an sich, Umverteilung ist das Mittel zum Zweck der Erreichung der Ziele eins bis drei.

Soviel zum Allgemeinen. Nun können wir uns aufmachen, diese vier Prinzipien umzusetzen, ganz konkret. Von der Wiege bis zur Bahre, von Schönenbuch bis Chiasso.

Weitere Informationen unter www.markusschneider.ch.

MARKUS SCHNEIDER, geboren 1960, hat 1984 an der Universität Basel das Studium der Nationalökonomie abgeschlossen. Seither arbeitet er als Journalist, zunächst bei «Bilanz», dann bei «Facts» und – insgesamt fast 10 Jahre – bei der «Weltwoche». In deren Verlag erschien sein neuestes Buch «Idée Suisse. Was das Land zusammenhält und wer dafür bezahlt», Zürich 2004.

Die demographischen Veränderungen und die letzte Börsenbaisse haben die Frage nach der Sicherheit der Altersvorsorgesysteme aufgeworfen. Der folgende Beitrag nimmt die Nachhaltigkeit und Finanzierbarkeit, die Sicherheit und Stabilität, die Flexibilität, die Effizienz, die Einfachheit und Transparenz sowie die Allokationsneutralität kritisch unter die Lupe.

(2) Schweizer Altersvorsorge: Kartenhaus oder solide Konstruktion?

Manuel Ammann

Umlageverfahren wie die AHV bieten Anreize, das System nicht nachhaltig, sondern als eigentliches Ponzi-System zu organisieren. Ponzi-Systeme zahlen mit dem Geld neuer Systemteilnehmer die bestehenden Teilnehmer aus. Sie kollabieren, sobald nicht mehr genügend neue zahlende Teilnehmer rekrutiert werden können. Ein Ponzi-Rentensystem lässt, mit Hilfe der Beiträge einer zunehmenden Anzahl neuer Versicherter, für die Versicherten der vorangehenden Generation zu hohe Rentenansprüche zu. In der wachsenden Gesellschaft funktioniert eine solche Ausgestaltung, weil das Ponzi-System obligatorisch ist und sich das demographische Wachstum recht zuverlässig voraussagen lässt. Erst wenn die Bevölkerung nicht mehr wächst, respektive das Verhältnis zwischen Arbeitenden und Rentnern sich verschlechtert, müssen die Beitragssätze so weit erhöht werden, bis das Nachhaltigkeitskriterium wieder erfüllt ist, bis also die Renten wieder vorfinanziert werden. Geht die Bevölkerung gar zurück, muss die arbeitende Bevölkerung die Renten überfinanzieren, d.h. die arbeitende Generation muss mehr Beiträge leisten, als sie selbst in der Zukunft an Renten erhalten wird. Eine Erhöhung der Lebenserwartung akzentuiert das Problem, da dadurch zusätzlich auch die nachhaltig berechneten Beitragssätze ansteigen.

Ist die *Nachhaltigkeit und Finanzierbarkeit* der heutigen AHV gewährleistet? Dazu existieren mittlerweile mehrere Studien, die den zukünftigen

Finanzierungsbedarf unter verschiedenen Annahmen bezüglich der demographischen und der wirtschaftlichen Entwicklung prognostizieren. Im Jahr 2002 betragen die Ausgaben der AHV 29,0 Mia. Franken für die regulären Leistungen und 1,5 Mia. Franken für Ergänzungsleistungen. Dies sind insgesamt 7,2 Prozent des schweizerischen Bruttoinlandproduktes (BIP) von 2002. Der sogenannte Altersquotient (Rentner im Verhältnis zur erwerbstätigen Bevölkerung) betrug 27,2 Prozent, d.h. 3,7 Erwerbstätige finanzierten jeweils eine Person im Ruhestand. Wird das Bevölkerungsszenario «Trend» des Bundesamtes für Statistik unterstellt, so erhöht sich der Altersquotient auf 34,5 Prozent im Jahre 2020 und auf 45,3 Prozent im Jahre 2040. Wird nun weiter unterstellt, dass die Reallöhne mit durchschnittlich 1 Prozent im Jahr ansteigen, errechnet sich ein jährlicher Finanzierungsbedarf von 48,0 Mia. Franken für das Jahr 2020 (9,1 Prozent des BIP) und 63,9 Mia. Franken (10,8 Prozent des BIP) für das Jahr 2040. Angegeben in Mehrwertsteuer-Äquivalenzpunkten wäre der Finanzierungsbedarf 11,0 MWST-Prozente im Jahre 2002, 13,8 Prozent im Jahre 2020 und 16,5 Prozent im Jahre 2040.

Diese Rechnungen sind allerdings rein mechanistischer Art und berücksichtigen allfällige volkswirtschaftliche Rückkoppelungen und Wechselwirkungen zwischen den Parametern sowie Strukturverschiebungen in den Beitrags- und Erwerbsquoten nicht. Volkswirtschaftliche Modelle, die solche Effekte berücksichtigen, sind ebenfalls erstellt worden, mit teilweise ähnlichen, teilweise aber auch divergierenden Prognosen. Alle Prognosen sind recht unsicher, da sie vom demographischen Szenario und der Annahme bezüglich des wirtschaftlichen Wachstums, insbesondere der Reallohnentwicklung, abhängen. Angenommen, der Reallohn steige nur um 0,5 Prozent, so resultiert ein Mehrbedarf von 9,5 Mehrwertsteuerprozenten im mechanistischen Modell.

Insgesamt präsentiert sich also ein eher düsteres Bild. Wenn auch nicht von einer eigentlichen Nichtfinanzierbarkeit gesprochen werden kann, so wäre die volkswirtschaftliche Belastung durch die Weiterführung der AHV im bisherigen Leistungsrahmen voraussichtlich doch sehr gross. Insofern muss bezüglich des Finanzierbarkeitskriteriums ein Fragezeichen gesetzt werden.

Die 2. Säule des schweizerischen Vorsorgesystems, auf dem Kapitaldeckungsverfahren beruhend, erfüllt das Nachhaltigkeitskriterium

etwas leichter. Allerdings ist auch beim Kapitaldeckungsverfahren die Nachhaltigkeit nicht einfach gegeben. Besonders bei Leistungsprimatkassen besteht die Gefahr, dass Beitragssätze und Rentenversprechen nicht in Einklang stehen. Aber auch Beitragsprimatkassen kennen das Problem, besonders im Fall von Unterdeckung. Dann werden Pensionskapitalien oder Renten ausbezahlt, die nicht vollständig durch Kapital gedeckt sind. Solange nur ein kleiner Teil der Destinatäre einer Kasse Rentner sind oder vor der Pensionierung stehen, stellt dies für die Kasse keine unmittelbare Gefahr dar. Sie kann hoffen, mit der Zeit aus der Unterdeckung herauszufinden, beispielsweise durch höhere Erträge auf dem angelegten Sparkapital, als sie den Destinatären gutgeschrieben werden müssen. Trotzdem stellt diese Situation eine Form von Nichtnachhaltigkeit dar, da, ähnlich wie bei der AHV, die Renten nur mit Hilfe einer Umverteilung von den Arbeitenden zu den Rentnern ausbezahlt werden können.

Die Nachhaltigkeit in der 3. Säule (freiwillige gebundene und freie Vorsorge) ist immer gewährleistet, da nur das selbst angesparte Ver-

Die letzten drei Jahre haben deutlich gemacht, dass die Robustheit der 2. Säule geringer ist, als bisher erwartet.

mögen für die Vorsorgeleistung zur Verfügung steht. Umverteilungen finden keine statt. Die Finanzierbarkeit ist ebenfalls gewährleistet, da die Finanzierung nach individuellen Mitteln und Präferenzen erfolgt. Altersvorsorgesysteme sollten den Versicherten ein Minimum an *Sicherheit* bieten, da sie sonst nicht das Vertrauen der Versicherten erhalten. Auch die *Stabilität* und Robustheit gegenüber Krisen sollte gegeben sein.

Ein Umlagesystem wie die AHV ist zwar nicht immun gegen Finanzmarktkrisen, aber diesen gegenüber recht robust, da kein oder nur ein kleiner Kapitalstock vorhanden ist, der einem Finanzmarktrisiko ausgesetzt ist. Ein Risiko besteht gegenüber tiefgreifenden Wirtschaftskrisen, die das Lohnvolumen und somit die Beiträge beeinflussen. Hier braucht es allerdings wirtschaftliche Verwerfungen vom Ausmass der Depression der Dreissigerjahre, um ein Umlageverfahren ernsthaft zu gefährden. In den meisten Fällen werden Umlageverfahren viel eher durch strukturelle Probleme aufgrund von Nichtnachhaltigkeit bedroht.

Bei der kapitalgedeckten 2. Säule präsentiert sich die Situation anders. Hier haben die letzten drei Jahre deutlich gemacht, dass die Robustheit der 2. Säule geringer ist, als bisher erwartet. Dabei hat sich ein eigentlicher Konstruktionsfehler gezeigt, der Vorsorgeeinrichtungen gegenüber Finanzmarktkrisen verletzlich macht. Dieser Fehler besteht paradoxerweise gerade im vermeintlichen Schutz des Versicherten vor Finanzmarktrisiken. Pensionskassen geben nominelle Rentenversprechen ab, die sie mit ihren Kapitalanlagen zu erfüllen versuchen. Als Reserve zur Überbrückung von kürzeren Baisseperioden an den Finanzmärkten verfügen sie über Schwankungsreserven. In den letzten Jahren hat sich nun gezeigt, dass dieser Schutz der Destinatäre vor Finanzmarktrisiken unzuverlässig ist, da Pensionskassen nicht in der Lage sind, grössere Finanzmarktrisiken selbst zu tragen und somit die Versicherten davor zu schützen. Viele Pensionskassen gerieten in Unterdeckung, einige waren gezwungen, durch Sanierungsmassnahmen auf Kosten der Arbeitgeber und der Versicherten ihre Bilanz wieder zu verbessern. Und auch bei Kassen, die keine eigentlichen Sanierungsmassnahmen zu treffen hatten, waren letztlich die Versicherten die Risikoträger. Zukünftige Renditen über die minimale Gutschrift hinaus müssen nämlich zuerst wieder dafür eingesetzt werden, die Unterdeckung ab- und die Schwankungsreserven aufzubauen. Dies bedeutet nichts anderes, als dass diese Renditen nicht den Versicherten zukommen werden.

Ein Altersvorsorgesystem sollte die notwendige *Flexibilität* aufweisen, um auch nicht-traditionellen Karrierewegen und Lebensformen gerecht zu werden. Zudem haben bezüglich Altersvorsorge nicht alle Personen die gleichen Präferenzen. Das Vorsorgebedürfnis und die entsprechende Bereitschaft, während des Arbeitslebens zugunsten der Altersvorsorge auf Konsum zu verzichten, sind individuell und sehr unterschiedlich ausgeprägt. Ein Altersvorsorgesystem sollte auf solche individuellen Präferenzen Rücksicht nehmen, ohne falsche Anreize zu setzen. Falsche Anreize entstünden beispielsweise dann, wenn ein System so flexibel wäre, dass man ganz auf Vorsorge verzichten könnte, aber trotzdem eine implizite Versorgungsgarantie hätte, z.B. durch Sozialhilfe.

Die heutige Ausgestaltung der AHV und des BVG erlauben einige Flexibilität bezüglich modernen Arbeitsformen und Lücken in den Anstellungsverhältnissen. Sehr viel weniger flexibel sind die ersten beiden Säulen bezüglich der Ausgestaltung der Risikoversicherungen. Der Arbeitneh-

mer hat hier keinerlei Gestaltungsmöglichkeit, sondern bekommt und bezahlt standardisierte Produkte, ob er sie benötigt oder nicht. So ergeben sich für alleinstehende Personen Todesfall-, Witwen-, Waisen- und ähnliche Versicherungen, obwohl sie gar kein entsprechendes Risiko tragen. Da die Prämien nicht nach den entsprechenden Risiken erhoben werden, sondern pauschal entweder für alle Versicherten (AHV) oder für die Versicherten eines Arbeitgebers (BVG), entsteht hier eine beträchtliche Umverteilung zwischen Versichertengruppen, beispielsweise von Alleinstehenden zu Verheirateten.

Bei der zweiten Säule kommt hinzu, dass der einzelne Versicherte in aller Regel nicht nur keinen Einfluss auf die Deckung der Risikoversicherung hat, sondern auch keinen auf die Anlagestrategie für den Sparanteil. So besteht keine Möglichkeit, die Anlagestrategie gemäss eigenen Risikopräferenzen zu gestalten.

Die dritte Säule weist die höchste Flexibilität auf. Die Anlagestrategie kann, über die Auswahl der Produkte, durch den Versicherten selbst bestimmt werden. Es besteht zwar keine völlige Freiheit, da die Produkte BVG-konform sein müssen, also gewisse Grundsätze bezüglich Risikoverteilung erfüllen müssen, aber die Möglichkeit der freien Auswahl der Anbieter und der Risikokategorie ist gegeben. Auch allfällige Risikoversicherungen werden individuell abgeschlossen.

Altersvorsorgesysteme sollten das Ziel der *Effizienz* erreichen, indem sie für Administration und Bürokratie möglichst wenig ausgeben. Bezüglich Verwaltungskosten hat die AHV eine einigermaßen effiziente Struktur. Bei den Pensionskassen ist die Situation unterschiedlich. Neben sehr effizient organisierten Einrichtungen mit geringen Verwaltungskosten gibt es Einrichtungen mit hohen Verwaltungskosten.

Zur Effizienz gehören aber nicht nur Verwaltungs- und Betriebskosten, sondern bei kapitalgedeckten Systemen auch die Anlagestrategie. Eine Anlagestrategie kann dann effizient sein, wenn sie den Risikopräferenzen und dem Zeithorizont des Anlegers angepasst ist. Beides ist im Rahmen einer kollektiven Anlage nicht möglich, da die Anlagestrategie höchstens der Risikopräferenz und dem Anlagehorizont des durchschnittlichen Versicherten gerecht werden kann, niemals aber allen Versicherten des Kollektivs. Die 2. Säule versucht dieses Problem zu lösen, indem sie die Versicherten vom Anlageerfolg isoliert und einen fixen Zinssatz vorschreibt, der mehr oder weni-

ger unabhängig vom Anlageerfolg der Kasse ist. Diese Lösung ist aber eine eigentliche Schönwetter-Lösung. Sie funktioniert nur dann, wenn die Schwankungen um den gutzuschreibenden Zinssatz nicht zu stark sind. Sind während mehrerer Jahre die Anlagerenditen negativ, so nimmt die Unterdeckung der Kasse zu, bis Sanierungsmassnahmen notwendig werden, die dann von den Versicherten und ihren Arbeitgebern getragen werden müssen. Sobald das Anlagekapital deutlich an Wert verliert, zeigt sich, dass letztlich die Versicherten das Risiko tragen.

Vorsorgelösungen bei Versicherungsgesellschaften wiederum weisen andere Probleme auf. Hier sind Aktionäre vorhanden, mit deren Eigenkapital Anlagerisiken getragen werden können. Sie sind allerdings dazu kaum bereit, zumindest nicht, wenn sie nicht die mit dem Tragen der Risiken verbundenen Erträge selbst erhalten. Eine Versicherungsgesellschaft wird deshalb eine prozyklische Anlagestrategie verfolgen, also bei Wertverlust auf dem Portfolio das Risiko reduzieren, oder generell ein sehr tiefes Risiko wählen. Es ist zu bezweifeln, dass solche Anlagestrategien

Sobald das Anlagekapital deutlich an Wert verliert, zeigt sich, dass letztlich die Versicherten das Risiko tragen.

für die Versicherten effizient sind. In der dritten Säule gibt es solche Probleme nicht, da die Anlagestrategie individuell bestimmt wird und die Risiken explizit durch die Versicherten selbst getragen werden.

Ein Altersvorsorgesystem sollte den Kriterien der *Einfachheit und Transparenz* genügen. Hochkomplexe Systeme sind zu vermeiden, bei denen nur noch ein kleiner Kreis eingeweihter Experten den Überblick behält. Die Systeme müssen so einfach strukturiert und transparent sein, dass der Zusammenhang zwischen Beitragszahlung und Rentenansprüchen ersichtlich ist.

Die AHV wird als vergleichsweise einfaches System wahrgenommen. Da durch das Umlageverfahren, durch staatliche Zuschüsse und durch die massive Umverteilung der Zusammenhang zwischen individuellen Beiträgen und Ansprüchen ohnehin nur sehr lose ist, kommt der Transparenzfrage für den einzelnen Versicherten eine untergeordnete Bedeutung zu. Man bezahlt die AHV-Beiträge als eine Steuer und erwartet umgekehrt die Renten als eine staatlich garantierte Leistung, für die der Staat ohne Rücksicht auf

die eingenommenen Beiträge einzustehen hat. Aus der Sicht der Versicherten erscheint die AHV deshalb als ein sehr transparentes und einfaches System, obwohl der Zusammenhang zwischen nachhaltiger Finanzierung und Leistung bei einem Umlageverfahren recht komplex ist.

Diese Situation ist in der 2. Säule anders. Durch das Kapitaldeckungsverfahren und die Unabhängigkeit vom staatlichen Haushalt wäre ein direkter und transparenter Zusammenhang zwischen den einbezahlten Beiträgen und dem Vorsorgekapital, respektive den Rentenansprüchen möglich. Dass dieser transparente Zusammenhang trotzdem nicht gegeben ist, liegt an der gewählten Ausgestaltung des Systems. Eine Kombination historisch bedingter Gegebenheiten, regulatorischer Vorgaben und Freiheiten der einzelnen Vorsorgeeinrichtung in der Prämien- und Leistungsgestaltung führte zu einem sehr komplexen und selbst für Fachleute mittlerweile unübersichtlichen System. Darin ist in vielen Fällen der Zusammenhang zwischen den Beiträgen und den Leistungen nicht mehr transparent, obwohl alle Versicherten jährlich einen Versicherer-

Die Belastung des Produktionsfaktors Arbeit über Lohnprozente und direkte Steuern wirkt besonders negativ.

ungsausweis erhalten, auf dem auf den Franken genau zu lesen steht, mit wieviel Rente dereinst zu rechnen sei. Dieser Versuch, den Versicherten Sicherheit zu suggerieren, wenn in Tat und Wahrheit das Kapital der Pensionskassen grossen Anlagerisiken unterworfen und im Fall von autonomen oder teilautonomen Kassen nicht durch Eigenkapital von Aktionären gesichert ist, wird immer wieder zu Problemen führen. Die vermeintliche Klarheit des Versicherungsausweises entpuppt sich spätestens dann als intransparent und irreführend, wenn die Deckung der Kasse nicht mit den Verbindlichkeiten übereinstimmt und Sanierungsmassnahmen notwendig werden. Die 3. Säule hingegen ist transparent, da ein individuelles Konto besteht. Das Kapital erzielt einen Sparzinssatz oder kann in BVG-konformen Fondsprodukten angelegt werden, wobei der Kontoinhaber das Anlagerisiko in der Form von Wertschwankungen der Fonds vollständig selbst trägt. Falls ein Versicherungsbedarf besteht, kann bei einer Versicherung ein Sparplan mit Versicherungskomponente abgeschlossen werden.

Altersvorsorgesysteme sollten die Anreiz- und Allokationsneutralität sicherstellen. Das heisst, sie sollten keine negativen Verhaltensanreize (moral hazard) setzen und Allokationsverzerrungen möglichst vermeiden. Allokationsverzerrungen sind beispielsweise Anreize zur Reduktion der Arbeitsleistung oder der Arbeitsmenge (z.B. Frühpensionierung) durch die Versicherten oder die Arbeitgeber aufgrund des Altersvorsorgesystems. Daneben ist eine Vielzahl von Verzerrungen denkbar, insbesondere wenn bei Beiträgen und Leistungen Umverteilungen («Solidaritäten») zwischen Versichertengruppen stattfinden, so dass die Beiträge für gewisse Versicherte teilweise die Form von Steuern annehmen.

Die 1. Säule des schweizerischen Altersvorsorgesystems ist nicht anreizneutral, da sie eine ausgeprägte Umverteilungskomponente enthält. So haben die AHV-Abzüge bei Arbeitseinkommen über 75'960 Franken die Wirkung von Einkommenssteuern, weil sie nicht mehr rentenbildend sind. Umgekehrt erhält auch jemand mit sehr geringem Einkommen die Minimalrente. Die Minimalrente kann zudem noch mit Ergänzungsleistungen aufgebessert werden, wenn ein Bedarf geltend gemacht wird. Mit diesen Regelungen wird das Sozialziel der Gewährleistung des Existenzminimums für alle Rentnerinnen und Rentner verfolgt. So ergeben sich durch die 1. Säule bedeutende Allokations- und Anreizwirkungen, wobei die Belastung des Produktionsfaktors Arbeit über Lohnprozente und direkte Steuern besonders negativ wirkt.

Auf der anderen Seite sind die Auszahlungen der Renten, abgesehen von den Ergänzungsleistungen, nicht an einen nachzuweisenden Bedarf geknüpft, sondern kommen allen Beitragszahlenden nach Massgabe von Dauer und Höhe ihrer Beiträge zugute. Hier werden zumindest keine Anreize gesetzt, im Alter über möglichst wenig Vermögen oder Einkommen zu verfügen, um so einen Rentenanspruch zu begründen.

Auf den ersten Blick enthält die 2. Säule deutlich weniger Anreizprobleme als die 1. Säule, da die Vorsorgeleistung aus den einbezahlten Beiträgen und der darauf erzielten Anlagerendite gewährt wird. Bei genauerer Betrachtung bestehen allerdings auch in der 2. Säule unter Umständen beträchtliche Umverteilungen mit entsprechenden Anreizwirkungen. Umverteilt wird z.B. von Alleinstehenden zu Familien, indem Versicherungsleistungen für Angehörige eines Versicherten vorgesehen sind, die Prämien aber nicht vom Familienstand und somit dem

versicherungsmathematischen Risiko abhängig gemacht werden. Von Jung zu Alt wird umverteilt, indem die Spargutschriften für ältere Versicherte höher sind als für jüngere. Zudem besteht eine ganze Reihe von weniger offensichtlichen Umverteilungsmöglichkeiten, deren Nutzung von der einzelnen Pensionskasse abhängt. So wurden und werden beispielsweise Frühpensionierungen gefördert, indem eine verminderte anstatt die versicherungsmathematisch korrekte Leistungsreduktion vorgenommen wird. Die Frühpensionäre werden also auf Kosten der länger Arbeitenden bevorzugt behandelt. Auch mit der Bildung und Auflösung von Schwankungsreserven wird immer zwischen Versichertengruppen umverteilt, ebenso beim Eintritt und Austritt aus Kassen, die eine Über- oder Unterdeckung aufweisen oder über Schwankungsreserven verfügen. Der Umverteilungen sind so viele, dass es schwierig sein kann, den Überblick zu bewahren. Weil viele dieser Umverteilungen unsystematisch und nicht dauerhaft sind, bleiben aber möglicherweise die dadurch ausgelösten Verhaltensanreize eher gering.

Die dritte Säule ist bezüglich Anreizwirkung am klarsten strukturiert. Hier sind keine direkten Umverteilungswirkungen im Spiel. Insofern sind auch keine negativen Anreize und Allokationsverzerrungen erkennbar. Indirekte Umverteilungen und Anreizwirkungen könnten sich allenfalls über die Besteuerung ergeben.

Selbstverständlich sind die diskutierten Kriterien zur Beurteilung eines Altersvorsorgesystems nicht vollständig. Zudem darf nicht jede Säule gesondert für sich beurteilt werden. Vielmehr ist entscheidend, dass sich die verschiedenen Säulen des Vorsorgesystems sinnvoll ergänzen. Was zählt, ist das Portfolio. Zudem besteht auch bei einer durchdachten Ausgestaltung eines Einzelsystems immer ein gewisses Risiko, dass das System sein Ziel nicht in allen Situationen oder für alle Versichertengruppen erreichen kann oder dass es unerwünschte Nebenwirkungen erzeugt. Es ist deshalb grundsätzlich wünschbar, nicht nur auf ein System zu setzen, sondern die Risiken zu diversifizieren.

Aus dieser Sicht erscheint es gerechtfertigt, Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren zu kombinieren. Auch kollektive und individuelle Vorsorgesysteme sind zu kombinieren, wobei kollektive Systeme für die Grundsicherung und individuelle Systeme für die weitergehende Sicherung vorgesehen werden sollten. In der Schweiz dominiert allerdings die kollektive Form der Al-

tersvorsorge (AHV und BVG), deren Angemessenheit zumindest für die weitergehende Sicherung im Rahmen des BVG-Überobligatoriums in Frage gestellt werden kann.

Das schweizerische Altersvorsorgesystem mit seinen drei Säulen weist neben unbestrittenen Stärken auch deutliche Schwächen auf. Am besten schneidet in der Analyse die dritte Säule ab, bei der keine fundamentalen strukturellen Schwächen erkennbar sind. Von den anderen Säulen kann dies leider nicht gesagt werden. Allerdings muss auch erkannt werden, dass die Ausgestaltung eines Vorsorgesystems mit explizitem Sozialziel wie die AHV nach ökonomischen Kriterien deutlich schwieriger ist als die Ausgestaltung einer freiwilligen Zusatzvorsorge. Deshalb wäre auch der Schluss unzulässig, die ersten beiden Säulen wegen ihrer Mängel zugunsten eines Ausbaus der dritten aufzugeben. Allerdings muss die Frage gestellt werden, ob es nicht gerechtfertigt wäre, die ersten beiden Säulen nur zur Abdeckung eines Minimalbedürfnisses vorzusehen und alle darüber hinausgehenden Vorsorgebedürfnisse über andere, problemlosere Systeme, wie die 3. Säule, zu regeln.

Eine ungekürzte Fassung dieses Beitrags kann bei der Redaktion angefordert werden.

MANUEL AMMANN, geboren 1970, ist Ordinarius für Finance an der Universität St. Gallen und Direktor des Schweizerischen Instituts für Banken und Finanzen. Seine Forschungsinteressen liegen in den Bereichen Finanzmärkte, Asset Management, derivative Finanzinstrumente und Risikomanagement.

JUSTI
individuell & gerecht

0,4%
Ein faires Angebot!

0,7%
1/2 Preis!

0,2%
0,1%

0,4%
0,4%

3%

Unsere Preise richten sich nach Ihrem persönlichen Tageseinkommen!!!

Vergessen Sie nicht, Ihren Lohnausweis oder Ihren ALV-Ausweis mit zu bringen!

Allein durch Mehreinnahmen und Leistungsabbau lassen sich die Sozialwerke nicht sanieren. Erforderlich ist eine Systemänderung, die das Versicherungsprinzip, das Vorsorgeprinzip und das sozialpolitische Fürsorgeprinzip neu definiert und kombiniert.

(3) Altersvorsorge: zwei Reformansätze

Jürg de Spindler

Das Rentensystem in der Schweiz beruht auf den drei Säulen Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), Pensionskasse und Selbstvorsorge. Dieses Konzept wurde indirekt in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 3. Dezember 1972 angenommen, indem damals die Einführung der zweiten Säule beschlossen wurde. Aufgrund ihrer unterschiedlichen Ausgestaltung bezüglich Finanzierung, Auszahlung, Bemessungsgrundlage hat jede der drei Säulen ihre Stärken und Schwächen. Was seit längerem zu erwarten war und nun durch die offizielle AHV-Statistik auch rechnerisch bestätigt worden ist, ist ein in nächster Zukunft zunehmendes Auseinanderklaffen zwischen den Prämieinnahmen und den Rentenausgaben, mit einer daraus resultierenden Finanzierungslücke. Im Hinblick auf den drohenden finanziellen Engpass werden im folgenden drei Stossrichtungen analysiert, die denkbar wären, um die Lage zu verbessern.

Erstens: Die Generierung zusätzlicher Einnahmen im Rahmen des bestehenden Systems.

Zweitens: Der Leistungsabbau im Rahmen des bestehenden Systems.

Drittens: Die Verbesserung der Leistungsfähigkeit durch eine Systemänderung.

Mehreinnahmen ergäben sich bei einer Erhöhung der AHV-Beiträge, durch einen Zuschlag auf die Einkommenssteuer, durch zusätzliche Mehrwertsteuerprozente, durch einen grösseren Anteil aus allgemeinen Steuermitteln oder gar durch die Einführung einer neuen zweckgebundenen Steuer. Weitere Finanzierungsvorschläge

basieren auf dem Erlös aus Lenkungsabgaben (Stauabgabe, *road pricing*) oder aus dem Verkauf der Goldreserven und anderen Nationalbankgewinnen. Ausserdem wird auch über ein Lebensarbeitszeitmodell diskutiert, bei dem die Beitragspflicht an eine feste Dauer, z.B. 44 Jahre, gebunden wäre.

Ein *Leistungsabbau* wurde anlässlich der letzten AHV-Revisionen diskutiert. In der im ersten Anlauf gescheiterten 11. Revision war beispielsweise vorgesehen, das Rentenalter für die Frauen zu erhöhen (65 Jahre ab 2009), die Renten für Witwen zu kürzen und teilweise abzuschaffen sowie die Referenzperiode für die Anpassung der Renten an die Preisentwicklung auf drei statt zwei Jahre zu strecken. Im Hinblick auf die zwölfte AHV-Revision ist bereits die Rede davon, das Rentenalter im Jahre 2015 auf 66 und zehn Jahre später auf 67 zu erhöhen.

Diesen zwei klassischen AHV-Reform-Vorschlägen ist gemeinsam, dass sie das geltende System grundsätzlich nicht in Frage stellen. Zwei aus ordnungspolitischer Sicht höchst problematische Systemmängel bleiben dabei bestehen: die Vermischung zwischen den sozialpolitischen Zielen der Altersvorsorge (Vorsorgeziel) und der sozialen Absicherung (Fürsorgeziel) bei der Wahl und Umsetzung der politischen Massnahmen, sowie die Vernachlässigung der versicherungstechnischen Wechselwirkung zwischen der Leistungsseite und der Finanzierungsseite der AHV.

Als Alternative zu den beiden bisher erwähnten Stossrichtungen, die auf eine Fortschreibung des bisherigen Systems hinauslaufen, wäre als drittes eine *grundlegende Systemänderung* zu prüfen. Dabei ginge es darum, das Potential an ordnungspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten voll auszuschöpfen, damit der Verfassungsauftrag einer minimalen Vorsorge und Fürsorge erfüllt werden kann, bzw. überhaupt wieder erfüllbar wird.

Die AHV kombiniert drei Gestaltungsprinzipien der sozialen Sicherung: das Versicherungsprinzip, das Fürsorgeprinzip und das Versorgungsprinzip. Sie ist keine Versicherung im klassischen Sinn, bei der nach dem Äquivalenzprinzip einmalige Kosten eines unberechenbaren versicherten Ereignisses durch regelmässige Prämien finanziert werden, die das gemeinsame Risiko, die Verwaltungskosten und eine Gewinnmarge abdecken. Sie entspricht auch nicht dem klassischen Fürsorgeprinzip, bei dem die staatlichen Leistungen aufgrund einer konkreten Bedarfssituation aus allgemeinen Steuermitteln erfolgen.

Die AHV funktioniert faktisch nach dem Versorgungsprinzip. Damit ist eine standardisierte staatliche Leistung gemeint, die nur an das Eintreffen eines Ereignisses anknüpft, das durch die betroffene Person nicht verschuldet ist. Das Erreichen des Rentenalters löst automatisch die Altersrente aus und der Todesfall des Gatten die Witwen- und Waisenrente. Der Leistungsumfang nimmt bewusst nicht auf die individuelle Lage des Leistungsempfängers Rücksicht. Die AHV ist auch nicht als subsidiäre Sozialhilfe angelegt, da alle in der Schweiz erwerbstätigen Personen mit 64 bzw. 65 unmittelbar anspruchsberechtigt sind. Eine Ausnahme bildet die Hilflosenentschädigung der AHV, die nur fallweise gewährt wird, jedoch finanziell nicht ins Gewicht fällt.

Die AHV wird allerdings nicht über allgemeine Steuermittel finanziert, wie dies beim Versorgungsprinzip typisch wäre. Einzig die Finanzierung auf der Basis von gesonderten Sozialabgaben rechtfertigt es, die AHV als Versicherung zu bezeichnen. Drei Gründe sprechen aber dafür, dass die Merkmale der heutigen AHV-Finanzierung dem Versorgungsprinzip nahekommen. *Erstens* ist die Beitragslast wie bei einer Einkommenssteuer vom Einkommen abhängig, wenn auch nur in linearer Form, d.h. mit abgeschwächtem sozialem Ausgleich. *Zweitens* steuert laut AHV-Gesetz die öffentliche Hand (Bund und Kantone) zurzeit einen Anteil von 20 Prozent der AHV-Einnahmen bei, der gemäss Bundesverfassung auf gesetzlicher Ebene bis auf 50 Prozent ausgebaut werden kann. Diese Subvention wird zwar über zweckgebundene Abgaben (Alkohol-, Tabak- und Spielbankensteuer) finanziert. Solange der Anteil der öffentlichen Hand zuhanden der AHV nur anteilmässig und daher unabhängig vom erzielten Umfang der genannten Sondersteuern definiert wird, ist faktisch von einer allgemeinen Steuerfinanzierung auszugehen.

Schliesslich steht die Höhe der Renten in keinem versicherungstechnisch logischen Verhältnis zu den Beiträgen, was vor allem aus den vorliegenden Renditeberechnungen hervorgeht. Die aus dem Verhältnis zwischen den bezahlten AHV-Beiträgen und den Altersrenten berechneten sogenannten «internen Zinssätze» bewegen sich in einem sehr tiefen, teilweise sogar negativen Prozentbereich. Dieser variiert z.B. für die gegenwärtigen Generationen zwischen 0,6 Prozent (bei reichen Haushalten) und 2 Prozent (bei armen Haushalten).

Aus dieser kritischen Analyse des Ist-Zustandes ergibt sich die *erste Reformidee*: Die AHV

könnte dadurch entlastet werden, dass sie sich vom Versorgungsprinzip löst und sich vermehrt am Versicherungsprinzip orientiert. Solange am Versorgungsprinzip festgehalten wird, ist eine versicherungstechnisch logische Verknüpfung zwischen der Einnahmen- und Ausgabenseite nicht notwendig. Beide Seiten können weiterhin unabhängig voneinander nach politischen Kriterien definiert werden; finanzielle Lücken werden jederzeit über den Staatshaushalt gedeckt. Wird diese Lückenbüsserfunktion finanziell untragbar, könnte die AHV statt nach dem Versorgungsnach dem Versicherungsprinzip gestaltet werden.

Eine erste Voraussetzung wäre die neue Definition des Ereignisses, das zum Leistungsbezug berechtigt. So könnte künftig anstelle der Erreichung des Rentenalters als einzigen Kriteriums zusätzlich auch das Unterschreiten des Existenzminimums als Voraussetzung für den Bezug einer Altersrente gelten. Die AHV würde somit pensionierten Personen lediglich ein zu definierendes Existenzminimum gewähren, könnte sich aber weiterhin nach dem Umlageverfahren finanzieren. Der Beitrag der öffentlichen Hand

Die AHV könnte dadurch entlastet werden, dass sie sich vom Versorgungsprinzip löst und vermehrt am Versicherungsprinzip orientiert.

müsste jedoch möglichst eliminiert werden, um den finanziellen Kreislauf zwischen «Prämien»-Einnahmen und Leistungen wieder zu schliessen. Bahnt sich eine finanzielle Lücke an, kann sie mit einer Erhöhung der Lohnbeiträge wieder abgebaut werden. Im Unterschied zu heute würde dies an einem sehr viel tieferen Lohnprozent-Niveau anknüpfen. Die erste Säule der schweizerischen Altersvorsorge wäre dann nicht mehr ein Zwangssparen, das unabhängig von den effektiven Bedürfnissen vorgeschrieben wird, sondern hätte eine subsidiäre, fürsorgliche Funktion.

Eine derart entlastete AHV würde auf der Einnahmenseite am Grundsatz nichts ändern, wonach alle 20- bis 64- bzw. 65jährigen Personen beitragspflichtig sind. Die weiterhin als Lohnprozente erhobenen AHV-Beiträge könnten jedoch unmittelbar reduziert werden, da in einem ersten Schritt der Transferbedarf abnehmen würde. Auf politischer Ebene müsste noch entschieden werden, ob das entfallende Transfervolumen an die zweite oder die dritte Säule zu übertragen sei. Im ersten Fall wäre dies mit staatlicher Regulierung verbunden, die z.B. die Pensionskassenpflicht

entsprechend erweitern würde. Im zweiten Fall müsste die öffentliche Hand höchstens die Fördergrenze anpassen. Ansonsten wäre es jedem selbst überlassen, seinen Vorsorgeumfang zu bestimmen, was je nachdem zu einem Anstieg des Konsums oder des Sparens führen würde.

Auf der Ausgabenseite würde die Altersrente nur dann ausbezahlt, wenn eine bestimmte Einkommensschwelle unterschritten wäre. Wenn die so «entlastete AHV» mit anderen Sozialleistungen koordiniert würde, könnten auch ausgabenseitig Ersparnisse erzielt werden.

Entscheidend ist, dass die öffentliche Hand mit der entlasteten AHV im Vergleich zu heute weiterhin den Verfassungsauftrag der Sicherung des Existenzminimums gewähren würde. Der entsprechende Art. 112, Abs. 2, lit. b der Bundesverfassung lautet wie folgt: «Die Renten haben den Existenzbedarf angemessen zu decken.» Dies würde jedoch zu bedeutend tieferen volkswirtschaftlichen Kosten und mit Effizienzgewinnen in der Umverteilung möglich. Aufgrund des Reformvorschlags erhalten nur jene, die auf Unterstützung angewiesen sind, die knappen fiskalischen Mittel als Sozialleistung von der AHV. Jene, die nicht gleich zu Beginn der Pensionierung Renten erhalten, bleiben weiterhin im Genuss dieser Versicherungsleistung, die jederzeit subsidiär beansprucht werden kann.

Nicht zuletzt profitieren nach diesem Modell die Arbeitnehmer von tieferen Lohn-Beiträgen, was sich sowohl auf das Konsum- als auch auf das Sparverhalten, z.B. im Rahmen der dritten Säule, vorteilhaft auswirken müsste (Substitutionseffekte). Auf der Arbeitgeberseite fördern tiefere Lohnnebenkosten die Investitionen bzw. die Schaffung von Arbeitsplätzen (Wachstumseffekte). Die AHV-Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber könnten grob geschätzt von heutigen 4,2 Prozent auf 1,8 Prozent angepasst werden, was selbst den ersten, bis 1968 gültigen Wert von 2 Prozent unterschreitet.

Die *zweite Reformidee* geht noch weiter und will die AHV konsolidieren, indem Vorsorge und Fürsorge getrennt und neu kombiniert werden. Entwickelt man die im ersten Vorschlag formulierten Überlegungen weiter, so können die oben erwähnten ordnungspolitischen Mängel noch konsequenter ausgeschaltet werden. Ausgehend von den politischen Zielsetzungen der Altersvorsorge (Art. 111 der Bundesverfassung) und der Fürsorge im Alter (Art. 112 der Bundesverfassung), stellt sich die Frage nach den dazu notwendigen Massnahmen.

Eine Verbesserung zum heutigen System ergäbe sich aus ordnungspolitischer Sicht wie folgt. Die Altersvorsorge ist effektiver und effizienter, wenn sie in einem System von privaten Pensionskassen erfolgt, deren Wahl direkt durch den Arbeitnehmer getroffen werden kann. Dies entspräche dem System der schweizerischen Pensionskassen, jedoch in Verbindung mit der freien Kassenwahl.

Die Fürsorge hingegen wäre durch eine negative Einkommenssteuer effizienter und transparenter sicherzustellen. Simulationsrechnungen, die für die Schweiz durchgeführt worden sind und auch Untersuchungen in Deutschland zeigen, dass eine erhebliche Minderung der Einkommensungleichheit durch eine einfache Negativsteuer herbeigeführt werden könnte. Entscheidet man sich für die Übertragung der Vorsorgefunktion der AHV auf die zweite oder dritte Säule und der Fürsorgefunktion der AHV auf bereits bestehende Sozialwerke bzw. -systeme (z.B. die Ergänzungsleistungen), würde sich die AHV rein als Institution erübrigen. Die Vorsorge wäre nur noch durch die zweite und dritte Säule gewährleistet. Soweit entspräche dies dem Pensionssystem in Chile, das die beiden Ziele am konsequentesten getrennt hat. Die Fürsorge wäre in einem ersten Schritt durch die Vielfalt bestehender Sozialleistungen sicherzustellen. In einem zweiten Schritt könnten diese wiederum konsolidiert werden, so dass die negative Einkommenssteuer zum wichtigsten sozialpolitischen Instrument würde.

Zu betonen ist, dass dieser radikale Lösungsansatz für die AHV nicht in erster Linie das gesamtwirtschaftliche finanzielle Volumen der Vorsorge und Fürsorge, sondern die organisatorische Seite der AHV bzw. die Leistungsfähigkeit der Sozialinstitutionen tangiert – das Geld wird lediglich über andere Kanäle verteilt, ohne Infragestellung der Ziele an sich. Effizienzgewinne durch neue Regelungen und Substitutionseffekte durch ein anderes Verhalten der Personen würden sich erst nach einer Einführungsphase ergeben.

Eine ungekürzte Fassung dieses Beitrags kann bei der Redaktion bestellt oder direkt über www.hsgmbh.ch/referenzen-wirtschaftspolitik.html heruntergeladen werden.

JÜRGEN DE SPINDLER, geboren 1969, hat an der Universität Zürich zum Dr. oec. publ. promoviert. Nach vierjähriger Tätigkeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Europa-Institut Zürich führt er heute eine eigene Firma mit den Themenschwerpunkten Politische Ökonomie, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Finanzwissenschaft sowie Umwelt- und Regionalökonomie.

Die 11. AHV-Revision wurde vom Schweizer Stimmvolk klar abgelehnt. Als neue Möglichkeit der finanziellen Absicherung der AHV stellt der Verein Zivilgesellschaft das Modell der Existenzminimum-Versicherung zur Diskussion. Dessen Umsetzbarkeit und Sparpotential werden im folgenden Beitrag kritisch analysiert.

(4) Existenzsicherung versus Giesskannenprinzip

Martin Wechsler

Die AHV steuert auf grosse finanzielle Probleme zu. Das zeigen die Prognosen über die demographische Entwicklung der Schweizer Bevölkerung eindeutig. Die Lebenserwartung steigt, und die Geburtenrate sinkt. So müssen immer weniger Beitragszahler für immer mehr Rentner aufkommen. Die vorhandenen Reserven reichen bei weitem nicht aus, um diese Entwicklungen zu kompensieren. Nur wenn demnächst gezielte Massnahmen ergriffen werden, bleibt die AHV langfristig finanzierbar.

Drei Faktoren determinieren *die finanziellen Perspektiven der AHV*: die demographische Entwicklung, das wirtschaftliche Wachstum und die institutionelle Ausgestaltung der Finanzierung und Leistungen. Der Hauptfaktor Demographie ist vorgegeben. Die für das Umlageverfahren massgebende Bevölkerungsstruktur lässt sich, selbst bei einer starken Einwanderungsbewegung, nur marginal ändern. Der sogenannte Alterslastquotient zeigt das Verhältnis der 64-jährigen und darüber zu den 20- bis 64-jährigen. Er liegt längerfristig bei über 40 Prozent, will heissen: 2,5 Erwerbstätige erhalten einen Rentner.

Die finanziellen Auswirkungen der Überalterung auf die umlagefinanzierte AHV sind unmittelbar: je weniger Erwerbstätige pro Rentner, desto schwieriger die Finanzierung. Ohne Anpassungen werden ab dem Jahr 2010 massive Defizite in der AHV-Rechnung entstehen. Selbst bei den mittleren Szenarien klappt im Jahr 2025 eine Finanzierungslücke von rund 4 Mehrwert-

steuerprozenten. Dies entspricht 28 Prozent der zukünftigen AHV-Ausgaben in den Spitzenbelastungsjahren. Der AHV-Ausgleichsfonds schmilzt rasch dahin und mutiert schnell zu einem Schuldner gegenüber dem Bund.

Die Sicherung der AHV ist also politisch und wirtschaftlich eine der Hauptaufgaben der nächsten Jahre. Experten der Credit Suisse schlagen in einem Bericht (Credit Suisse Economic & Policy Consulting, «Zukunft der AHV – für ein Morgen ohne Sorgen», Zürich 2004) drei Massnahmen vor: Erhöhung der Mehrwertsteuer; Erhöhung des Rentenalters; Anpassung der Renten an den Preisindex statt an den Mischindex.

Jedoch ist genau diese Kombination an der Urne deutlich gescheitert. Der Auftrag der AHV wird in der Bundesverfassung wie folgt umschrieben: «Die Renten sollen den Existenzbedarf angemessen decken. Die Höchstrente darf das doppelte der Mindestrente nicht übersteigen.»

Zentrale Aufgabe der AHV ist folglich die Existenzsicherung. Während bei den tiefen Einkommen die AHV-Minimalrente in Kombination mit den Ergänzungsleistungen tatsächlich den unbedingt erforderlichen Bedarf sichert, wird die Maximalrente heute unabhängig von ihrer Notwendigkeit erbracht. Die höheren Einkommensklassen decken ihr Renteneinkommen zunehmend aus beruflicher Vorsorge und Selbstvorsorge ab und könnten deshalb Einbussen bei der AHV-Rente finanziell verkraften.

Hier setzt das Modell der *Existenzminimum-Versicherung* an. Die AHV könnte vom reinen Umlageverfahren zu einer echten Versicherung für die Altersvorsorge umgebaut werden. Wenn das versicherte Ereignis «Existenznot im Alter» eintritt, wird die AHV-Rente erbracht. Oder anders gesagt: Wer im Alter genügend Einkommen aus beruflicher Vorsorge und Vermögen hat, würde keine oder nur eine reduzierte AHV-Rente erhalten.

Die Ausrichtung der Existenzminimum-Versicherung wäre abhängig von den anderen Einkommenskomponenten im Alter. Nebst der beruflichen Vorsorge würden Vermögenseinkommen und Erwerbseinkommen berücksichtigt. Basis für die Bemessung der AHV-Rente wären die Einkommenszahlen der Steuererklärung, ein System, das auch bei den Ergänzungsleistungen bestens funktioniert. Als Folge der Existenzminimum-Versicherung könnte bei einem bestimmten Prozentsatz der Bevölkerung gänzlich auf eine AHV-Rente verzichtet werden, ein weiterer Prozentsatz erhielte eine reduzierte AHV-Rente.

Im Gegenzug dazu müsste allerdings sichergestellt werden, dass die wirtschaftlich bessergestellten Rentner weiterhin von der steuerbegünstigten beruflichen Vorsorge und der teilweise steuerprivilegierten 3. Säule profitieren könnten. Denn höhere Löhne würden nicht von der AHV-Beitragspflicht befreit.

Die Statistiken über die *wirtschaftliche Lage der Rentner* in der Schweiz sind nach wie vor unterentwickelt. Erst in jüngster Zeit stehen Daten der Einkommens- und Verbrauchserhebung zur Verfügung. Auf Wunsch des Autors hat das Bundesamt für Statistik freundlicherweise eine Spezialauswertung der Einkommens- und Verbrauchserhebung 1998 erstellt. Gemäss dieser Spezialauswertung setzen sich die Rentnereinkommen 1998 aufgeteilt in fünf Einkommensklassen wie folgt zusammen:

Rentnereinkommen 1998 aufgeteilt in fünf Einkommensklassen (arithmetische Mittelwerte in CHF)

	AHV/IV	EL und Transfers	2. Säule	3. Säule	Vermögen	Erwerbseinkommen	weitere Einkommen	Total
1. Quintil	1'717	187	114	28	103	13	70	2'232
2. Quintil	2'204	162	490	23	239	24	161	3'303
3. Quintil	2'308	202	1'193	52	572	34	155	4'516
4. Quintil	2'405	201	2'325	139	771	39	232	6'112
5. Quintil	2'505	161	4'510	251	2'518	32	409	10'386
Durchschnitt	2'228	183	1'727	99	841	28	206	5'310

Spezialauswertung BFS, Einkommens- und Verbrauchserhebung 1998

Das wohl überraschendste Ergebnis all dieser Studien war, dass die heutigen Rentner in der Schweiz wirtschaftlich stark sind. Die Aussage «alt = arm» gilt nicht mehr, im Gegenteil. Die heutigen Rentner verfügen über praktisch gleich hohe Einkommen wie die Erwerbstätigen und in der Regel über höhere Vermögen.

Eine weitere interessante Betrachtung zeigt sich im Zeitablauf. Die Bedeutung der AHV nimmt tendenziell ab, während der Anteil der beruflichen Vorsorge und des Vermögenseinkommens am Gesamteinkommen stark zunimmt. Dies würde die Einführung einer Existenzminimum-Versicherung erleichtern.

Um das Einsparpotential der Existenzminimum-Versicherung zu eruieren, hat der Autor mittels einer Spezialauswertung die Gesamteinkommen der Rentnerhaushalte nach Einkommenskategorien aufgeteilt. Als Berechnungsbasis für die Verteilung der Rentnereinkommen hat er die Studie von Robert Leu (Leu Robert et

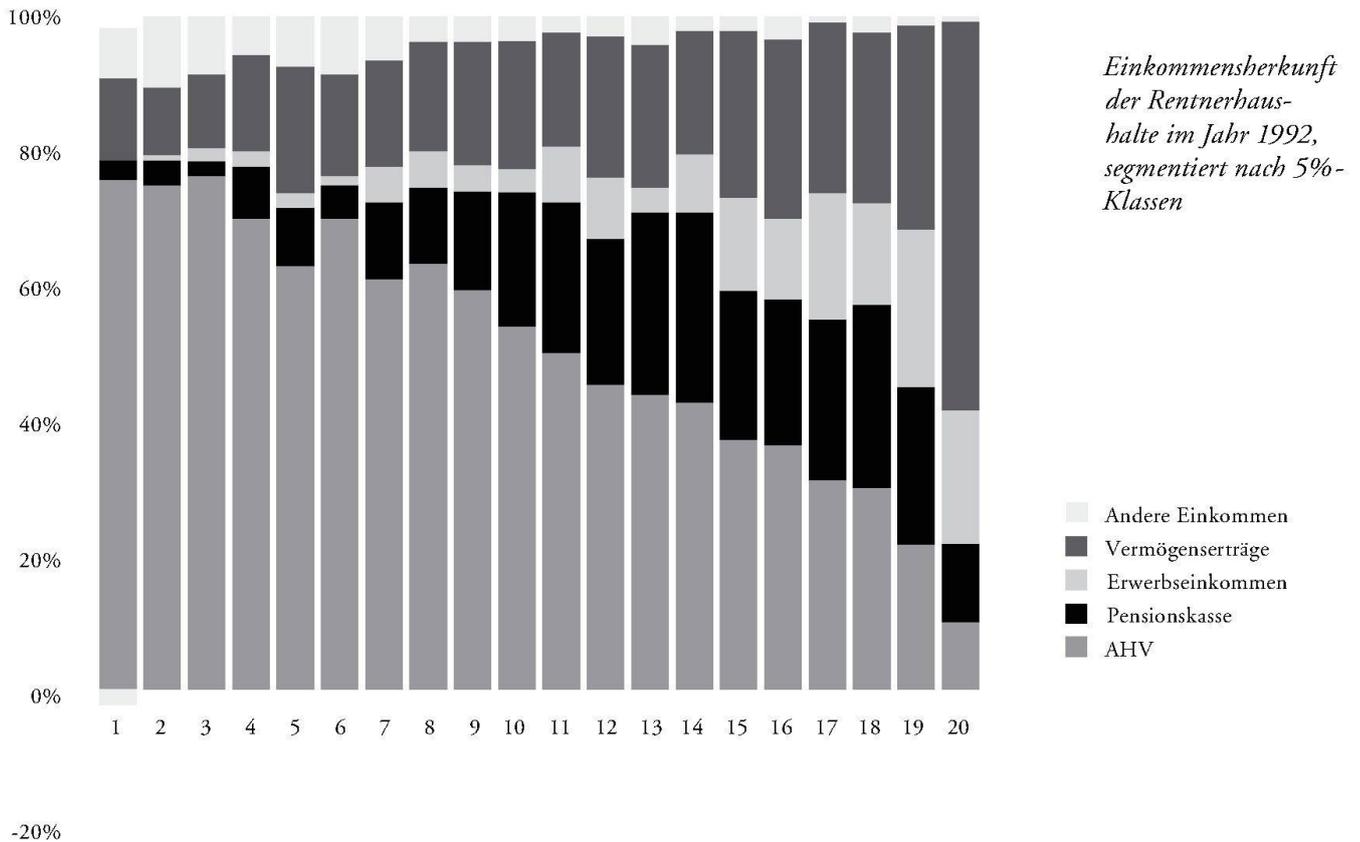
al., «Lebensqualität und Armut in der Schweiz», Bern 1997) zugrunde gelegt. Diese Studie erlaubt die Aufteilung in Segmente oder Klassen zu je 5 Prozent. Insgesamt ergeben sich somit 20 Einkommensklassen, wobei die Klasse 1 die ärmste und die Klasse 20 die reichste ist.

Die reichste Klasse verfügt über ein durchschnittliches Gesamteinkommen von CHF 258'950, die zweitreichste Klasse über ein solches von CHF 116'780, die drittreichste Klasse über ein solches von CHF 97'690.

Interessant ist die Aufteilung der Rentnereinkommen auf die einzelnen Einkommenskomponenten AHV, Pensionskasse, Erwerbseinkommen, Vermögenserträge und andere Einkommen, wie zum Beispiel Transferzahlungen. Die Auswertung zeigt deutlich, dass die AHV bei den unteren Einkommen rund 90 Prozent des Gesamtein-

kommens abdeckt. Mit steigendem Einkommen nimmt das Gewicht der AHV ab, während die Bedeutung der Pensionskassenrente und des Vermögenseinkommens deutlich ansteigt. Bei den oberen Einkommensklassen ist die Einkommensquelle AHV praktisch zu vernachlässigen.

Der Anteil der AHV in der Klasse 20 liegt bei 10,1 Prozent, bei der Klasse 19 bei 21,3 Prozent. Diese Zahlen basieren auf dem Jahr 1992, und die Entwicklung der Verbrauchserhebung zeigt, dass zwischenzeitlich der Anteil der AHV-Rente am Gesamteinkommen weiter zurückgegangen ist. Diese Entwicklung wird sich fortsetzen, wird doch die BVG-Eintrittsgeneration erst im Jahr 2025 die vollen BVG-Renten erhalten. Es ist deshalb aus sozialpolitischer Sicht vertretbar, bei den beiden oberen Einkommensklassen 19 und 20 gänzlich auf die AHV-Rente zu verzichten, bei der Einkommensklasse 18 teilweise, je nach vorhandenen anderen Einkommensquellen. Berücksichtigt man weiter, dass all diese Rentner



die AHV-Maximalrente beanspruchen, so dürfte daraus ein *Einsparpotential* bei den Ausgaben in der Grössenordnung von 13–14 Prozent der AHV-Ausgaben resultieren.

Auf heute bezogen, betragen die Einsparungen CHF 4,02 Mrd. (14 Prozent der AHV-Ausgaben von CHF 28,7 Mrd. im Jahr 2003). Dies entspricht einem Gegenwert von ca. zwei Mehrwertsteuerprozenten. Im Jahr der Spitzenbelastung 2025, wo 28 Prozent der AHV-Ausgaben als Defizit programmiert sind, könnte folglich rund die Hälfte dieser Mehrbelastung durch eine Existenzminimum-Versicherung abgedeckt werden. Die Existenzminimum-Versicherung hilft mit, die AHV als existenzsichernde Grundrente für untere und mittlere Einkommen zu sichern.

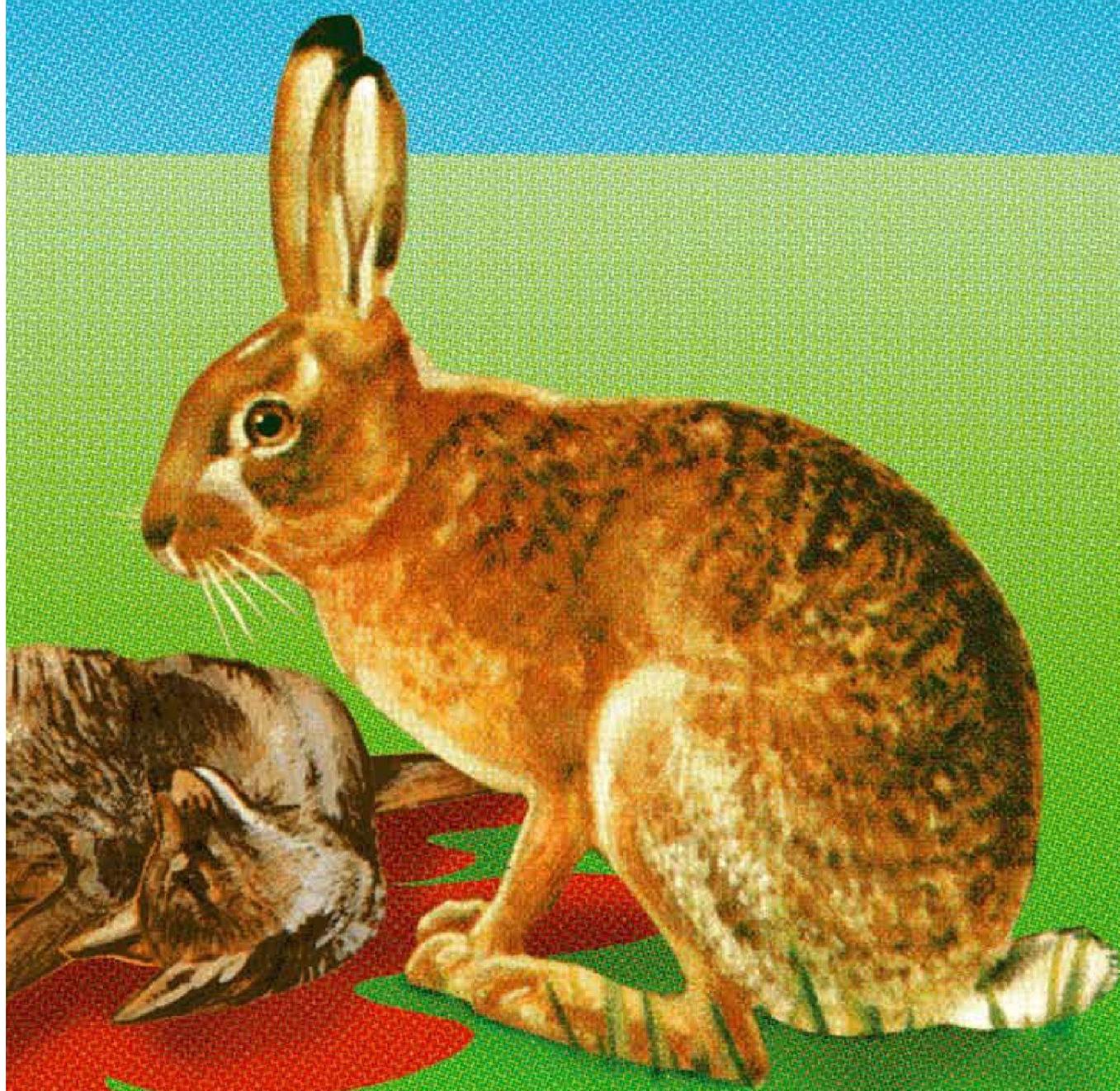
Bei sozialpolitischen Veränderungen ist immer der Übergang in das neue System von grosser Bedeutung. Bis zur vollständigen Umsetzung einer AHV-Revision vergehen erfahrungsgemäss rund zehn Jahre. Berücksichtigt man weitere zehn Jahre für die Übergangsfristen, so würde das Modell der Existenzminimum-Versicherung im Jahr 2025 seine volle Wirkung entfalten. Genau dann ist auch die Maximalbelastung durch die demographische Entwicklung erreicht. Die

Entlastungen durch die Existenzminimum-Versicherung und die Mehrbelastung durch die demographische Entwicklung würden folglich parallel laufen. Das wäre finanzpolitisch ideal.

Problematisch ist die Frage des Besitzstandes. Dieser bleibt bei den meisten sozialpolitischen Anpassungen für den Altbestand gewahrt, während die neuen Versicherungsfälle die schlechteren Leistungen akzeptieren müssen. Eine Existenzminimum-Versicherung bringt nur dann die erwünschten Einsparungen, wenn auf diese Besitzstandsgarantie verzichtet wird. Dies würde bedeuten, dass ab dem Jahr 2025 die wohlhabenden Rentner keine AHV-Rente mehr erhalten. Betroffen davon wären rund 15 Prozent aller Rentner, 10 Prozent erhielten gar keine Rente mehr und 5 Prozent eine Teilmaximalrente. Zum Vergleich: heute sind 46 Prozent Maximalrentenbezüger.

Das Modell einer Existenzminimum-Versicherung in der AHV wäre sozialpolitisch effizienter als das gegenwärtige, weil die AHV nur bei Bedarf ausgerichtet würde. Die Existenzminimum-Versicherung wäre *solidarischer*, weil die Jungen nicht mehr für die reichen Rentner bezahlen müssten und die Besserverdienenden





im Endeffekt die Schlechterverdienenden unterstützen. Das Modell wäre *volkswirtschaftlich effizienter*, weil im Ausmass der Einsparungen dieses Modell bei der breiten Bevölkerung keine zusätzliche Kaufkraft abschöpfen würde. Ein Versicherungsprinzip mit einer bedürfnisgerechten AHV-Rente wäre effizienter und gezielter als die jetzige Lösung. Es wäre etwa vergleichbar mit dem heutigen System der Ergänzungsleistungen.

Die Sicherstellung der zukünftigen Finanzierung der AHV ist eine Herausforderung, die mehr als nur eine einzige Massnahme erfordert. Das Modell der Existenzminimum-Versicherung müsste deshalb mit weiteren Massnahmen kombiniert werden.

Die Existenzminimum-Versicherung hat folgende *Vorteile*:

- Die AHV als existenzsichernde Rente wird für die unteren und mittleren Einkommen gesichert.
- Die AHV wird zur eigentlichen Versicherung umgebaut. Dies ist sozialpolitisch effizienter, bedürfnisgerechter, sozialer und solidarischer.
- Die Umverteilung zwischen den Generationen wird reduziert und die Anpassungslast des Finanzbedarfs der AHV nicht einseitig auf die Aktivgeneration verteilt.

– Es werden hohe zusätzliche Belastungen (Lohnprozent oder Mehrwertsteuerprozent) vermieden, was volkswirtschaftlich positive Effekte hat. Diesen Vorteilen stehen folgende *Nachteile* gegenüber:

– Damit die Existenzminimum-Versicherung ihre volle Wirkung entfaltet, dürften den reichsten 10 bis 15 Prozent keine Renten mehr ausbezahlt werden, um den heutigen Besitzstand zu wahren.

– Der gravierende Nachteil der Existenzminimum-Versicherung ist die Gefahr, dass die höheren Einkommen ihr Interesse an der AHV verlieren. Gerade diese Einkommen aber benötigt man weiterhin zur Finanzierung der AHV. Zudem besteht in der Schweiz die Spezialität der nach oben unlimitierten Beitragsgrenze. Diesem möglichen Desinteresse der hohen Einkommen an der AHV kann nur so begegnet werden, dass im Gegenzug diesen Einkommensklassen eine Rechtssicherheit für die Steuerbegünstigung in der beruflichen Vorsorge und die vorhandene Steuerbegünstigung in der Selbstvorsorge gewährt wird.

Dieser Beitrag basiert auf einer Projektstudie, die im Auftrag des «Vereins Zivilgesellschaft» zum Modell der Existenzminimum-Versicherung verfasst worden ist. Die vollständige Version ist unter www.alters-vorsorge.ch publiziert.

MARTIN WECHSLER, geboren 1957, verfügt als Ökonom und Pensionskassenexperte über langjährige Erfahrung im Sozialversicherungswesen und hat in diesem Bereich zahlreiche wissenschaftliche Expertisen verfasst. Seit 1986 führt er ein Büro für umfassende Pensionskassenberatung in Aesch / BL.



Schulthess Druck
Tradition und Vision vereint!

Arbenzstrasse 20, Postfach, 8034 Zürich
Telefon: 044 383 66 50, Telefax: 044 383 79 45
mail@schulthessdruck.ch, www.schulthessdruck.ch

Auf Einladung des «Vereins Zivilgesellschaft» diskutierten Experten anhand der in diesem Dossier versammelten Analysen und Vorschläge die Zukunft der Finanzierung der Sozialwerke. Auf der Grundlage der an der Tagung vermittelten Anregungen wird hier versucht, das Thema aufzuarbeiten und die gestellten Fragen zu beantworten.

(5) Die AHV überfordert die Jungen

Bruno Müller

Im Vordergrund der Diskussion standen die Fragen: «Worin besteht das Problem der AHV primär?», «Wie gravierend ist es?» und «Welche Lösungen sind geeignet, diese Probleme zu lösen?». Trotz den fundierten Einführungsvorträgen und der anschliessenden Auseinandersetzung blieben die Antworten kontrovers und teilweise vage. Wenn schon bei wichtigen Experten aus Wissenschaft und Wirtschaft die Antworten umstritten und unklar sind, ist es nicht weiter verwunderlich, dass auch die breite Bevölkerung in Ermangelung prägnanter Botschaften irritiert ist. Das Hauptproblem der gegenwärtigen Lösung besteht darin, dass sie zulasten der Jungen umverteilt.

Es ist schon länger bekannt, dass die AHV eine Umverteilung zwischen Generationen bewirkt. Seit Einführung der AHV hat die Bevölkerung (im Kollektiv) ständig mehr AHV-Renten bezogen, als dass sie zur Finanzierung beigetragen hat. Auf diese Weise haben die bisherigen Generationen einen Schuldenberg aufgebaut, der den Jungen und Ungeborenen zur Bezahlung weitergereicht wird.

Wie gross ist nun diese Schuld? Die Frage lässt sich anhand einer einfachen Rechnung klar beantworten. Wir definieren die «ältere Generation» als jenen Kreis von Personen, die über 60 Jahre alt sind, d.h. alle, die bereits eine AHV-Rente beziehen oder in den kommenden fünf Jahren in Rente gehen. Aufgrund der vorliegenden Daten lässt sich mit hinreichender Genauigkeit berechnen, wieviel Renten und Beiträge diese «ältere Generation» bis zu ihrem Ableben

noch beziehen bzw. leisten wird. Sie wird demnach Renten in Höhe von rund 700 Milliarden Franken erhalten. Da die meisten Personen der «älteren Generation» kein Erwerbseinkommen mehr erzielen, sind die noch zu leistenden Beiträge im Vergleich zur ausbezahlten Rente gering. Insgesamt belaufen sich die künftigen Beiträge auf etwa 50 Milliarden Franken, sodass die «ältere Generation» mit einer Nettorente von 650 Milliarden Franken rechnen kann.

Um den heutigen Wert dieses Anspruchs der «älteren Generation» zu berechnen, muss der obige Betrag mit dem derzeit gültigen Kapitalmarktzins abdiskontiert werden. Dies ergibt einen Barwert von rund 420 Milliarden Franken, was ungefähr der Höhe des Bruttoinlandproduktes entspricht.

Man ist versucht einzuwenden, diese Betrachtungsweise verkenne, dass die «ältere Generation» in der Vergangenheit bereits Beiträge entrichtet habe, und dass es nicht weiter verwunderlich sei, wenn im Rentenalter viel mehr Renten bezogen als Beiträge bezahlt werden. Tatsächlich wäre überhaupt nichts dagegen einzuwenden, wenn in der Bundeskasse diesen Ansprüchen auch entsprechende Vermögen zur Begleichung dieser Renten gegenüberstünden. Leider gibt es keine solchen Rückstellungen. Die AHV verfügt lediglich über ein Kapitalkonto von rund 20 Milliarden Franken. Die ungedeckten 400 Milliarden sind folglich eine Schuld, die von den Jungen (den noch nicht 60jährigen und den noch Ungeborenen) abgegolten werden muss. Diese Schuld ist das Ergebnis davon, dass seit Einführung der AHV insgesamt im oben berechneten Ausmass mehr Renten ausbezahlt worden sind (bzw. noch werden), als Beiträge geleistet wurden. Die Konstruktion der AHV sollte ursprünglich ermöglichen, dass die sogenannte «Eintrittsgeneration» Renten beziehen konnte, ohne dafür entsprechende Beiträge leisten zu müssen. Diese «Verschuldung» von damals war gewollt. Dass sich jedoch nach dem Versterben der Eintrittsgeneration auch alle Folgegenerationen (im Kollektiv) mehr Renten haben auszahlen lassen, als sie Beiträge leisteten, hat zu einer zusätzlichen Umverteilung zulasten der Nachkommen geführt, die problematisch ist. Die Bereicherung zulasten der Jungen dauert an und wird erst aufhören, wenn entweder die Renten gekürzt oder die Beiträge oder das Pensionsalter erhöht werden. Die Überwälzung einer so hohen Schuldenlast auf die Jungen stellt insbesondere bei einer schrumpfenden Bevölkerung – wie noch zu zeigen sein wird – das Hauptproblem der AHV dar.

Die *Ursachen* der hohen Verschuldung sind im lange Zeit verkannten Mechanismus des Umlageverfahrens zu suchen. In der Schweiz war seit Beginn der Einführung der AHV das Verhältnis von Erwerbstätigen zu Rentnern zu hoch, um mit einem längerfristigen Gleichgewicht vereinbar zu sein. Das Verhältnis hätte nur bei stark wachsender Bevölkerung aufrechterhalten werden können. Beim Umlageverfahren gilt nämlich, dass bei einer konstant wachsenden Bevölkerung ständig mehr an Renten ausbezahlt als an Beiträgen eingenommen wird. Dies führt zu einer Schuldenakkumulation, die aber nicht auffällt, solange die Bevölkerung konstant wächst. Dies verhält sich analog dem bekannten Schneeballsystem, das ebenfalls einwandfrei funktioniert, solange es mit einer konstanten Wachstumsrate expandiert. Leider kann die Bevölkerung nicht immer wachsen. Spätestens dann, wenn sie es nicht mehr tut oder gar schrumpft, erleidet das Umlageverfahren dasselbe Schicksal wie die Schneeballsysteme: die letzten haben die aufgelaufene Schuld zu übernehmen. Genau dieses Phänomen liegt dem AHV-Problem zugrunde. Darum hat die

Die Jungen sehen immer weniger ein, was an dieser Kuh noch heilig sein soll.

AHV für die Jungen folgende Konsequenzen. Obwohl die AHV gemäss Verfassung nur das Ziel hat, im Alter «den Existenzbedarf angemessen zu decken», hat sich im Verlauf der Zeit allgemein die Meinung durchgesetzt, sie müsse über die Existenzsicherung hinaus auch einen Beitrag zur elementaren Vorsorge für kleinere und mittlere Einkommen schaffen.

Der prognostizierte Finanzierungsbedarf der AHV wird in den kommenden Jahren sowohl absolut wie auch relativ zum Sozialprodukt stark ansteigen. Paradoxerweise gelingt es der AHV in Zukunft trotz diesen zusätzlichen Mitteln nicht, die genannten Ziele zu erreichen. Gemäss Berechnungen in einer Studie des Bundesamtes für Sozialversicherung sinkt die Minimalrente noch weiter unter die Existenzsicherung ab, und die armen Haushalte erhalten gerade mal das zurück, was sie einbezahlt haben. Auch das zweite Ziel – Vorsorgecharakter der AHV für kleinere und mittlere Einkommen – wird für die derzeitigen Jungen nicht erreicht. Sie erhalten nämlich insgesamt weniger Rente, als sie Beiträge leisten.

Die AHV erfüllt ihren Zweck nicht mehr, obwohl die Reichen auch in Zukunft die Haus-

halte der mittleren bis kleinen Einkommen stark subventionieren. Der Grund liegt darin, dass die AHV-Beiträge teilweise dazu gebraucht werden, die Altlasten (die vererbten Schulden) abzutragen und dass sie somit nicht mehr für die Finanzierung des verfassungsmässigen Sozialziels zur Verfügung stehen.

Ist die AHV eine heilige Kuh? Sicher ist sie im Bewusstsein der Bevölkerung als soziales Instrument fest verankert. Die AHV wird als eine der grössten sozialen Errungenschaften unseres Landes angesehen. Die Schweiz erhält für dieses Sozialwerk viel Lob, und es dient dem Ausland als Vorbild. Jedem Versuch, das bestehende AHV-Konstrukt umfassend zu reformieren, wird darum sofort vorgeworfen, damit würden die Errungenschaften dieses Sozialwerks leichtfertig aufs Spiel gesetzt.

Die Jungen sehen aber immer weniger ein, was an dieser Kuh noch heilig sein soll, wenn sie zum Überleben nicht ausreicht und mehr Gras frisst, als sie Milch schenkt. Die Solidarität der Vermögenden und Gutverdienenden reicht in Zukunft nicht mehr aus, die Armen angemessen zu unterstützen, weil das Geld unter anderem dazu gebraucht wird, die vererbten Altlasten der Vorfahren abzubauen. Damit hat die AHV für die Nachkommen in der vorliegenden Ausprägung wenig Sinn und verliert zunehmend ihre Daseinsberechtigung.

Das Verfassungsziel der AHV (die Renten sollen den Existenzbedarf angemessen decken) wird hier nicht in Frage gestellt. Das derzeitige AHV-Konstrukt erreicht dieses Ziel für die kommende Generation aber dann nicht mehr, wenn lediglich an den bestehenden Parametern geschraubt wird. Eine tiefgreifende Reform ist unausweichlich, wenn die heilige Kuh gerettet werden soll.

Leider wird die heute notwendige Diskussion nur im Stil eines politischen Schlagwortabtauschs geführt. Die Ausgestaltung der AHV ist aber ein hochkompliziertes Thema, das selbst für Experten oft schwer zu durchschauen ist. Grundlegende Reformen bedürfen des Konsenses einer Mehrheit der Bevölkerung. Angesichts der Komplexität des Themas hat sich die breite Bevölkerung an Vereinfachungen zu orientieren. Das ist nichts Negatives. Im Gegenteil, selbst in wissenschaftlichen Kreisen sollte es ja möglich sein, komplexe Sachverhalte einfach darzustellen.

Für solche Vereinfachungen werden oft Schlagworte benutzt, die eine starke Wirkung entfalten können, weil sie die ganze Problematik auf ein Wort reduzieren. Auch wenn sich der In-

formierende der Undifferenziertheit bewusst ist, wird er von der Vermutung geprägt, dass eben doch «ein Körnchen Wahrheit» dahinter stecke. Wenn ein breiter Konsens für Reformen gefunden werden soll, müssen solche Vereinfachungen (Schlagworte) – ob sie nun für oder gegen Reformen verwendet werden – kritisch und offen in Frage gestellt werden. Dabei geht es nicht nur darum, ob sie sachlich richtig oder falsch sind, sondern auch darum, ob sie geeignet sind, vom Hauptthema abzulenken.

Im Vordergrund steht die Behauptung, alle Reformvorschläge, die Beitragserhöhungen, Rentenkürzungen oder Rentenaltererhöhung vorsehen, bewirkten einen *Sozialabbau*. Wie hier und in andern Beiträgen dieses Dossiers gezeigt worden ist, begünstigen wir aber ohne Veränderungen und Reformen eine höchst unsoziale Entwicklung, indem die Jungen ungerechtfertigt belastet werden und indem das Sozialwerk AHV seiner wichtigsten sozialen Funktion beraubt wird. Alle Vorschläge, die geeignet sind, diesen sozialen Missstand zu korrigieren, erhöhen potentiell die soziale Gerechtigkeit. So würde beispielsweise eine Rentenkürzung bei der «älteren Generation» nichts anderes bedeuten, als dass ein Teil der Beute aus dem Raubzug auf die Jungen an diese zurückerstattet würde, was sozial gesehen erwünscht wäre. Von «Sozialabbau» zu sprechen, wäre in einem solchen Fall völlig verkehrt.

Auch der Hinweis auf das *Wachstum* als Allheilmittel aller Probleme ist ein riskantes Schlagwort. «Wenn wir in Zukunft mehr Wachstum haben, ist das ganze AHV-Problem vom Tisch!», so wird immer wieder behauptet. Die landläufige Reaktion auf diese Behauptung lautet etwa wie folgt: «Die Aussage ist sehr hypothetisch und wir können nicht unbedingt davon ausgehen, dass wir in Zukunft entsprechend mehr Wachstum haben.» Mit einer solchen Erwiderung wird implizit zugegeben, dass die Ausgangsbehauptung richtig sei. In Tat und Wahrheit ist sie aber falsch.

Wir haben zwei unterschiedliche Grundprobleme: das eine ist die immense Umverteilung zu Lasten der Jungen, und das andere ist die Tatsache, dass die AHV ihr Ziel der angemessenen Existenzsicherung in Zukunft nicht mehr erreichen kann. Das erste Problem (Schuldenberg) kann auch durch noch so hohes künftiges Wachstum nicht aus der Welt geschafft werden. Die Nachfahren müssen die Schulden bezahlen und können diese nicht an die «ältere Generation» zurückschieben, weil diese dann verstorben sein wird.

Auch das zweite Problem (angemessene Existenzsicherung der Armen) wird mit Wachstum nicht gelöst, sondern im Gegenteil noch verschärft. Um dies zu verdeutlichen, ist es wichtig, auf folgenden Zusammenhang aufmerksam zu machen. Die Nachfolgeneration muss mittels der AHV infolge der Demographie (schrumpfende Bevölkerung und Erhöhung des Altersquotienten) für einen erhöhten Finanzierungsbedarf aufkommen. Das heisst zwangsläufig, dass die Jungen «den Gürtel enger schnallen» müssen.

Es gibt zwei Möglichkeiten, wie sie dieses Opfer erbringen können: entweder durch Erhöhung der Steuern (z.B. Erhöhung der Mehrwertsteuer) oder durch Inkaufnahme einer relativ schlechteren Rentenleistung. Ein hohes Wachstum der Wirtschaft führt nun in der Tat dazu, dass sich das Verhältnis von Renten zu Beiträgen (über den Mischindexmechanismus) verschlechtert. Das heisst, dass das Opfer, das die Jungen erbringen müssen, dann nicht über eine Steuererhöhung realisiert, sondern durch einen Leistungsabbau der AHV herbeigeführt wird. Wie oben erwähnt, kann die AHV bereits heute ihr Sozialziel nicht

Die Nachfahren müssen die Schulden bezahlen und können diese nicht an die «ältere Generation» zurückschieben.

mehr erreichen. Dieser Missstand wird paradoxerweise durch hohes Wachstum noch verstärkt.

Auch das Schlagwort *Sanierung* verleitet zu Fehlschlüssen. Immer wieder hört man, das Hauptproblem bestehe in der Sanierung, «da ja die AHV nicht nachhaltig finanziert ist». Es ist genau diese Aussage, die die Diskussion in der Vergangenheit in eine Richtung führte, die vom Hauptproblem ablenkt. In Zukunft hat die AHV aus demographischen Gründen einen erhöhten Finanzierungsbedarf. Zur Finanzierung gibt es grundsätzlich sechs Schrauben, an denen man drehen kann: die Einkommenssteuer, die Verbrauchssteuern, die Beitragsleistungen, die Rentenhöhe, das Rentenbezugsalter und schliesslich eine erneute Verschuldung. Es gibt eine Vielzahl von Möglichkeiten, wie diese sechs Parameter kombiniert werden können. Das einzige Beurteilungskriterium sollte sein, inwieweit alternative Formen imstande sind, die beiden identifizierten Probleme (Umverteilungsproblematik und Erreichen des Sozialziels der AHV) zu lösen.

In der Sanierungs-Diskussion wurde ein an-

derer Weg gewählt. In einem ersten Schritt ist definiert worden, was «unerwünscht» sei, und man hat damit implizit die noch verbleibenden Möglichkeiten als «erwünscht» klassifiziert. «Unerwünscht» ist gemäss dieser Argumentation, wenn in Zukunft die Ausgaben der AHV die Einnahmen übersteigen, und man folglich diese «Finanzierungslücke» ungewollt durch Verschuldung decken muss. So sind beispielsweise Rentenkürzungen oder Szenarien mit hohem Wachstum geeignet, die «Finanzierungslücke» zu schliessen. Aus der «Sanierungsperspektive» wäre dies folglich erwünscht. Sobald aber bei diesem Beispiel die Wirkung bezüglich der beiden Hauptprobleme analysiert wird, zeigt sich, dass mit diesem Lösungsvorschlag nicht eine Verbesserung, sondern eine Verschlechterung eintritt.

Tatsächlich finden wir bei der AHV einen «Sanierungsbedarf» vor, aber nicht im Sinne der Verhinderung einer irgendwie definierten «Finanzierungslücke», sondern im Sinne einer umfassenden Lösung der identifizierten Hauptprobleme.

Ein weiteres Schlagwort ergibt sich aus Vergleichen mit dem benachbarten Ausland. Immer wieder hört man den Satz: «Im Ausland sind die Probleme zum Teil um einiges schlimmer als in der Schweiz!» Die Aussage ist korrekt, sie soll uns aber nicht daran hindern, die gravierenden Probleme im Inland zu lösen.

Eine letzte Schlagwortkombination betrifft die Angst vor dem Kollaps wegen nicht vorhandener Nachhaltigkeit. «Die AHV ist nicht nachhaltig finanziert. Wenn wir nichts unternehmen, droht der ökonomische Kollaps!», so lautet das gängige Argument. Die Aussage ist falsch. Sowohl die Höhe der akkumulierten (impliziten) Staatsschuld (relativ zum BIP) wie auch das gesamte künftige Beitragsvolumen (relativ zum BIP) erreichen nicht Dimensionen, die einen ökonomischen Kollaps verursachen könnten.

Wenn auch hier für Reformen plädiert wird, die rasch in Angriff genommen werden sollten, so geschieht dies nicht als Antwort auf die (ungerechtfertigte) Drohung mit einem ökonomischen Kollaps, sondern weil eine Lösung zur Beseitigung der beiden erwähnten sozialen Missstände notwendig ist.

Aus der Beantwortung der eingangs gestellten Fragen lassen sich zusammenfassend folgende Schlussfolgerungen ziehen.

Erstens: Die Situation ist viel ernster, als dies bisher allgemein dargestellt worden ist.

Zweitens: Das Grundproblem der AHV liegt

darin, dass die Gesellschaft den Nachkommen eine Hypothek hinterlässt, die so gross ist, dass die Jungen im gegenwärtigen System damit nicht mehr fertig werden. Die Ziele der AHV (Existenzsicherung im Alter und Vorsorge für arme und mittlere Einkommen) bleiben wegen dieser Hypothek mit der derzeitigen AHV-Lösung für die Jungen unerreichbar.

Drittens: Die soziale Sprengkraft ist so gross, dass es fahrlässig und sozialpolitisch inkorrekt wäre, in dieser Situation nichts zu tun. Es scheint deshalb zunächst wichtig, Verdrängungsmechanismen zu überwinden und sich allgemein der Tragweite des Problems bewusst zu werden. Sodann sollte bei allen Beteiligten die Einsicht reifen, dass die Umverteilung zulasten der Jungen in diesem Ausmass nicht gewollt und beabsichtigt war bzw. ist. Ausserdem müsste der Wille gestärkt werden, den Jungen aus der verfahrenen Situation zu helfen. Dabei wäre in einem ersten Schritt dafür zu sorgen, dass Beiträge, Pensionsalter und Leistungen so in Einklang gebracht werden, dass die zurzeit immer noch andauernde Bereicherung auf Kosten der Jungen gestoppt wird. Dies löst zwar die beiden Hauptprobleme nicht, verhindert aber, dass sie noch weiter verschärft werden. In einem nächsten Schritt wären dann umfassende Lösungen zu erarbeiten.

Viertens: Innerhalb des bestehenden AHV-Konstruktes lassen sich die beiden Hauptprobleme nicht bewältigen. Eine tiefgreifende Reform ist deshalb unausweichlich. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen müssten neue Lösungen zwei Lehren beherzigen: erstens sollten sie weitgehend von Generationenumverteilungen absehen und zweitens sich auf den eigentlichen Verfassungsauftrag (Gewährleistung einer angemessenen Existenz im Alter) beschränken.

Fünftens: Es geht um nichts weniger als um die Behebung eines akuten sozialen Missstandes, der sich in einer starken Benachteiligung der Armen und Jungen manifestiert. Dies ist ein Anliegen, das grundsätzlich über Parteigrenzen hinweg konsensfähig sein dürfte. Dazu braucht es aber mutige Schritte. Die Schweiz hat in der Vergangenheit wiederholt Mut bewiesen und dadurch grosse Herausforderungen erfolgreich bewältigt. Es wäre zu wünschen, dass ihr dies erneut gelinge.

Eine ungekürzte Fassung dieses Beitrags kann bei der Redaktion bestellt werden.

BRUNO MÜLLER,
geboren 1946, promovierte an der Universität Zürich zum Dr. oec. Lange Jahre als Privatbankier sowie in Lehre und Forschung tätig, ist er heute freischaffend und publiziert im Bereich der Schnittstelle von Wirtschaftstheorie und Praxis.

