

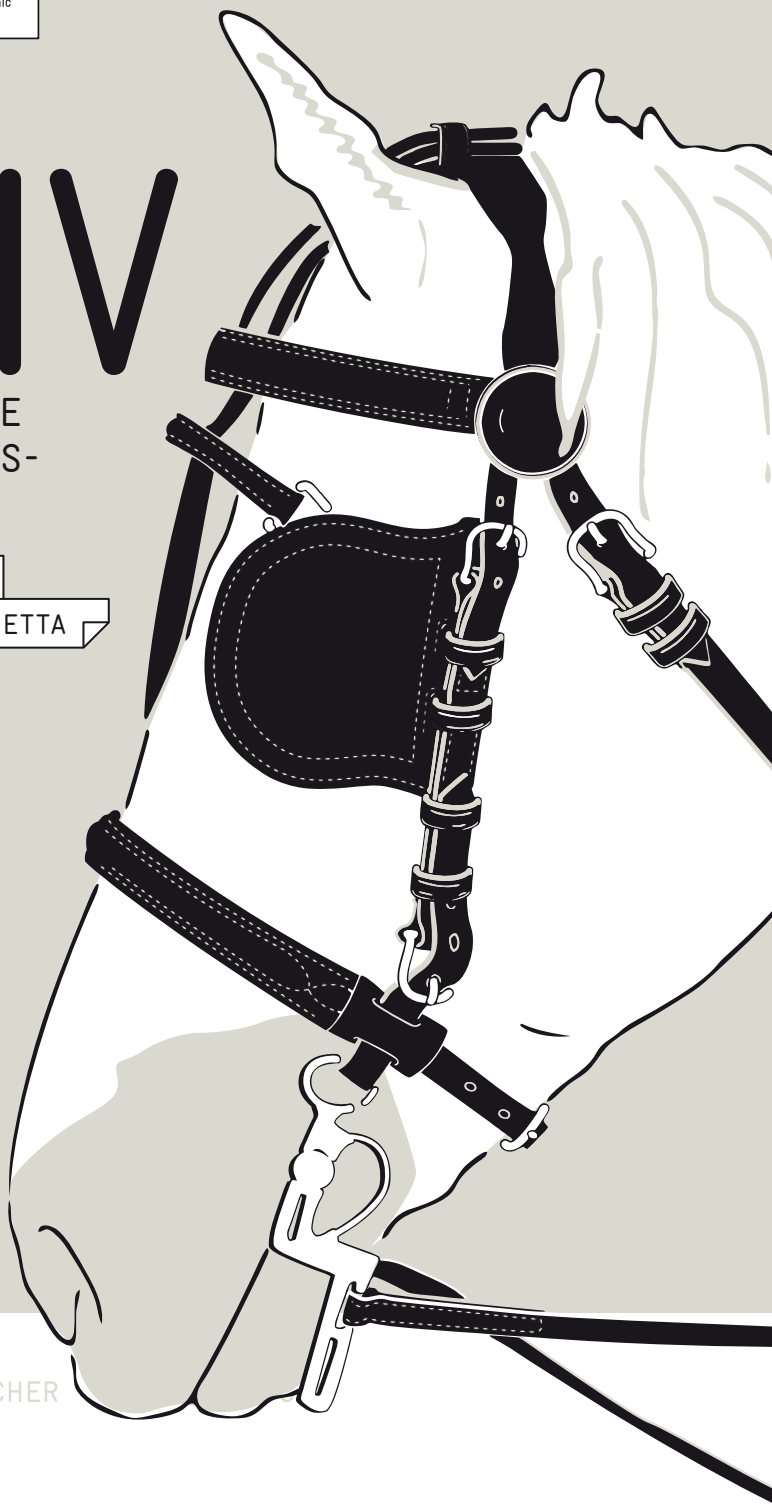
DIE AHV

EINE VORSORGE
MIT ALTERUNGS-
BLINDHEIT

CHRISTINA ZENKER

KATJA GENTINETTA

VERLAG NEUE ZÜRCHER



DIE AHV – EINE VORSORGE MIT ALTERUNGSBLINDHEIT

CHRISTINA ZENKER
UND KATJA GENTINETTA

AVENIR SUISSE 2009

© 2009 Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich

Gestaltung und Satz: blackbox.ch

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

ISBN: 978-3-03823-558-3

www.nzz-libro.ch

NZZ Libro ist ein Imprint der Neuen Zürcher Zeitung

INHALT

Vorwort	7
---------	---

Teil 1/Nach Startschwierigkeiten zum Erfolg	13
--	-----------

01 / «Sonderfall» AHV	15
02 / Zögerliche Einführung	19
Umstrittene Finanzierung	19
Gescheiterter Gesetzesartikel	22
LVEO und Wirtschaftsaufschwung als Wegbereiter	24
03 / Rascher Ausbau der AHV	33
Begehren und Vorschläge von allen Seiten	33
Verankerung des Drei-Säulen-Systems	36
Verhinderung der Volkspension	39
04 / Stagnation auch in der AHV	43
Suche nach dem Gleichgewicht	43
Gleichstellung der Geschlechter	47
Neue Finanzierungsquellen	50

05/ Widersprüchliche Entwicklung des Rentenalters	57
---	----

Teil II/ Altersvorsorge mit Tücken	61
---	-----------

06 / Alter als «Risiko»	63
Grundlegende Unsicherheiten und Risiken	64
Staat als Existenzsicherer	65

07 / Staatliches Obligatorium notwendig	69
Altersvorsorge als intergenerative Versicherung	70
Kapitalgedeckte Vorsorge als Zwangssparen	71
Grundkomponenten einer staatlichen Lösung	73

08 / Die Ausgestaltung der schweizerischen Altersvorsorge	77
Die AHV: eine Sozialversicherung im Umlageverfahren	78
Ausgeprägte Umverteilung	80

Teil III/ Politökonomie der Rentenreform	83
---	-----------

09 / Reformen im Ausland	85
Schwedens Rentenreform 1994	85
Deutschlands Rentenreformen 1992, 1997 und 2001	88
Grossbritanniens Reformen 1980	91
Die Reform der amerikanischen Social Security 1983	94

10 / Erkenntnisse für eine Reform der AHV	97
Erfolgsfaktoren im Ausland	97

Erfolgsgeschichte und -aussichten in der Schweiz	100
--	-----

Abbildungen und Tabellen	107
---------------------------------	-----

Teil IV / Eine generationengerechte AHV	139
--	-----

11 / Erfolgreiches System auf Abwegen	141
Bedrohliche Finanzierungslücke	142
Übergangene Reformvorschläge	145
Ungenügend berücksichtigte Einflussfaktoren	149

12 / Eine langfristige Basis für die AHV	155
Schrittweise Erhöhung eines Regelrentenalters	156
Die technische Bilanz als Monitoringtool	161
«Entschlackung» der AHV	165

13 / Ausblick	169
----------------------	-----

Literaturverzeichnis	173
Zu diesem Buch	183

VORWORT

Die negativen Prognosen über die künftige Entwicklung der AHV mehren sich. Selbst politische Kreise, die noch vor wenigen Jahren jede Finanzierungslücke der AHV bestritten haben, müssen inzwischen eingestehen, dass sich ohne Gegenmassnahmen bald ein grosses Loch in den Finanzen der Versicherung auftut.

Die drohende Finanzierungs Krise hat der Popularität der AHV bisher jedoch keinen Abbruch getan. Kaum eine schweizerische Institution ist so beliebt und in allen Bevölkerungskreisen so stark verankert wie die AHV. Dies zeigt sich nur schon an der Verwendung ihres Namens. AHV steht längst nicht nur für die Versicherung im Alter und beim Tod des Ernährers, sondern als Synonym für Menschen ab 65. Es wird eher von AHV-Rentnern als von Pensionierten gesprochen und beim Eingang ins Schwimmbad oder ins Museum heisst es: «Eintritt Erwachsene, Kinder & AHV...»

Die AHV ist eine Erfolgsgeschichte: In relativ kurzer Zeit konnte damit die Armut im Alter praktisch ausgeremert werden. Dies gilt insbesondere für die Witwenarmut, die selbst in Ländern wie den USA noch immer beobachtet werden kann. Die Versicherung verursachte seit ihrer Einführung keine Skandale. Sie arbeitet schnell, transparent und mit ausgesprochen tiefen

Verwaltungskosten. Dass die AHV so unumstritten ist, liegt auch daran, dass fast alle Einwohner der Schweiz einmal davon profitieren. Und vor allem daran, dass der Eintritt des Risikos Alter im Gegensatz zum Risiko Invalidität zweifelsfrei und mit geringen Kosten festgestellt werden kann. Es gibt keine «Scheinalten».

Oder etwa doch? Alleine seit der Einführung des BVG im Jahre 1985 ist die Lebenserwartung ab 65 um 3 Jahre gestiegen, seit 1948 sind es gar 6 Jahre, beschwerdefreie Jahre notabene. Den heutigen «Alten» geht es im Durchschnitt nicht nur finanziell viel besser als früher, sie sind auch gesünder und fühlen sich viel jünger. Ob all der Diskussionen um den Rückgang der Geburtenzahlen geht leicht vergessen, dass es vornehmlich die Erhöhung der Lebenserwartung ist, welche das Finanzierungsgleichgewicht zu Ungunsten der Beitragszahler verschoben hat.

Genau an den beiden Punkten – hohe Verankerung in der Bevölkerung und Ausblendung der demographischen Entwicklung, insbesondere der starken Erhöhung der Lebenserwartung – setzt die Studie an. An Warnungen über drohende finanzielle Ungleichgewichte aufgrund der demographischen Entwicklung hat es nie gefehlt (die SNB schrieb bereits 1957 von einer «zunehmenden Überalterung»). An manchmal utopischen Vorschlägen für eine ideale Alterssicherung aus den verschiedensten – politischen und akademischen – Kreisen ebenfalls nicht. Dennoch verharrt die AHV seit der Ablehnung der II. AHV-Revision im Jahr 2004 in einer Reformstarre.

Warum dies so ist, zeigt ein Blick in die Geschichte. Institutionen wie die Alterssicherung werden eben gerade nicht auf dem Reissbrett entworfen, sondern im politischen Prozess, weshalb politökonomische Faktoren oft entscheidend sind. Die Studie zeichnet den politischen Sonderfall Schweiz in der geschichtlichen Entwicklung der Alterssicherung sorgfältig nach. Die Macht des Volkes ist dabei in der Schweiz nicht unbedingt grösser als anderswo – so

manche Regierung ist schon an Sozialversicherungsreformen gescheitert – sie wirkt sich aber komplexer aus. Das Volk verfügt durch die direkte Demokratie sozusagen über ein Einzellpostenvetorecht, das so genannte «line item veto». Es ist daher nicht möglich, dem schweizerischen Souverän eine Reform der Alterssicherung als Teil eines Gesamtpaketes unterzujubeln.

Gerade die Entwicklung des Rentenalters der Frauen zeigt auf, wie sehr sozialpolitische und versicherungstechnische Argumente vermischt werden. Die Senkung des anfänglich ebenfalls auf 65 Jahre festgelegten Frauenrentenalters wurde begründet mit Existenzsicherung (Frauen haben tiefere Löhne), der Kompensation für die fehlende Ehepaarrente, aber auch der Tatsache, dass die Männer und ihre im Durchschnitt jüngeren Ehefrauen gemeinsam in Pension gehen können sollten. Ein wichtiger Aspekt bei der Festsetzung des Rentenalters fehlte allerdings auch hier: die steigende Lebenserwartung.

Es geht in der Alterssicherung nicht darum, das Rad neu zu erfinden. Neben dem Studium der Vergangenheit liefert ein Blick über die Grenzen interessante Anhaltspunkte, wo Reformen ansetzen könnten. Internationale Vergleiche sind zwar heikel, Erkenntnisse über gelungene (und gescheiterte) Reformen in grösseren Industrieländern jedoch sehr nützlich. Das oft zitierte Schweden mit der Indexierung der Renten an die Lebenserwartung gehört ebenso dazu wie – etwas überraschender – die USA, die es in der Krise der 1980er Jahre geschafft haben, die demographischen Lasten der umlagefinanzierten Social Security bis weit ins 21. Jahrhundert vorzufinanzieren.

Die aus dem Buch resultierenden Handlungsempfehlungen sind denn auch gerade nicht utopisch, sondern setzen an den in der Studie dargestellten politischen Kräften und Hürden beim Aus- und Umbau der AHV an. Die «Alterungsblindheit», an der die AHV leidet, muss mit geeigneten Mitteln behoben werden, und zwar so rasch wie möglich. Eines ist die Berücksichtigung der Alterung, ein anderes der Einsatz einer spezifischen «Brille».

Damit die AHV überhaupt eine Chance hat, das finanzielle Gleichgewichts wiederzuerlangen, muss die höhere Lebenserwartung bei der Bestimmung des Rentenalters zwingend berücksichtigt werden. Eine automatische Indexierung des Rentenalters an die Lebenserwartung böte Gewähr dafür, dass die Finanzierungslasten gerechter auf die einzelnen Generationen aufgeteilt würden. Sie verhinderte auch, dass nicht in kurzen Abständen über mögliche Anpassungen in der AHV gefeilscht werden müsste.

Ebenfalls dringend braucht die AHV eine «Brille», welche die künftigen Verpflichtungen deutlich macht. Die heute vorherrschende Fokussierung auf die jährlichen Ein- und Ausgaben kommt einem Blick mit Scheuklappen gleich. Denn die künftigen Lasten – erwähnt sei hier die nahende Pensionierung der Baby-Boomer – sind zu einem grossen Teil bekannt. Sie müssten in einer mittelfristigen, intertemporalen Bilanzierung der Guthaben und Verpflichtungen berücksichtigt werden. Es ist eine Ironie der Geschichte, dass die AHV in der Form der so genannten technischen Bilanz bereits einmal eine solche «Brille» besass. Sie müsste nur neu geschliffen und als Überwachungs- und Planungsinstrument wieder eingesetzt werden. Die Technische Bilanz wäre die Basis für eine klare – schonungslose – Information der Versicherten, was in der direktdemokratischen Schweiz also besonders wichtig ist.

Zu guter Letzt zeigen die Erkenntnisse der Studie auf, wo bei künftigen Reformen auch noch angesetzt werden könnte. Noch ist beispielsweise der abrupte Übergang vom Arbeitsleben in den «wohlverdienten Ruhestand», wie es in den Abschiedsbriefen der Firmen so schön steht, die Regel. Eine Berücksichtigung der Demographie könnte dann auch heissen, die Phase zwischen Erwerbsleben und Ruhestand zu verlängern und durch Teilzeitarbeit im Alter den Übergang abzufedern.

Bei den skizzierten Reformen geht es nicht nur um eine ausgewogene Verteilung der Finanzierungslasten auf die Generationen, sondern auch um eine

möglichst gute Allokation der knappen AHV-Ressourcen. Zu grosszügige und zu frühe Leistungen für alle bedeuten nicht nur zu hohe Kosten für die jungen Beitragszahler. Es bedeutet auch, dass diejenigen Mittel, die mit dieser Giesskanne ausgeschüttet werden, dort fehlen, wo sie jene gebrauchen könnten, die tatsächlich nicht so lange arbeiten können.

Nur wenn es gelingt, die an sich erfreuliche Zunahme der Lebenserwartung in der AHV zu berücksichtigen, bleibt die Versicherung auch in der Zukunft in weiten Kreisen der Bevölkerung verankert und beliebt. Und nur so kann sie ihr eigentliches Versprechen – eine sichere Rente – einlösen.

Monika Bütler
Zürich 2009

«SONDERFALL» AHV

Späte Einführung — Die AHV sticht im internationalen Vergleich heraus. Die Einführung der gesetzlichen Altersvorsorge geschah verhältnismässig spät. 1889 führte Deutschland als erstes Land ein Altersvorsorgesystem ein, aber auch die USA schufen die gesetzliche Altersvorsorge im Jahr 1935 schon lange vor der Schweiz. In der Schweiz aber fanden langwierige Auseinandersetzungen insbesondere zwischen Föderalisten und Zentralisten statt, welche die Etablierung einer gesamtschweizerischen Altersvorsorge erschwerten. Ohne die direktdemokratischen Instrumente Volksinitiative und Referendum wäre die AHV vermutlich 17 Jahre früher eingeführt worden: Die «Lex Schulthess», die den AHV-Kompetenzartikel der Verfassung bereits 1931 ausführen sollte, scheiterte am Referendum. Erst der zweite Versuch eines Ausführungsgesetzes war erfolgreich. Zwar kam es wiederum wegen eines Referendums zur Volksabstimmung; das Gesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung aber wurde angenommen und trat am 1.1.1948 in Kraft. Danach stiegen die AHV-Ausgaben im Zuge verschiedener Revisionen kontinuierlich an. Im internationalen Vergleich verharrten sie aber lange auf einem relativ tiefen Niveau. (Für eine Übersicht über alle Vorlagen und Abstimmungen zur AHV siehe Tabelle 1.)

Hohes Ausgaben — Tatsächlich waren die Staatsausgaben im Allgemeinen und Sozialausgaben im Besonderen bis in die 1980er Jahre im internationalen

Vergleich eher niedrig (Abbildungen 2 und 3). In den vergangenen Jahrzehnten hat sich das Blatt jedoch gewendet: Die Sozialausgaben in der Schweiz stiegen stark an, auch in der gesetzlichen Altersvorsorge. Rechnet man die Ausgaben der 1. und des obligatorischen Teils der 2. Säule zusammen, gibt die Schweiz im OECD-Vergleich pro Kopf heute am drittmeisten aus.

Insbesondere in der AHV erfuhr die Entwicklung der Ausgaben eine abrupte Wende: Von 1970 bis 1980 – also binnen 10 Jahren – verdoppelten sich die AHV-Ausgaben als Anteil am BIP von drei auf sechs Prozent. Seither stiegen die Ausgaben in der AHV weiter an. Nach den 1970er Jahren verflachte diese Zunahme; die Wachstumsrate der AHV-Ausgaben lag aber weiterhin über derjenigen des BIP. Dies erstaunt vor allem angesichts der Tatsache, dass in jener Zeit auch die berufliche Vorsorge stark ausgebaut wurde.

Während das Bruttoinlandprodukt zwischen 1960 und 2005 real um durchschnittlich 2,3 Prozent pro Jahr wuchs, nahmen die realen AHV-Ausgaben um 5,2 Prozent zu. Diese Dynamik ist nur teilweise auf die höhere Lebenserwartung oder den steigenden Rentnerbestand zurückzuführen (Abbildung 4). Der grösste Teil, nämlich 3,1 Prozentpunkte, entspringt dem Leistungsausbau bzw. der Zunahme der Ausgaben pro Rentner (eigene Berechnungen basierend auf BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN 2009). Das überraschend hohe Wachstum der Ausgaben in der gesetzlichen Altersvorsorge der Schweiz lässt sich also nicht, wie man annehmen könnte, durch die demographische Entwicklung erklären. Die Grundlage für den starken Anstieg der Ausgaben der AHV wurde nämlich bereits in den 1960er Jahren gelegt, in Zeiten hohen Wirtschaftswachstums (Abbildung 5). Seit 1975 wurde die AHV real nicht mehr ausgebaut.

Diese Ausgabensteigerung wäre an sich nicht problematisch, wenn sie von einer eben solchen Einnahmensteigerung begleitet würde. Seit den 1970er Jahren aber wächst das Ungleichgewicht zwischen langfristigen Einnahmen

und Verpflichtungen in der AHV stetig an. Daraus ergibt sich eine finanzielle Schieflage, die langfristig nicht haltbar ist.

Mit der Einführung des bvg-Obligatoriums in den 1980er Jahren wurde die schweizerische Altersvorsorge um ein weiteres wichtiges Element ergänzt. Ab diesem Zeitpunkt erfolgte der Ausbau der Altersvorsorge primär über die 2. Säule. Über die Gesamtstruktur einer umfassenden Altersvorsorge hatte man zu diesem Zeitpunkt jedoch wenig nachgedacht.

Den Regeln der direkten Demokratie unterworfen — Was die Schweiz grundlegend von anderen Ländern unterscheidet, ist das politische System, insbesondere die direkte Demokratie und der Föderalismus. Untersuchungen weisen klar darauf hin, dass diese Faktoren ausschlaggebend waren für die späte Einführung einer gesetzlich geregelten Altersvorsorge (OBINGER 1998). Zunächst war es gerade das für die direkte Demokratie typische Referendum, das die Schaffung einer gesetzlichen Altersvorsorge lange verhinderte. Zuerst dauerte es von der Einführung des Kompetenzartikels in der Bundesverfassung im Jahr 1925 bis zur ersten Vorlage eines Ausführungsgesetzes aufgrund der vielen Vernehmlassungen (58 an der Zahl) 6 Jahre. Danach vergingen – kriegs- und referendumsbedingt – nochmals 17 Jahre, bis das Gesetz 1948 in Kraft trat.

Die direkte Demokratie verzögerte jedoch nicht nur die Einführung der AHV – sie erschwert auch heute die Reform: Ist einmal eine Mehrheit von der Sinnhaftigkeit einer Institution überzeugt und würde insbesondere bei einer Reform eine (mobilisierbare) Mehrheit mehr verlieren als gewinnen, stehen die Chancen, etwas am System zu ändern, sehr schlecht. Die institutionelle Struktur der Schweiz scheint die Einführung von Umverteilungssystemen erheblich zu erschweren, sind diese jedoch erst einmal eingeführt, erweisen sie sich als sehr resistent. Selbst das kleine Land Schweiz könnte aufgrund seines institutionellen Gefüges als Hochseedampfer bezeichnet werden:

Einerseits ist es schwierig, ihn in Bewegung zu bringen; ist er aber einmal in Fahrt, braucht es viel, seinen Kurs zu ändern.

Ignorierte Alterung — Zu keinem Zeitpunkt in der AHV-Geschichte wurde ernsthaft über eine Anpassung des Systems an die gestiegene Lebenserwartung diskutiert. Wohl stand das Rentenalter zur Diskussion, allerdings nur jenes der Frau, das zweimal gesenkt und dann wieder angehoben wurde. Selbst in jüngerer Zeit gelang es nicht, das Rentenalter zu erhöhen, obwohl das Thema der demographischen Verschiebung beinahe allgegenwärtig ist. Bundesrat Couchepins Vorstoss, das Rentenalter auf 67 Jahre zu setzen, wurde umgehend zurückgewiesen. Zudem scheiterte die II. AHV-Revision an der Angleichung des Rentenalters der Frauen an jenes der Männer.

Die AHV basiert auf dem Umlageverfahren, welches voraussetzt, dass genügend Erwerbstätige für die Rentner einzahlen. Aufgrund der demographischen Entwicklung stehen jedoch immer weniger Beitragszahler immer mehr Pensionären gegenüber: Waren es zur Zeit der Einführung der AHV 6,5 Personen, die einen Rentner finanzierten, sind es heute 3,5. Im Jahr 2050 werden es noch 2 sein.

Angesichts der Finanzierungslücke der AHV – bis 2025 beläuft sie sich gemäss verschiedenen Berechnungen auf rund 14 Milliarden Franken – sind Reformen jedoch unumgänglich. Die Leistungen der AHV sind bei gleich bleibender Finanzierung in Zukunft nicht gesichert. Systemkorrekturen, die neben der wirtschaftlichen Entwicklung auch die Demographie angemessen berücksichtigen, sind zwingend.

ZÖGERLICHE EINFÜHRUNG

Die Schweizer Bundesverfassung von 1874 sah – ebenso wie jene der Nachbarländer – keine Sozialversicherung vor. Die Ausbreitung der Lohnarbeit und die zunehmende Mobilität der Arbeitskräfte aber erschwerten die herkömmlichen Formen der Altersvorsorge, namentlich die Versorgung innerhalb der Familie. Vermehrt entstanden Pläne zur Überwindung der verbreiteten Altersarmut. Anfang des 20. Jahrhunderts war die Formel «alt gleich arm» Realität. Nur die Tatsache, dass die Armen oft starben, bevor sie alt wurden, reduzierte die Altersarmut. Erst die in Deutschland 1889 eingeführte gesetzliche Altersversicherung entfachte die Debatte in der Schweiz. Insbesondere der Grütliverein, ein vaterländisch orientierter Arbeiterverein, nahm die Anregung aus Deutschland auf.

Umstrittene Finanzierung

Der Generalstreik als Auslöser — Der Erste Weltkrieg führte auch in der Schweiz zu einer sozialen Notsituation: Zum einen fiel aufgrund der Mobilmachung für viele der Lohn aus, weil die Notunterstützung seitens des Militärs auf einen kleinen Bezügerkreis beschränkt und ausserdem sehr bescheiden war. Zum anderen führte der Krieg zu einer hohen Arbeitslosigkeit

und Inflation. Dies alles mündete in soziale Unruhen. Dabei standen die Interessen der Arbeitnehmer in diametralem Gegensatz zu jenen der bürgerlichen Kreise – hauptsächlich der Arbeitgeber, der bürgerlichen Parteien sowie der Landwirtschaft. Die Arbeitnehmer, vertreten durch Gewerkschaften und Sozialdemokraten, verlangten eine stärkere Rolle des Staates in der Absicherung gegen Armut. Die bürgerlichen Kreise hingegen sahen eine Erstarkung des Staates als Bedrohung der Gewerbefreiheit (GNAEGI 2004).

Unter diesen Voraussetzungen war die Suche nach einem Konsens zum Scheitern verurteilt. Die massive Teuerung, die steigende Arbeitslosigkeit und der Widerstand der Linken gegen jegliche Beteiligung am Krieg heizten die sozialen Auseinandersetzungen massiv an. Nach zahlreichen lokalen Kundgebungen gipfelten die Unruhen in der Bevölkerung im Generalstreik im November 1918. Neben Neuwahlen, dem Wahlrecht für Frauen oder der 48-Stunden-Woche war denn auch die Schaffung einer Alters- und Invalidenversicherung eine zentrale Forderung des Generalstreikkomitees.

Diese Forderung fiel nicht zuletzt deshalb auf fruchtbaren Boden, da aus Sicht der Schweizer Regierung verschiedene Gründe dafür sprachen, Vorarbeiten für die Lancierung eines Verfassungsartikels für eine eidgenössische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung in Angriff zu nehmen: Aufgrund der Einführung des Verhältniswahlrechts 1918 veränderte sich das parteipolitische Kräfteverhältnis zugunsten der Sozialdemokratie, womit die Befürworter einer staatlichen Altersvorsorge im Parlament zahlreicher wurden. Zudem liess der Generalstreik von 1918 Befürchtungen aufkommen, dass sich die sozialen Polaritäten weiter verschärfen würden.

Zur gleichen Zeit prüfte der Bundesrat auch, ob der Art. 34^{bis} der Bundesverfassung als Kompetenzartikel der Kranken- und Unfallversicherung nicht zu einem allgemeinen Sozialversicherungsartikel ausgebaut werden könnte. Da heftiger Widerstand seitens der Krankenkassen erwartet wurde, wurde

diese Idee jedoch bald aufgegeben. Ausserdem schlug der Bundesrat vor, die Beitragspflicht der Arbeitgeber, Kantone und Gemeinden in der Altersversicherung nicht explizit in die Verfassung aufzunehmen, um so ein potenzielles Referendum zu verhindern (OBINGER 1998).

Zahlreiche parlamentarische Vorstösse sowie Äusserungen in der Presse bewogen das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement im März 1919 schliesslich dazu, eine Expertenkommission zur Beratung eines Verfassungsartikels über die Altersversicherung einzuberufen. Diese Kommission legte dem Bundesrat noch im selben Monat einen entsprechenden Vorschlag vor. Dieser unterbreitete im September 1919 dem Parlament eine Botschaft betreffend eines Verfassungsartikels, der die Kompetenz der Gesetzgebung im Bereich der Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenversicherung dem Bund übertragen sollte.

Aufgrund föderalistischer Bedenken – und wohl auch wegen der Krise der Nachkriegsjahre – sollte es jedoch noch 6 Jahre dauern, bis die Vorlage vor das Volk kam. Zudem verlangten die Bürgerlichen, das Konzept «AHV» zwingend zusammen mit dessen Finanzierung zu diskutieren. Der Entwurf des Bundesrats zur Finanzierung der AHV sah eine Besteuerung des Tabaks und des Biers, die Ausweitung des Alkoholmonopols sowie die Einführung einer Erbschaftssteuer vor. Gerade letztere war nach Ende des Ersten Weltkriegs und dann vor allem während der Wirtschaftskrise, die die Schweiz in den frühen 1920er Jahren traf, bei den bürgerlichen Kräften besonders umstritten.

Die erste Initiative — In der Zwischenzeit wurde die erste Initiative zur AHV lanciert. Es war die Initiative «Invaliditäts-, Alters- und Hinterlassenenversicherung» des Basler Freisinnigen Rothenberger. Sie sah zur Finanzierung einer eidgenössischen AHV die Errichtung eines Fonds vor, dem der Ertrag aus der Kriegsgewinnsteuer zufließen sollte. Diese wurde auf Betriebsgewinne erhoben, die kriegsbedingt höher ausfielen als vor Ausbruch

des Krieges. Auch die Sozialdemokraten und der Schweizerische Gewerkschaftsbund unterstützten diese Initiative, während sich die zunächst zustimmende FDP und die Westschweizer Radikalen von diesem Plan distanzieren. Ihnen schien eine Koppelung der Finanzierung der Versicherung mit der eidgenössischen Kriegsgewinnsteuer als zu zentralistisch (SOMMER 1978).

Erst nachdem die Initiative am 24. Mai 1925 abgelehnt worden war und sich zudem die wirtschaftliche Lage entspannt hatte, akzeptierte die bürgerliche Mehrheit im Parlament einen neuen Verfassungsartikel. Der Bundesrat hatte die Finanzierung auf Einkünfte aus der Besteuerung von Tabak und Schnaps beschränkt, was im Sinne der Bürgerlichen war. Zudem strich das Parlament die Invalidenversicherung aus der Vorlage, um die Erfolgsaussichten der weniger umstrittenen Altersversicherung nicht zu gefährden. Am 6. Dezember 1925 wurde die Verfassungsvorlage über die AHV von Volk und Ständen angenommen: Damit trat Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung in Kraft. Darin hiess es: «Der Bund wird auf dem Weg der Gesetzgebung die Alters- und Hinterlassenenversicherung einrichten; er ist befugt, auf einen späteren Zeitpunkt auch die Invalidenversicherung einzuführen.» Der schwierigste Teil der Arbeit stand damit aber noch bevor: Im Gesetz zur AHV mussten die Fragen der Finanzierung sowie der Organisationsform konkretisiert werden.

Gescheiterter Gesetzesartikel

Die erste Botschaft — Der Bundesrat unterbreitete der Bundesversammlung 1929, also vier Jahre später, eine Botschaft zum Bundesgesetz zur Alters- und Hinterlassenenversicherung, die so genannte «Lex Schulthess». Das nach Edmund Schulthess – dem für das Dossier verantwortlichen Bundesrat – benannte Gesetz nahm das Parlament wiederum zwei Jahre später beinahe einstimmig an. Mit diesem Gesetz sollte unter weitgehender Mitwirkung der Kantone beim Vollzug eine obligatorische Altersversicherung eingeführt werden.

Diese sollte aus Beitragsleistungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie mit staatlichen Zuschüssen finanziert werden und durch die Ausrichtung von Mindestleistungen eine Basisversicherung garantieren. Vermutlich begünstigten vor allem referendumpolitische Gründe die Volksversicherungslösung: Eine mit Beiträgen und zusätzlich mit Steuermitteln finanzierte Versicherung nur für gewisse Berufsgruppen, wie sie in anderen europäischen Ländern eingeführt wurde, hätte zweifellos den Widerstand der in die Versicherung nicht eingeschlossenen Bevölkerungsgruppen hervorgerufen.

Trotz dieser viel versprechenden Ausgangslage ergriffen konservative Wirtschaftskreise, Kommunisten und Pensionskassen das Referendum. In der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1931 erlitt das AHV-Gesetz eine Abfuhr. Zunächst stimmte die wiederum prekäre Wirtschaftslage die Steuerzahler wenig ausgabenfreudig. Dann dürfte das geplante Obligatorium entscheidend zum Widerstand gegen die Vorlage beigetragen haben. So fürchteten die Gegner, dass der vorgesehene Versicherungszwang zu einem Staatssozialismus führen würde. Weiter meinten sie, dass das Gesetz die privaten Kassen übergehe, die Kantone zu Ausführungsorganen des Bundes degradiere und ihnen gleichzeitig aber enorme finanzielle Lasten auferlege. Schliesslich bekämpften auch die Kommunisten die «Lex Schulthess». Sie waren – zusammen mit einem Teil der Sozialdemokraten – der Meinung, dass die Arbeitgeber zu wenig zur Finanzierung der AHV herangezogen würden. Zudem beurteilten sie die AHV-Leistungen als zu wenig grosszügig (GNAEGI 2004).

Unheilige Allianz — Das Referendumskomitee war gewissermassen eine «unheilige Allianz», in der die einen gegen den drohenden Zentralismus und die anderen gegen zu geringe Leistungen kämpften. Die bürgerlichen Gegner der Vorlage brachten gar knapp vor der Abstimmung als Alternative zur «Lex Schulthess» noch eine Volksinitiative ein, die lediglich den Ausbau der bereits bestehenden Alters- und Hinterlassenenfürsorge vorsah. Damit mutierte das Referendum zu einem Entscheid über Versicherung oder Fürsorge, wobei

die Fürsorge aufgrund der Ablehnung der Vorlage zunächst die Oberhand behielt (SOMMER 1978). Am gleichen Tag wie die «Lex Schulthess» scheiterte auch das Bundesgesetz zur Tabakbesteuerung, das dem Bund wichtige Einnahmen für die AHV bringen sollte. Damit brach eine wichtige Säule der Finanzierung des Projekts weg, was weitere Versuche der Realisierung der AHV ins Stocken brachte (OBINGER 1998).

Da die Notwendigkeit einer Altersvorsorge aber offensichtlich war, begannen nach dem Ersten Weltkrieg die Kantone mit der Einführung von kantonalen Rentensystemen. Neben Glarus (1918) schufen in der Zwischenkriegszeit Appenzell Ausserrhoden (1925) sowie Basel-Stadt (1930) obligatorische Volksversicherungen. Bereits früher hatten die Kantone Genf (1849), Neuenburg (1898) und Waadt (1907) freiwillige Rentenversicherungen eingeführt.

LVEO und Wirtschaftsaufschwung als Wegbereiter

Als der Zweite Weltkrieg ausbrach, erinnerte man sich an die wirtschaftlich katastrophalen Folgen des Ersten Weltkriegs. Um das damalige Problem mit der militärischen Notunterstützung zu vermeiden, erliess der Bundesrat im Dezember 1939 einen Beschluss zur provisorischen Regelung der Lohnausfallentschädigung an Aktivdienst leistende Arbeitnehmer. Die Einführung dieser so genannten Lohn- und Verdienstersatzordnung (LVEO) unterlag nicht dem Referendum – sondern basierte auf einem Vollmachtsbeschluss des Bundesrats. Die LVEO beruhte auf dem Prinzip, dass die trotz Aktivdienst ihrem Beruf nachgehenden Personen zum teilweisen Ausgleich des Lohn- bzw. Verdienstaufschlags der Wehrmänner Beiträge leisten. Die über Lohnprozente finanzierte und von den Ausgleichskassen der Wirtschaftsverbände organisierte LVEO bewährte sich und wurde rasch populär. Die Tatsache, dass Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen und politische Parteien die Urheberschaft der LVEO für sich beanspruchten, unterstreicht deren Beliebtheit.

Bereits 1942 reichten die Kantone Genf und Neuenburg je eine Initiative zur Umwandlung der LVEO-Kassen in AHV-Ausgleichskassen und zur Gründung der AHV ein. Der Bundesrat beantragte dem Parlament jedoch, nicht auf die Standesinitiativen einzutreten, da einer Altersversicherung die finanziellen Grundlagen fehlten. Arbeitgeberkreise, die eine Altersversicherung ablehnten und stattdessen die Altersfürsorge bejahten, bestärkten den Bundesrat in seiner Zurückhaltung.

Steigender Druck auf den Bundesrat — Während des Zweiten Weltkriegs stieg jedoch der politische Druck auf den Bundesrat, eine gesetzliche Altersversicherung einzuführen. Zahlreiche Motionen und Postulate aus dem Parlament forderten die Einführung einer Alters- und Hinterlassenenversicherung. Der Ruf nach einem AHV-Gesetz war vermutlich auch durch die Geschehnisse in den anderen Ländern Europas und jenseits des Atlantiks beeinflusst. Besonders erwähnenswert sind Roosevelts «New Deal» sowie die Atlantik-Charta von Roosevelt und Churchill, die sich beide für «freedom from want» – für Freiheit von Not und für soziale Sicherheit – einsetzen. Im darauf folgenden Jahr präsentierte ausserdem William Beveridge, der damalige Direktor des britischen Arbeitsamts, seinen Plan für ein umfassendes System sozialer Sicherheit. Nicht zuletzt dieser Plan übte einen grossen Einfluss auf die umliegenden Länder und auch auf die Schweiz aus (SOMMER 1978).

Durch das Erstarken der SP im Nationalrat (1943 konnte die SP ihre Sitze von 45 auf 56 erhöhen), aber auch durch die Mehrung der Stimmen aus allen Bundesratsparteien zugunsten der Einführung einer Altersvorsorge geriet der Bundesrat immer mehr unter Zugzwang. Nach zwei weiteren Standesinitiativen zur Einführung des AHV-Gesetzes aus den Kantonen Bern und Aargau beantragte der Bundesrat, auf diese einzutreten. Er setzte eine ausserparlamentarische AHV-Kommission ein, die sich u.a. aus Funktionären der Spitzenverbände und aus Vertretern von Versicherungsgesellschaften zu-

sammensetzte, und beauftragte sie mit der Ausarbeitung eines Gesetzestextes. Diese AHV-Kommission prägte fortan die Entwicklung der AHV massgeblich.

Die wirtschaftlichen Folgen des Zweiten Weltkriegs fielen in der Schweiz weniger schlimm aus als jene des Ersten, und es kam auch nicht zu einer Rezession. Im Gegenteil: Die Wirtschaft erlebte in den 1950er Jahren ein früher nie gekanntes Wachstum. Diese günstige Lage ermöglichte eine Konsolidierung der im Krieg getroffenen Vollmachtsbeschlüsse durch die Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung 1947 und einen weiteren Ausbau der Sozialversicherung. Die grosse Solidarität zwischen den Bevölkerungsgruppen, die in der Notsituation des Kriegs entstanden war, mag die Bildung von neuen Sozialversicherungen begünstigt haben.

Der Bundesrat legte dem Parlament bereits 1946 eine Botschaft und einen Entwurf zum neuen Alters- und Hinterbliebenenversicherungsgesetz vor, die auf dem AHV-Konzept der Expertenkommission beruhten. Wie die «Lex Schulthess» von 1931 beinhaltete das neue Gesetz ein Beitragsobligatorium. Den «lohnprozentualen» Beiträgen standen nun aber Renten gegenüber, die von der vergangenen Beitragsleistung abhängig waren. Damit sollten auch reichere Bevölkerungsgruppen Leistungen beziehen. Hier spielten wiederum referendumpolitische Überlegungen eine Rolle, da befürchtet wurde, dass viele Stimmbürger es ablehnen würden, Gelder an eine Institution zu zahlen, von der sie selber nicht profitieren können würden. Die Renten wurden nach oben und unten begrenzt, wodurch ein starker Solidaritätseffekt in der AHV verankert wurde. Bezüglich der Beitragsbemessung und des Vollzugs lehnten sich die Experten stark an das Ausgleichssystem der Lohn- und Verdienstersatzordnung an, um – auch hier aus referendumpolitischen Überlegungen – die Entstehung einer zentralistischen Administration zu verhindern (OBINGER 1998). Sah die «Lex Schulthess» noch eine Mischung aus Kapitaldeckungs- und Umlageverfahren vor, so begnügte sich diese Vorlage mit einem Umlageverfahren. Für die Planung und Überprüfung der Finanzen wurde

Die technische Bilanz

Das Instrument der technischen Bilanz wurde zusammen mit der AHV eingeführt. Sie stellte das auf weite Sicht berechnete Einnahmen- und Ausgabenbudget der AHV dar. Der Barwert aller künftigen Einnahmen ergab die Aktiven, der Barwert aller künftigen Ausgaben die Passiven der technischen Bilanz. Zweck der technischen Bilanz war eine periodische Überprüfung der demographischen, wirtschaftlichen und versicherungstechnischen Rechnungsgrundlagen der AHV mit dem Ziel, grössere Abweichungen der AHV-Ausgaben, die das finanzielle Gleichgewicht der Versicherung in Frage stellen könnten, rechtzeitig zu erkennen und die sich daraus aufdrängenden Massnahmen ergreifen zu können.

Der technischen Bilanz wurde anfänglich grosse Bedeutung beigemessen. Die jährlichen Einnahmenüberschüsse («ewige Rente» genannt) stellten den Betrag dar, der bei Revisionen als Obergrenze für Mehrausgaben respektiert werden sollte. Somit wurde während der Jahre des Ausbaus der AHV meist auf die technische Bilanz und deren Überschüsse Bezug genommen, um einen Ausbau der Leistungen zu rechtfertigen. Im Lauf der Zeit aber nahm die Bedeutung der technischen Bilanz wieder ab. Zum einen wurde sie von den Anhängern des reinen Umlageverfahrens als unnötig kritisiert, da nicht die finanzielle Lage der AHV, sondern der Bedarf für die Bestimmung der Renten ausschlaggebend sein sollte. Zum Zweiten verliess man sich immer weniger auf die technische Bilanz, weil insbesondere die wirtschaftlichen Parameter in den Jahrzehnten stark schwankten und man so keine sicheren Annahmen bzgl. der Entwicklung treffen konnte. Zum Dritten liess man sich von den hohen Einnahmenüberschüssen dazu verleiten, eine langfristige Betrachtung für nicht notwendig zu erachten; die Betrachtung auf Jahressicht hielt man für ausreichend. Mit der 6. AHV-Revision 1964 wurde die technische Bilanz schliesslich abgeschafft.

eine technische Bilanz eingerichtet, die sämtliche künftigen Einnahmen und Ausgaben der AHV auswies. Die technische Bilanz stellte das auf weite Sicht berechnete Einnahmen- und Ausgabenbudget der AHV dar. Zudem wurde nach dem Beispiel der LVEO ein zentraler Ausgleichsfonds eingerichtet, der den Ausgleich zwischen den Beiträgen der Versicherten, der Arbeitgeber und des öffentlichen Sektors einerseits und den Renten andererseits bewerkstelligen sollte. Der Ausgleichsfonds sollte die Renten ein Jahr lang decken. Das Rentenalter wurde für Frau und Mann auf 65 Jahre festgesetzt. Dies alles zeigt: Der Bundesrat legte vor, was referendumpolitisch machbar sein würde.

Lange Beratungen im Nationalrat und Sondersession — Bei der Beratung des AHV-Gesetzes, die am 1. Juli 1946 in der nationalrätlichen Kommission begann, herrschte wenig Einigkeit innerhalb der Räte, insbesondere nicht in der grossen Kammer. Der Nationalrat brauchte neben einer ordentlichen auch noch eine Sondersession, bis er sich einigte und die Vorlage an den Ständerat weiterreichte.

In der Kommission des Nationalrats wurde zuerst die Ausgestaltung der AHV diskutiert. Während die FDP Genf zusammen mit dem LDU den Vorschlag des Bundesrats als zu wenig umverteilend erachtete, war die BGB genau gegenteiliger Meinung. Die FDP des Kantons Zürich hingegen war der Ansicht, die AHV sei zu etatistisch und die Alterssicherung sollte auf der kantonalen Ebene geregelt werden. Man einigte sich vorderhand auf einen Kompromiss, indem sowohl dezentrale als auch zentrale Elemente die Ausgestaltung der AHV bestimmten.

Nach der Ausgestaltung der AHV beriet die Kommission deren Finanzierung, welche nicht minder umstritten war. Der Bundesrat hatte als staatliche Finanzierungsquelle die von den Kantonen erhobene Nachlasssteuer vorgesehen. Hier zeigte sich der Föderalismus-Zentralismus-Graben, welcher die nationalrätliche Kommission spaltete: Insbesondere die Freisinnigen aller Kantone und auch die BGB stellten sich gegen einen Eingriff in die Finanzautonomie der Kantone. Die Finanzierung der AHV durch die Nachlasssteuer wurde in der dritten Sitzung der Kommission des Nationalrats denn auch gestrichen, da die Aufwendungen des Bundes kleiner waren als ursprünglich prognostiziert und durch die Zinsen der Überschüsse aus der LVEO gedeckt werden sollten. Auch dies geschah nicht zuletzt aus referendumpolitischen Gründen. Nach einigen Modifikationen und einem klaren Bekenntnis zur Bedeutung der Selbstvorsorge einigte man sich in der dritten Sitzung auch auf die generelle Ausgestaltung der AHV.

Nachdem man in der nationalrätlichen Kommission eine Einigung erzielt hatte, wurde eigens für die AHV im August 1946 eine Sondersession des Natio-

nalrats einberufen. Im Nationalrat spiegelten sich die Interessen der Kommissionsmitglieder: Wiederum kritisierte der LDU, dass die AHV einen zu schwachen Umverteilungscharakter besass. Ausserdem wurden lange Diskussionen zur Stellung einzelner Gruppen, wie beispielsweise der Selbständigerwerbenden und der Ausländer, geführt. Bis zum Ende der ausserordentlichen Session aber war man sich über die Ausgestaltung der AHV einig. Nur eine Minderheit der Parlamentarier stellte sich grundsätzlich gegen die AHV.

Das Thema der Finanzierung wurde in der darauf folgenden Herbstsession in Angriff genommen. Im Zentrum standen die Quellen für die Finanzierung der Beiträge der öffentlichen Hand. Nach einigem Seilziehen einigte man sich auf den Vorschlag des Bundesrats, die Finanzierung mit den Zinsen der LVEO-Überschüsse zu bestreiten, und änderte beinahe nichts am Vorschlag der nationalrätlichen Kommission. Mit 152 zu 8 Stimmen bei 7 Enthaltungen wurde die Vorlage im Nationalrat angenommen.

Rasche Klärung im Ständerat — Im Anschluss an die Abstimmung im Nationalrat wurde das AHV-Gesetz zunächst in der ständerätlichen Kommission beraten und dann gleich in den Ständerat geschickt, der es in der Wintersession 1946 beriet. Dieser trat stärker und sehr geschlossen für die Einführung der AHV ein. Die wenigen Ständeräte, die sich gegen eine staatliche Alterssicherung äusserten, wurden von ihren Kollegen darauf hingewiesen, dass man «fähig sein muss, im Interesse des Zustandekommens eines grossen Werkes persönliche Opfer zu bringen» (BINSWANGER 1986; S. 105). Im Ständerat diskutierte man dennoch v.a. zwei Punkte: die Unterscheidung der Rente nach Wohnort sowie die Beiträge der Selbständigerwerbenden. Die Mehrheit des Ständerats argumentierte gegen eine Abstufung der Renten nach Ortsklassen, welche städtischen Rentnern mehr Rente zusprechen sollte als solchen, die auf dem Land wohnten. Ebenso führte der Ständerat eine Bestimmung ein, wonach den Selbständigerwerbenden, die nur einen Beitrag gemäss degressiver Skala zu leisten hatten, Anspruch auf eine dem vollen Beitrag entsprechende Rente

haben sollten. Diese Regelung kam in erster Linie den Landwirten entgegen, die eine wichtige Wählergruppe der Ständeräte vor allem der ländlichen Kantone darstellten.

Am 17. Dezember 1946 wurde die Vorlage zur Bereinigung der Differenzen zurück in den Nationalrat geschickt. Mit zwei abweichenden Beschlüssen zu Detailfragen gingen die beiden Vorlagen an den Ständerat zurück. Der Ständerat schloss das Differenzbereinigungsverfahren am Nachmittag des gleichen Tags durch Zustimmung zu beiden Fällen ab. In der Schlussabstimmung am 20. Dezember 1946 wurde die Vorlage sowohl vom National- als auch vom Ständerat mit grosser Mehrheit angenommen.

Erneutes Referendum — Trotz dieser Einigkeit im Parlament wurde wie schon 1931 auch gegen dieses AHV-Gesetz das Referendum ergriffen. Federführend waren liberale Kreise aus der Westschweiz, unterstützt durch die Exportindustrie und einige katholisch-konservative Gruppen. Wiederum stammte die Mehrzahl der Unterschriften aus welschen und katholisch-konservativen Kantonen. Die Gewerkschaften, die damit das AHV-Gesetz gefährdet sahen, gründeten das «gewerkschaftliche Aktionskomitee pro AHV», welches sich für die AHV-Vorlage einsetzte. In den Abstimmungskampf wurde von Seiten des Bundes viel investiert, sogar ein Informationsdienst wurde eingerichtet, um die Fragen der Bürger zur AHV zu beantworten. Die Gegnerseite hielt sich bedeckt, und es gab auch keine einzige Partei oder Interessengruppe, die sich offiziell gegen die AHV stellte. Das AHV-Gesetz wurde in der Volksabstimmung vom 6. Juli 1947 denn auch mit einer überwältigenden Mehrheit von 80 Prozent angenommen. Es trat Anfang 1948 in Kraft.

Mehrheitsfähigkeit erreicht — Was machte das AHV-Gesetz von 1946 mehrheitsfähiger als die 1931 abgelehnte «Lex Schulthess»? Sicherlich spielte die weniger angespannte Wirtschaftslage eine wichtige Rolle. Ebenso entscheidend aber war, dass die Vorlage nicht nur sämtliche Bedenken aufnahm,

sondern auch auf dem Beitragssystem und der Organisation der Lohn- und Verdienstersatzordnung aufbauen konnte, die der Bundesrat mit seinen Kriegsvollmachten unter Ausschaltung des Referendums durchgesetzt hatte (OBINGER 1998).

Die Konfliktlinien, entlang deren sich die politischen Akteure in der Aufbauphase der AHV positionierten, konnten somit überwunden werden. Die Föderalisten, die sich gegen eine vom Bund organisierte Altersvorsorge stellten, eine Schwächung der Selbstvorsorge und einen Bedeutungsverlust der Familie befürchteten, konnten durch einen kantonalen Vollzug sowie die im Vergleich zum Ausland eher bescheidenen Leistungen überzeugt werden. Die Zentralisten, die eine Vereinheitlichung der durch Kantone und Gemeinden geregelten Altersvorsorge befürworteten und die Verantwortung zur Verhinderung von Altersarmut beim Bundesstaat sahen, wurden durch das zentrale Gesetz sowie ein umverteilendes, aber dennoch alle Bürgerinnen und Bürger umfassendes System zufrieden gestellt. Die Einsicht in die Notwendigkeit einer funktionierenden Altersvorsorge überwog die Bedenken.

Begehren und Vorschläge von allen Seiten

Schon kurz nach Inkrafttreten des AHV-Gesetzes 1948 wurden zahlreiche Motionen und Postulate zum Ausbau der AHV eingereicht. Der Bundesrat zeigte sich bereit, Leistungsverbesserungen im Rahmen des durch die technische Bilanz ausgewiesenen Überschusses zu tätigen. Da der AHV-Fonds aufgrund der guten Konjunktur schneller als vorgesehen wuchs und man zudem eine Inflation befürchtete, war man sehr ausgabenfreudig (BORNER und SOMMER 1978). Der Bundesrat beschloss deshalb eine erste AHV-Revision mit Mehrausgaben von 12 Millionen Franken bzw. 15 Prozent pro Jahr, welche 1950 ohne Gegenstimmen von beiden Räten angenommen wurde.

Der sich aus der technischen Bilanz ergebende Aktivüberschuss betrug knapp 70 Millionen Franken im Jahresdurchschnitt, also etwa 30 Prozent der Ausgaben. Dieser Überschuss animierte die Parlamentarier, aber auch Parteien und soziale Institutionen, zahlreiche Motionen und Eingaben einzureichen. Der Schluss liegt nahe, dass oft eher Überschüsse in der technischen Bilanz als wirklicher Bedarf für den Ausbau der Leistungen ausschlaggebend waren. Auch die 2. AHV-Revision wurde 1953 oppositionslos von den Räten angenommen.

Zahlreiche Postulate, Eingaben von Parteien und Vereinigungen (unter anderem eine Petition des «Beobachters») setzten den Bundesrat weiter unter Druck, die Leistungen der AHV auszubauen. Die Hauptforderung der Anspruchsgruppen bestand in der Heraufsetzung bzw. Abschaffung der Einkommensgrenzen, unter welchen die Übergangsgeneration Renten erhielt. Der Bundesrat beantragte dem Parlament, diese Grenzen lediglich heraufzusetzen. Das Parlament hingegen beschloss eine vollumfängliche Abschaffung der Einkommensgrenzen. Diese 3. AHV-Revision trat am 1. Januar 1956 in Kraft.

Im Rahmen einer 4. AHV-Revision beschloss der Bundesrat, auf im Vorfeld der 3. Revision eingereichte, aber nicht behandelte Postulate einzutreten. Weitere Forderungen, unter anderem vom Gewerbeverband, kamen hinzu. Bei all diesen Vorstössen standen die Erhöhung der Minimalrenten sowie die Senkung des Rentenalters der Frauen im Vordergrund. Auf den Grossteil der Postulate wurde eingetreten, so dass die 4. AHV-Revision eine Erhöhung der ordentlichen Renten, eine Herabsetzung des Rentenalters der Frauen auf 63 Jahre sowie eine Senkung der Beiträge der Selbständigerwerbenden mit sich brachte. Auch diese Revision wurde ohne grossen Widerstand im Parlament angenommen und trat im Januar 1957 in Kraft. Der Bundesrat stützte sich vermutlich auf die Hoffnung, dass nach einer so grosszügigen Revision des AHV-Gesetzes (sie kostete mehr als die ersten drei Revisionen zusammen) nun «einige Jahre Ruhe einkehren würden» (BINSWANGER 1986).

Weitere Bedürfnisse und Anliegen — Entgegen der Hoffnung des Bundesrats aber wurden zwischen 1958 und 1960 weitere Begehren nach Rentenerhöhungen eingereicht. Mit der Übernahme des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) 1959 durch SP-Bundesrat Hans-Peter Tschudi ging der Ausbau der AHV weiter. Während seiner vierzehnjährigen Amtszeit profilierte sich Tschudi als Sozialversicherungsexperte. Während FDP-Bundesrat Walther Stampfli als «Vater der AHV» in die Geschichte einging, verkörperte Hans-Peter Tschudi in der Öffentlichkeit den Ausbau der AHV. Darin war er auch getragen von

einem internationalen Trend: Die Reform der staatlichen Altersvorsorge in Schweden und vor allem Konrad Adenauers weitgehende Rentenreform mit der Anpassung der Renten an Reallöhne und Inflation in Deutschland im Jahr von Tschudis Amtsübernahme hatten auch für die Schweiz Vorbildcharakter.

Erste Verfassungsinitiative — Neben parlamentarischen Vorstössen und Eingaben von Rentnervereinigungen wurde erstmals seit Einführung der AHV zum Mittel der Verfassungsinitiative gegriffen. Die Eidgenössische «Volksinitiative zur Erhöhung der Alters- und Hinterlassenenversicherungs-Renten und Ausbau des Umlagerungsverfahrens», die 1959 von der SP eingereicht wurde, verlangte eine Erhöhung der Beiträge von Bund und Kantonen von damals ca. 16 Prozent auf mindestens 40 Prozent des Gesamtbedarfs der AHV. Weiter wurde von einem überparteilichen Komitee, bestehend aus Vertretern der FDP und der EVP, eine Initiative eingereicht, die verlangte, dass die Renten periodisch neu festzusetzen seien, wobei eine Anpassung an ein nominell gestiegenes Volkseinkommen zu erfolgen habe. Zudem wurde eine dreissigprozentige Erhöhung der Rentensätze gefordert. Die beiden Initiativen erfüllten ihren Zweck: Der Bundesrat beschloss, eine weitere Revision des AHV-Gesetzes in die Wege zu leiten, in der Hoffnung, die Initianten durch eine Verständigungslösung zum Rückzug der Initiativen zu bewegen.

Wie alle Vorlagen in Sachen AHV wurden auch diese Fragen von der ausserparlamentarischen AHV-Kommission beraten, bevor sich der Bundesrat damit befusste. Die vom Bundesrat beschlossene Revisionsvorlage folgte weitgehend den Anträgen der Mehrheit der AHV-Kommission. Der Antrag an die Bundesversammlung war eine Erhöhung der ordentlichen Renten um durchschnittlich 28 Prozent.

Auch diese Vorlage wurde trotz ihrer grossen finanziellen Auswirkung – die Mehrkosten von 385 Millionen Franken überstiegen jene der bisherigen vier Revisionen zusammen um mehr als 100 Millionen, insgesamt wurde eine

weitere Steigerung um 16 Prozent der Ausgaben anvisiert – innert Kürze beraten und von beiden Räten angenommen. Anfang 1962 trat die 5. AHV-Revision in Kraft.

Die Flut der Vorstösse für einen weiteren Ausbau der AHV stieg aber auch nach dieser 5. AHV-Revision weiter an. Die Vereinigung der AHV-Rentner Avivo reichte 1962 die «Volksinitiative zur Erhöhung der Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung» ein. Im gleichen Jahr brachte auch der «Beobachter» eine «Volksinitiative für zeitgemässere Alters-, Hinterlassenen- sowie Invaliden-Versicherungsrenten mit Teuerungsausgleich» zustande. Zusätzliche sieben parlamentarische Vorstösse und zahlreiche Eingaben verlangten ebenfalls weitere Rentenerhöhungen. Der Bundesrat leistete dem Vorschlag der AHV-Kommission wiederum Folge und legte dem Parlament den Antrag vor, die Renten um einen Drittel zu erhöhen. Zudem wurde das Rentenalter der Frau um ein weiteres Jahr auf 62 Jahre herabgesetzt sowie die technische Bilanz abgeschafft. Diese Anträge wurden im Rahmen der 6. AHV-Revision verwirklicht.

Verankerung des Drei-Säulen-Systems

Bereits im Rahmen der 6. AHV-Revision 1963 führte der Bundesrat in seiner Botschaft aus, dass die Sicherung der Bevölkerung grundsätzlich auf drei Arten zu erfolgen habe: durch die Selbstvorsorge, die berufliche Kollektivvorsorge sowie durch die Sozialversicherung. Dieses Konzept wurde später als so genanntes Drei-Säulen-System bekannt. Eine allfällige Lücke zwischen dem Renteneinkommen und dem Existenzbedarf sollte mit der Ausrichtung von Ergänzungsleistungen gefüllt werden. Auch diese AHV-Revision wurde in Kürze im Parlament beraten und wiederum ohne Gegenstimmen angenommen. Die bereits erwähnten Initiativen der Avivo und des «Beobachters» kamen nie vor das Volk, beide Initiativen wurden 1964 bzw. 1965 zurück-

----- Die berufliche Vorsorge als Vorreiterin in der Altersvorsorge -----

Die berufliche Vorsorge wurde zwar erst 1972 offiziell in der Bundesverfassung erwähnt, jedoch spielte sie schon lange davor eine bedeutende Rolle in der Entwicklung der Altersvorsorge in der Schweiz. Bereits im 19. Jahrhundert richteten verschiedene Kantone und Betriebe Kassen für bestimmte Berufsgruppen ein – für Lehrkräfte in Waadt, für Polizisten in Basel, für Fabrikarbeiter in Zürich. Nach dem Ersten Weltkrieg nahm die Anzahl Pensionskassen dank der Steuerbefreiung der Versicherungsbeiträge, insbesondere von der Kriegsgewinnsteuer, sprunghaft zu. 1903 gab es 150 Pensionskassen, 1925 bereits 1200. Dabei profitierten die Pensionskassen von der zögerlichen Entwicklung der AHV: Insbesondere das Scheitern der «Lex Schulthess» im Jahr 1931 kurbelte die Entwicklung der privaten Pensionskassen an (LEIMGRUBER 2008).

Da die Rente aus der AHV trotz steter Erhöhung für viele nicht dazu ausreichte, den Lebensstandard zu erhalten, wuchs das Bedürfnis nach einer umfassenderen beruflichen Vorsorge. Während die AHV von politischen Entscheidungsprozessen abhing, folgte die Entwicklung der Pensionskassen dem Wirtschaftszyklus und erfuhr ihren Ausbau in den Jahren der Hochkonjunktur. Mitte der 1950er Jahre war nur etwa ein Viertel der Bevölkerung in der beruflichen Vorsorge versichert; 1975 war es bereits die Hälfte (LEIMGRUBER 2008). Als Reaktion auf zwei Volksinitiativen, die eine Verstaatlichung der Pensionskassen verlangten, wurde das Drei-Säulen-System mit der 8. AHV-Revision in der Bundesverfassung verankert. Dies ebnete den Weg für das Obligatorium der 2. Säule, welches seit 1985 jeden Arbeitgeber verpflichtet, eine berufliche Vorsorge für seine Mitarbeitenden einzurichten.

gezogen, da ihre Anliegen in der 6. AHV-Revision aufgenommen wurden. Sie trat 1964 in Kraft.

1966 reichte der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund eine «Volksinitiative für den weiteren Ausbau der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung» ein, welche verlangte, dass die AHV-/IV-Renten jährlich im Ausmass der Teuerung sowie der Zunahme des realen Volkseinkommens zu erhöhen seien. Das Thema der Anpassung der Renten an die Teuerung war schon früher aufgrund der Preis- und Lohnentwicklung im Nationalrat zur Sprache gekommen. Bundesrat Tschudi wollte das komplexe Thema der Rentenindexierung, das heikle Grundsatzfragen aufwarf, jedoch nicht aufgreifen.

Dennoch wollte der Bundesrat die Rentenbezüger nicht auf unbestimmte Zeit vertrösten, weshalb er dem Parlament eine zehnprozentige Rentenerhöhung auf den 1. Januar 1967 beantragte. Wie bei Vorlagen zur AHV üblich, genehmigten die Räte die Vorlage rasch und ohne Gegenstimme. Dieses Mal wurde nicht wie bisher das AHV-Gesetz abgeändert, sondern es wurde lediglich ein Bundesbeschluss gefasst. Diese Änderung wurde als «Teuerungsrevision» bezeichnet und kostete im Jahresdurchschnitt 225 Millionen Franken – also eine weitere Erhöhung der Ausgaben von gut 14 Prozent (BINSWANGER 1986).

Umfassende 7. Revision — Die Initiative des Christlichnationalen Gewerkschaftsbunds, zwölf weitere AHV-Postulate von Parlamentariern, wovon eines die Einführung einer Volkspension forderte, sowie eine Eingabe des Komitees für «Gesichertes Alter» veranlassten den Bundesrat noch im Dezember 1966, die AHV-Kommission mit der Prüfung aller Forderungen und aufgeworfenen Fragen zu beauftragen und damit das Verfahren zur 7. AHV-Revision einzuleiten. Im Gegensatz zu den vorangegangenen Revisionen war der Bundesrat bezüglich der Ausgestaltung der AHV nun aber bereits gebunden. Er konnte sich auf das in seiner Botschaft zur 6. AHV-Revision festgelegte Konzept der drei Säulen berufen und so eine extreme Lösung, wie sie mit der Einführung der Volkspension verlangt wurde, von vornherein ausschliessen. Der Bundesrat beschränkte sich daher auf eine Erhöhung der Leistungen und klammerte die Systemfrage aus.

Mit der 7. AHV-Revision, die im Januar 1969 in Kraft trat, wurden fast 100 gesetzliche Bestimmungen abgeändert. Der Ausbau der AHV ging weiter: Die Revision erhöhte die Renten um 50 bis 60 Prozent, wozu die Beitragssätze auf 5,2 Prozent angehoben werden mussten; zusammen mit der IV und den EO-Beträgen ergab dies Lohnabgaben von 6 Prozent. Mit der Erhöhung des Beitragssatzes verstärkte sich auch die Belastung der Selbständigerwerbenden. Ausserdem schaffte die 7. Revision die reale Verzinsung der Altersguthaben der Rentner ab, so dass diese nur noch an die Teuerung angepasst wurden. Weiter wurde der freiwillige Rentenaufschub eingeführt.

Der Bundesrat hielt in der 7. AHV-Revision am anlässlich der 6. AHV-Revision aufgestellten Grundsatz fest, wonach das finanzielle Gleichgewicht der AHV nur für 20 Jahre – und nicht wie noch mit der technischen Bilanz für alle bereits geborenen Generationen – sichergestellt werden soll. Er meinte lapidar, dass die Aufrechterhaltung des finanziellen Gleichgewichts nach Ablauf der 20 Jahre eine «curia posterior» sei und ihn somit nicht weiter zu beschäftigen habe (BINSWANGER 1986). – Eine Sorglosigkeit, die sich als fatal erweisen sollte. Offen blieb ebenfalls, wie Bund und Kantone die Ausgabensteigerung der 7. AHV-Revision finanzieren sollten: Sie verursachte einen Anstieg der durchschnittlichen Jahresausgaben um fast eine Milliarde Franken bzw. 40 Prozent. Sie wirkte sich auch auf der Einnahmenseite deutlich aus: Die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber stiegen von 1,67 auf 2,27 Milliarden Franken; die Beiträge der öffentlichen Hand von 350 auf 572 Millionen Franken. Selbst von bürgerlicher Seite erfolgte darauf kein Referendum.

Verhinderung der Volkspension

Die nach wie vor gute Konjunktur sowie die rasche Folge der AHV-Revisionen mit immer weitergehenden Rentenerhöhungen erweckten bei vielen den Eindruck, dass noch viel mehr möglich sei. So witterten die linken Parteien wohl auch ihre Chance, ihren schon lange gehegten Wunsch einer Volkspension doch noch durchzusetzen. Kurz nach Inkrafttreten der 7. AHV-Revision – und dem Bekenntnis zu den drei Säulen in der bundesrätlichen Botschaft zur 6. AHV-Revision – reichte die Partei der Arbeit (PDA) im Dezember 1969 die «Initiative für eine wirkliche Volkspension» ein. Ein Vierteljahr später reichte auch die sp ihre «Initiative für die Einführung einer Volkspension» ein, welche die Schaffung einer obligatorischen Grundversicherung forderte, deren Renten einen im Gesetz festzulegenden Existenzbedarf zu decken hätten.

Beide Initiativen stellten das ganze System der beruflichen Vorsorge mit den privaten Pensionskassen in Frage. Eine Annahme mindestens der *sp*-Initiative schien aufgrund der *AHV*-freundlichen Stimmung und der vielen stimmberechtigten Bezüger einer Altersrente nicht unrealistisch. Dies bewog die bürgerlichen Parteien und den *LDU* dazu, ein überparteiliches Komitee zu gründen und die «Initiative für eine zeitgemässe Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge» zu lancieren. Diese verlangte erstens eine *AHV*, die den durchschnittlichen Existenzbedarf deckt, und zwar mit Beiträgen der Versicherten von höchstens acht Prozent des Einkommens, zweitens das Obligatorium der 2. Säule sowie die Förderung der Selbstvorsorge durch den Bund mittels Massnahmen der Fiskal- und Eigentumspolitik.

Die bürgerliche Initiative wollte eine starre Festlegung der Renten auf 60 Prozent des Erwerbseinkommens verhindern, wie dies die Vorlage der *PDA* forderte. Gleichzeitig sollte durch die *AHV* mit der beruflichen Vorsorge zusammen ein ausreichendes, den Lebensstandard erhaltendes Renteneinkommen erreicht werden können. Bis anhin hatten die Bürgerlichen gegen ein *BVG*-Obligatorium gekämpft; im Lichte der beiden neuen Initiativen hielten sie ein Obligatorium nun aber für unvermeidlich, um das auf den drei Säulen beruhende schweizerische Vorsorgesystem gegenüber der Volkspension wirksam verteidigen zu können.

Erfolgreicher Gegenvorschlag — Zwei parlamentarische Motionen forderten den Bundesrat auf, eine Vorlage nach den Grundsätzen der bürgerlichen Initiative zur Revision von Art. 34^{quater} *BV* zu unterbreiten. Die *AHV*-Kommission erarbeitete einen Vorschlag, der ein Kompromiss aus der *sp*- und der bürgerlichen Initiative war. Somit zeichnete sich eine Volksabstimmung ab, in der sich die *PDA*-Initiative und der Gegenvorschlag gegenüberstehen würden. Der Kompromiss bestand unter anderem im Weglassen der Acht-Prozent-Beitragsklausel sowie im Entfernen der von der *sp* geforderten Zusatzversicherung. Dafür wurde aus der bürgerlichen Initiative das Bekenntnis zur

Förderung der Selbstvorsorge übernommen. Der von der AHV-Kommission konzipierte Gegenentwurf wurde vom Bundesrat akzeptiert und dem Parlament vorgelegt. Das Parlament nahm den bundesrätlichen Vorschlag mit wenigen Änderungen an und folgte der Botschaft des Bundesrats, die PDA-Vorlage abzulehnen. Sowohl die SP als auch das bürgerliche Komitee zogen ihre Initiativen aufgrund des Gegenvorschlags zurück.

Die PDA-Initiative wurde am 3. Dezember 1972 von Volk und Ständen klar verworfen. Der Gegenvorschlag hingegen wurde am gleichen Tag mit grossem Mehr angenommen. Im Gegensatz zum ursprünglichen Artikel war der neue Verfassungsartikel keine reine Kompetenznorm, sondern enthielt konkrete Aufträge und Zielsetzungen hinsichtlich der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Die neue Verfassungsbestimmung war insofern ein eigentliches sozialpolitisches Programm, als sie nun das Drei-Säulen-System ausdrücklich verankerte und die wichtigsten Ziele der AHV und der beruflichen Vorsorge festlegte. Der Bund wurde ausserdem verpflichtet, in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge, also die 3. Säule, zu fördern. Weiter konnte der Bund mit den Mitteln der AHV den Kantonen und Gemeinden helfen, die Alten, Hinterlassenen und Invaliden zu unterstützen (TSCHUDI 1989).

Die PDA-Initiative war bezüglich der Höhe der Ausgaben und der Einschränkung der Vorsorge auf die 1. Säule nicht mehrheitsfähig. Dennoch wäre es ohne die Lancierung der PDA-Initiative wohl nicht so schnell zu einer 8. AHV-Revision gekommen, die die Idee des Drei-Säulen-Systems nun konkret umsetzte und zudem die Ausgaben der AHV explodieren liess: Sie wurden in zwei Schritten, zuerst um 70, dann nochmals um 18 Prozent, erhöht.

04 /

STAGNATION

AUCH IN DER AHV

Der lange Wirtschaftsaufschwung nach dem Krieg nahm mit der Ölkrise in den 1970er Jahren ein jähes Ende. Die Rezession beeinflusste auch die Sozialpolitik: Die Expansion der früheren Jahre wurde gebremst.

Suche nach dem Gleichgewicht

Die wirtschaftliche Stagnation begann mit dem ersten Einbruch in der Nachkriegszeit als Folge der Ölkrise 1973. Die ausgezeichnete Wirtschaftslage der Nachkriegsjahre hatte strukturelle Probleme in einigen Bereichen der sozialen Sicherung überlagert. Die Krise wirkte deshalb wie ein Schock. Die Verschlechterung am Arbeitsmarkt, die durch die Ölkrise ausgelöst wurde, ebnete den gesellschaftlichen Konsens für eine obligatorische Arbeitslosenversicherung. Dieses Obligatorium bildete den Startschuss für eine Reihe von Reform- und Umbaumaßnahmen innerhalb des Systems der sozialen Sicherheit. In der Folge wurden auch andere bis anhin freiwillige Versicherungen, namentlich die berufliche Vorsorge und die Krankenversicherung, für obligatorisch erklärt.

Gleichzeitig mit dem wirtschaftlichen Wachstum nahm auch das Bevölkerungswachstum ab. Die Kinderzahlen pro Frau begannen ab 1964 deutlich

zu sinken und unterschritten ebenfalls 1973 die Schwelle der 2,1 Kinder pro Frau, die notwendig wären, um die Bevölkerung zahlenmässig zu erhalten (BUNDESAMT FÜR STATISTIK 1996). Zudem gab es generellen Änderungsbedarf bezüglich der rechtlichen Stellung der Frau, der den Reformdruck auf die AHV zusätzlich verstärkte.

Die Inflation während der Ölkrise und der damit verbundene signifikante Anstieg der Kosten für die Altersvorsorge machten klar, dass ein weiterer Ausbau der AHV nicht realisierbar war. Die in der Ausbauphase entstandene Anspruchshaltung, dass die Renten beliebig ausgebaut werden könnten, wurde jetzt von einem Grossteil des Parlaments und vom Bundesrat hinterfragt.

Entlastung des Bundeshaushalts — Um den Bundeshaushalt zu entlasten, wurde zunächst der Beitrag des Bundes an die AHV temporär gekürzt. Das Parlament beschloss Anfang 1975, den Beitrag des Bundes an die AHV von 1310 auf 770 Millionen Franken zu senken, was ca. 9 Prozent der Gesamtausgaben entsprach. Um einem Referendum der POCH (Progressive Organisationen der Schweiz) gegen die Kürzung des Bundesbeitrags zuvorzukommen, erliess der Bundesrat aber einen dringlichen Bundesbeschluss, der die Herabsetzung wieder aufheben sollte. Um sich dennoch zu entlasten, griff er kurz darauf auf das Mittel von Sofortmassnahmen zurück: Er beantragte, die gesetzlich beschlossenen Beträge des Bundes erst für die Jahre 1976 und 1977 von 15 auf 9 Prozent zu senken. Die dadurch verursachten Defizite in der AHV-Rechnung sollten durch Beiträge aus dem AHV-Fonds gedeckt werden. Ausserdem sollte der Bundesrat ermächtigt werden, die ordentlichen AHV-Renten an die Preisentwicklung anzupassen. Damit blieb das Referendum aus.

Zahlreiche parlamentarische und ausserparlamentarische Vorstösse wurden eingereicht, unter anderem vom Zuger FDP-Nationalrat Andreas Brunner, der eine Vereinfachung der Finanzierung und eine Gewährleistung des finanziellen Gleichgewichts (Rentenanpassungen nur nach Massgabe der

verfügbaren Überschüsse) verlangte. Diese Motion fand wenig Resonanz und wurde, als Brunner nicht wiedergewählt wurde, abgeschrieben. Diese Nichtwiederwahl galt lange als Fanal gegen Sparvorschläge. Gleichzeitig aber gab es auch Motionen von Parteien und Interessengruppen des linken Spektrums, die den Ausbau der AHV, zum Beispiel durch eine Herabsetzung des Rentenalters, forderten.

Folgenreicher Mischindex — Die 9. AHV-Revision war erstmals keine Antwort auf die Ausbauforderungen verschiedener Anspruchsgruppen, sondern eine notwendige Massnahme, um die finanzielle Lage der AHV zu verbessern. Sie hatte zum Ziel, die Renten der wirtschaftlichen Entwicklung anzupassen, die Einnahmen zu erhöhen und die Ausgaben zu senken, um das finanzielle Gleichgewicht in der AHV wiederherzustellen. Im Entwurf der AHV-Kommission wurde unter anderem vorgeschlagen, die Beitragsrabatte der Selbständigerwerbenden abzuschaffen, den während der Ölkrise heruntergesetzten Bundesbeitrag an die AHV wieder heraufzusetzen und die arbeitstätigen Rentner erneut ebenfalls AHV-Beiträge zahlen zu lassen. Die grosse Neuerung aber war die Einführung des Mischindex, mit welchem die AHV-Rente zur Hälfte an die Entwicklung des Einkommens und zur Hälfte an die Entwicklung des Preisniveaus angepasst werden sollte. Die schon seit einigen Jahren diskutierte Idee, die Renten automatisch an die Inflation anzupassen, zielte darauf ab, das politische System von den oft wiederkehrenden und zeitintensiven Diskussionen um den Teuerungsausgleich zu entlasten. Das Parlament wich nur in wenigen Punkten von der Vorlage des Bundesrats ab. So wurde etwa der Beitragsrabatt für die Selbständigerwerbenden halbiert statt abgeschafft.

Insgesamt wurde mit der 9. AHV-Revision der Ausbau der AHV gegenüber den Jahren der Hochkonjunktur vordergründig gebremst. Mit der Erhöhung der Bundesbeiträge und der automatischen, über die Teuerung hinausgehenden generellen Rentenanpassung beinhaltete die Revision jedoch ebenfalls expansive Komponenten. Diese Dynamisierung der Renten legte den Grundstein

für die heute hohen Ausgaben der AHV. Der Gleichschritt der AHV-Renten mit den Löhnen wurde damit – und trotz der starken Erhöhung der Einkommen aus der 2. Säule – automatisiert.

Erstes Referendum gegen eine Revision — Erstmals in der Geschichte der AHV wurde Ende der 1970er Jahre gegen eine Revision der AHV das Referendum ergriffen. Die Revision hatte hauptsächlich Beitragserhöhungen zum Ziel: Zum einen sollte der Bundesbeitrag heraufgesetzt werden, zum anderen sollten die Beitragszahlungen von arbeitstätigen Rentnern, die mit der 2. AHV-Revision abgeschafft wurden, wieder eingeführt und die Beiträge der Selbständigerwerbenden erhöht werden. Das Referendumskomitee bestand denn auch hauptsächlich aus Selbständigerwerbenden und Sympathisanten des Schweizerischen Gewerbeverbands. Diese waren der Ansicht, die Revision führe zu einer einseitigen Diskriminierung der Selbständigerwerbenden. Da viele Selbständigerwerbenden über keine Pensionskasse verfügten, mussten sie häufiger über das Rentenalter hinaus arbeiten. Mit der Einführung der Beitragspflicht von Erwerbstätigen im Rentenalter würden ebendiese durch höhere Kosten und niedrigere Leistungen also gleich doppelt diskriminiert.

Trotz des Referendums wurde die Vorlage des Bundesrats am 26. Februar 1978 mit 65,6 Prozent Ja-Stimmen angenommen: Die 9. AHV-Revision trat am 1. Januar 1979 in Kraft. Das Abstimmungsergebnis belegt, dass die Stimmberechtigten weder bereit waren, die Beiträge – mit Ausnahme derjenigen der Selbständigerwerbenden – für die aus dem Ruder laufenden Finanzen der AHV zu erhöhen, noch sich für die Kürzung des bereits erreichten Leistungskatalogs auszusprechen (ISCHER 2006).

Im Jahr 1975 hatten die Progressiven Organisationen der Schweiz und der Partito Socialista Autonomo (PSA) eine Volksinitiative zur Herabsetzung des Rentenalters eingereicht. Die Initiative verlangte ein in der Bundesverfassung festgelegtes Rentenalter von 60 für Männer und 58 für Frauen. Der Bundesrat

und das Parlament beschlossen, die Initiative ohne einen Gegenvorschlag zur Abstimmung zu bringen und zur Ablehnung zu empfehlen. Sie wurde am 26. Februar 1978 denn auch mit knapp 80 Prozent Nein-Stimmen massiv verworfen. Dies hinderte die POCN jedoch nicht, bereits 5 Jahre später eine neue Initiative zur Herabsetzung des AHV-Rentenalters einzureichen: Die Eidgenössische Volksinitiative «zur Herabsetzung des AHV-Rentenalters auf 62 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen» wurde 1988 erneut verworfen.

Gleichstellung der Geschlechter

Ende der 1970er Jahre wurden viele Vorstösse an den Bundesrat eingereicht, die eine Flexibilisierung des Rentenalters verlangten. Ein anderes wichtiges Anliegen war die Gleichstellung der Geschlechter, insbesondere die Einführung eines individuellen und zivilstandsunabhängigen Rentensystems statt der Ehepaarrente. Der Bundesrat beauftragte die AHV-Kommission deshalb 1979, einen Vorschlag für eine 10. AHV-Revision auszuarbeiten. Aufgrund der schwierigen Finanzlage erhielt sie die Auflage, diese kostenneutral zu gestalten. 1982 präsentierte die AHV-Kommission einen Vorschlag, der geringfügige Verbesserungen für die Frauen beinhaltete. Um die Kostenneutralität zu wahren und die Vorlage finanzieren zu können, schlug die Kommission vor, das Rentenalter der Frau um ein Jahr auf 63 zu erhöhen. Dieser Kompromiss war jedoch bereits innerhalb der Kommission umstritten. Ende der 1980er Jahre beschloss die Regierung deshalb, das Prinzip der Kostenneutralität aufzugeben, da ansonsten keine (referendumsfähige) Gleichstellung der Geschlechter in der AHV erreicht werden könne. Die Vorlage wurde nochmals in der AHV-Kommission behandelt; ihr neuer Vorschlag beinhaltete eine Gleichbehandlung der Geschlechter ohne die Abschaffung der Paarrente von Eheleuten. Die Beiträge der Eheleute sollten zusammengefasst und als Paarrente gezahlt werden. Diese hätte dann in zwei gleich grosse Teile aufgeteilt werden können. Das Rentenalter der Frauen wurde bei 62 Jahren belassen.

Der Ständerat akzeptierte die Vorlage, der Nationalrat war kritischer und gründete die Arbeitsgruppe «Splitting», welche sich eingehender mit der Vorlage beschäftigen sollte. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe führten zu einer Änderung der Vorlage und beinhalteten die Erwähnung des individuellen Rentenanspruchs, unabhängig von Geschlecht und Zivilstand. Die Erhöhung des Rentenalters der Frau wurde aber wieder eingeführt. Diese war im Parlament umstritten; einige Parlamentarier wollten das Rentenalter bei 62 Jahren belassen, andere wiederum verlangten eine gänzliche Gleichstellung von Mann und Frau, auch im Rentenalter. Die sozialpolitische Kommission des Nationalrats entschied sich schliesslich für ein Rentenalter von 65 für Männer und 64 für Frauen.

Die Vorlage wurde im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens zwischen beiden Kammern hin- und hergeschickt. Unter anderem verantwortlich für den langwierigen Prozess war die Androhung des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds, das Referendum zu ergreifen, falls das Rentenalter der Frau wirklich erhöht werden sollte. Die Räte versuchten einen Kompromiss zu erreichen, der den Gewerkschaftsbund von einem Referendum abhalten würde. Unter anderem wollte man die Übergangsperiode länger gestalten; so sollte erst 12 Jahre nach dem Inkrafttreten der Revision eine Frühpensionierung mit 62 Jahren eine starke Beitragskürzung zur Folge haben. Dies überzeugte die Gewerkschaften jedoch nicht, und sie setzten das Parlament weiterhin mit der Referendumsandrohung unter Druck.

Der linke Flügel des Parlaments befand sich mit der 10. AHV-Revision in einem Dilemma, da ein Grossteil seiner Anliegen wie das Splitting und die Anerkennung von Kindesbetreuung in der 10. AHV-Revision vorgesehen war. Die Erhöhung des Rentenalters für die Frau hingegen widersprach dem, was die linken Parteien und Anspruchsgruppen ihrer Klientel versprochen hatten. Die SP versuchte denn auch im Parlament durchzusetzen, dass die 10. AHV-Revision in zwei Vorlagen geteilt würde, so dass sie das Referendum einzig gegen die

Erhöhung des Rentenalters einreichen könnten. Die Vertreter der CVP und FDP stimmten gegen diesen Antrag. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund und der Christliche Gewerkschaftsbund ergriffen schliesslich das Referendum gegen die 10. AHV-Revision.

Die Tatsache, dass die SP-Bundesrätin Ruth Dreifuss Vorsteherin des EDI und somit «Schirmherrin» der AHV war und für die 10. AHV-Revision eintreten musste, machte die Position der SP nochmals komplizierter. So rang sich die SP durch, den Wählern die Annahme der Vorlage zu empfehlen und die Revision anzunehmen.

Späte Abstimmung — Erst 1995, also fast 10 Jahre nach der Ausarbeitung der Vorlage in der AHV-Kommission, kam die 10. AHV-Revision schliesslich zur Abstimmung. Es brauchte die Kombination der Vorteile des «Splittings» mit den Nachteilen einer Rentenerhöhung, um die Vorlage referendumssicher zu machen. Auch die SP, die sich zwar gegen die Rentenerhöhung aussprach, empfahl, das von den Gewerkschaften ergriffene Referendum abzulehnen. Gemäss der Vox-Analyse von GFS.BERN wäre das Risiko einer Ablehnung der 10. AHV-Revision sehr hoch gewesen, wenn nur über die Senkung des Rentenalters der Frau abgestimmt worden wäre. Das Referendum hatte denn auch keine Chance: Die 10. AHV-Revision wurde im Juni 1995 mit 60,7 Prozent Ja-Stimmen angenommen. Die 10. AHV-Revision trat somit per 1. Januar 1997 in Kraft. Ebenso wurde die Volksinitiative «zum Ausbau von AHV und IV» der Gewerkschaften mit 72,4 Prozent Nein-Stimmen klar abgelehnt.

Zwischen dem 1. und dem 8. November 1994, also noch vor der Abstimmung zur 10. AHV-Revision, wurden drei weitere Volksinitiativen zum Ausbau der AHV eingereicht. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund, der bereits das Referendum gegen die 10. AHV-Revision ergriffen hatte, lancierte eine «Initiative für die 10. AHV-Revision ohne Erhöhung des Rentenalters», welche die Vorteile der 10. AHV-Revision ohne die Nachteile der Rentenerhöhung der Frau

durchsetzen wollte. Die Initiative gelangte erst drei Jahre nach der Annahme der 10. AHV-Revision zur Abstimmung; sie wurde im September 1998 mit 58,5 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt. Eine weitere Initiative wurde vom Schweizerischen Kaufmännischen Verband eingereicht. Die «Initiative für eine Flexibilisierung der AHV – gegen die Erhöhung des Rentenalters für Frauen» verlangte, dass Frauen, deren Einkommen unterhalb der Minimalrente lag, bereits mit 62 Jahren ihre Pension beziehen können. Diese Initiative wurde am 26. November 2000 ebenfalls abgelehnt. Am gleichen Abstimmungssonntag wurde auch über eine Initiative der Grünen abgestimmt, die ein flexibles Rentenalter ab 62 für Männer und Frauen forderte. Obschon inhaltlich beinahe identisch mit der Vorlage des Kaufmännischen Verbandes, erzielte die Vorlage der Grünen eine Zustimmungsrate von immerhin 46 Prozent. Die Flexibilisierungsvorlage des kaufmännischen Verbandes schnitt mit nur 39,5 Prozent Ja-Stimmen weit schlechter ab.

Neue Finanzierungsquellen

1994, ein Jahr vor der Abstimmung zur 10. AHV-Revision, wurde in einer Volksabstimmung die Einführung der Mehrwertsteuer genehmigt. Der neue Artikel 130 der Bundesverfassung legte fest, dass die Mehrwertsteuer erhöht werden kann, um einen Teil der AHV und der IV zu finanzieren, sollte die ursprüngliche Finanzierung «wegen der Entwicklung des Altersaufbaus» nicht mehr gewährleistet sein. Die Erhöhung der Mehrwertsteuer unterläge dann dem Referendum. 1997 machte der Bundesrat von seinem Recht Gebrauch und bat das Parlament, die Mehrwertsteuer für die Finanzierung der AHV um ein Prozent zu erhöhen, was per 1. Januar 2001 auch geschah; der Mehrwertsteuersatz wurde auf 7,6 Prozent festgelegt.

Auch in wirtschaftlich schwierigeren Zeiten und trotz der steigenden Renten in der 2. Säule nahmen die Bestrebungen von linker Seite nach einem Ausbau

der AHV nicht ab: 1996 reichten Gewerkschaften und SP eine Initiative für die Erweiterung von AHV und IV ein. Diese sah unter anderem eine Senkung des Rentenalters auf 62 Jahre und einen weiteren Leistungsausbau vor. Sie wurde aber am 26. November 2000 mit grosser Mehrheit vom Volk abgelehnt.

Reformstillstand — Der letzte Reformversuch der AHV scheiterte 2004: Am 2. Februar 2000 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur II. AHV-Revision zuhanden des Parlaments. Hauptziele der Revision waren die mittel- und langfristige finanzielle Sicherung der AHV und die Einführung eines sozial ausgestalteten flexiblen Rentenalters. Die Finanzierungsbasis der AHV sollte durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer und durch die Anpassung der Renten nur alle drei statt zwei Jahre konsolidiert werden. Die II. AHV-Revision entstand angesichts der steigenden Lebenserwartung, der Zunahme des Altersquotienten – des Verhältnisses zwischen den über 64-Jährigen und den 20- bis 64-Jährigen – und der Finanzierungsprobleme, die aus dem geringen Wirtschaftswachstum der 1990er Jahre resultierten.

Unter anderem schlug der Bundesrat eine Erhöhung der Mehrwertsteuer vor, welche ein dauerhaftes finanzielles Gleichgewicht in der AHV herstellen sollte. Sie sollte in zwei Schritten erfolgen: einem ersten im Jahr 2003, einem zweiten dann, wenn der Ausgleichsfonds der AHV unter 70 Prozent einer Jahresausgabe fällt. Der Bund musste dafür eine entsprechende Kompetenz in der Bundesverfassung erhalten. Zudem sollte das Rentenalter für Mann und Frau 65 Jahre betragen, andererseits sollte auch ein flexibler Altersrücktritt ermöglicht werden. Dies hätte durch einen Teilvorbezug der halben Altersrente ab 59 Jahren realisiert werden sollen. Ausserdem sollten die Beitragssätze der Selbständigerwerbenden erhöht und die (höheren) Witwenrenten an die Witwerrenten angeglichen werden. Der Vorschlag des Bundesrats sollte 1260 Millionen Franken Einsparungen bringen, was rund 4 Prozent der Gesamtausgaben entsprach, und die AHV bis zum Jahr 2015 finanziell absichern.

Ergebnislose Debatten — Im Nationalrat wurde in vier Sessionen über die II. AHV-Revision diskutiert. Zahlreiche Änderungen reduzierten den Einspar-effekt der Revision auf nur noch 500 Millionen Franken, also noch knapp zwei Prozent der Ausgaben. Unter anderem wurde eine Beitragserhöhung der Selbständigerwerbenden abgelehnt, und die Kürzung der Rente bei vorzeitiger Pensionierung sollte weniger drastisch ausfallen, als der Bundesrat dies vorgesehen hatte. Hingegen stimmte die Mehrheit des Nationalrats einer Erhöhung des Rentenalters auf 65 Jahre für die Frau zu, auch wenn von linker Seite eine Senkung des Rentenalters von Mann und Frau auf 62 Jahre verlangt wurde. Für den Fall, dass der Ausgleichsfonds der AHV unter 70 Prozent fallen sollte, verabschiedete der Nationalrat den neuen Verfassungsartikel 33^{quater}: Würde das Volk eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes zu Gunsten der AHV ablehnen, würden die Renten nur noch der Preisentwicklung angepasst. Der Nationalrat stimmte der Revision nur sehr knapp zu.

Der Ständerat unterzog die Vorlage weiteren Änderungen und baute mehr Einsparelemente ein. Unter anderem zeigte sich der Ständerat weniger gross-zügig im Bereich der Witwer- und Witwenrente als der Nationalrat; ausserdem sollten die Renten bei einer Frühpensionierung gemäss Ständerat stärker gekürzt werden, als dies der Nationalrat vorsah. Schliesslich sollten die Selbständigerwerbenden höhere Beiträge entrichten.

Nachdem die Räte die Vorlage je dreimal beraten hatten und keine gemeinsame Entscheidung erzielt worden war, musste eine Einigungskonferenz einberufen werden. In der Einigungskonferenz konnten Kompromisse erzielt werden: Frauen sollten ein Jahr vor der regulären Pensionierung während fünf Jahren nur die Hälfte der versicherungstechnischen Kürzung ihrer Rente hinnehmen müssen. Dafür sollten 140 Millionen Franken bereitgestellt werden. Witwenrenten sollen von 80 auf 60 Prozent der Altersrente reduziert und im Gegenzug die Waisenrenten von 40 auf 60 Prozent erhöht werden. Der Nationalrat stimmte den Beschlüssen der Einigungskonferenz

zu, allerdings unter Protest der Grünen und der Sozialdemokraten gegen den Leistungsabbau der II. AHV-Revision. Trotz der Aufforderung von SP-Ständerätin Brunner, die Vorlage abzulehnen, wurde sie auch in der kleinen Kammer angenommen.

Gegen die hauptsächlich auf Einsparungen abzielende II. AHV-Revision wurde das Referendum vom «Aktionsbündnis gegen die II. AHV-Revision» ergriffen. Dieses Referendumskomitee setzte sich u.a. aus dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund, der SP Schweiz, den Grünen sowie den Seniorenorganisationen VASOS und AVIVO zusammen. Dieses Referendum war im Gegensatz zu jenem gegen die 9. AHV-Revision erfolgreich: Die II. AHV-Revision wurde am 16. Mai 2004 mit einer Mehrheit von 68 Prozent vom Volk klar abgelehnt.

Weitere Ausbauversuche — Die Befürworter eines Ausbaus der AHV blieben aber auch in dieser Zeit nicht untätig. Noch vor der Ablehnung der II. AHV-Revision lancierte für einmal die SVP eine Initiative zur Sicherung der AHV-Finanzierung. Die so genannte «Goldinitiative» wollte das gesamte Vermögen aus den Goldreserven der AHV zukommen lassen. Der Gegenvorschlag von Bundesrat und Parlament wollte dieses Vermögen in seiner Substanz erhalten und die Erträge an AHV, Kantone und an eine neu zu schaffende Solidaritätsstiftung ausschütten. Beide Vorlagen wurden am 22. September 2002 abgelehnt. Somit war wieder offen, was mit dem Goldvermögen geschehen soll.

Ebenfalls 2002 wurde vom «Komitee für eine sichere AHV (KOSA)» die Initiative «Nationalbankgewinne für die AHV» lanciert. Die Initiative hatte zum Inhalt, den Verteilschlüssel der Nationalbankgewinne zu ändern. Diese werden zu zwei Dritteln an die Kantone und zu einem Drittel an den Bund ausbezahlt. Wäre die Initiative angenommen worden, wären die Reingewinne (bis auf einen Kantonsanteil von einer Milliarde Franken) neu an die AHV gegangen. Im Gegenzug hätte auf Beitrags- und Mehrwertsteuererhöhungen

verzichtet werden können. Die Initiative wurde hauptsächlich von der SP, den Grünen und den Gewerkschaften unterstützt. Neben dem Bundesrat und dem Parlament waren vor allem aber auch die Kantone gegen die Initiative, da sie eine wichtige Einkommensquelle verlieren würden. Ebenso dagegen war die Nationalbank selbst, die ihre geldpolitische Unabhängigkeit in Gefahr sah, sowie die bürgerlichen Parteien.

Am 24. September 2006 gelangte die Vorlage zur Abstimmung. Obschon Meinungsumfragen im Vorfeld der Abstimmung prognostizierten, dass die Initiative angenommen würde, wurde diese an der Urne verworfen (LONGCHAMP et al. 2006). Die Initiative scheiterte nicht nur am Volksmehr, sondern wurde auch von einer überwältigenden Mehrheit der Kantone abgelehnt. Am stärksten angenommen wurde die Initiative wenig überraschend von den 50- bis 59-Jährigen, die kurz vor der Pensionierung standen. Sie rechneten vermutlich damit, von der Lösung profitieren zu können. Ebenso stimmten die über 60-Jährigen überdurchschnittlich deutlich zu. Da die Initiative Beitragserhöhungen bis 2015 verhindert hätte, wären sie in jedem Fall verschont geblieben. Bei den jüngeren Jahrgängen wurde die Initiative durchwegs klar abgelehnt. Die Gegner der Initiative führten insbesondere ins Feld, dass die Initiative nur eine Scheinlösung für die Probleme der AHV sei (MILIC und SCHEUSS 2006). Weitere Argumente waren die Befürchtungen um die Unabhängigkeit der Nationalbank und die Angst um einen Abbau des Service public als Folge fehlender Bundes- oder Kantonseinnahmen.

Das Parlament hatte bereits vor der Abstimmung entschieden, den Bundesanteil der Goldreserven dem Ausgleichsfonds der AHV gutzuschreiben, sofern die KOSA-Initiative abgelehnt würde. Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Verwendung des Bundesanteils am Nationalbankgold am 1. März 2007 konnte der Anteil des Bundes am Goldvermögen dem Ausgleichsfonds der AHV gutgeschrieben werden. Damit erhielt die AHV einen Zuschuss von rund sieben Milliarden Franken.

Im selben Jahr lancierte der Schweizerische Gewerkschaftsbund eine Initiative «für ein flexibles AHV-Alter». Sie verlangte, dass Arbeitnehmer bis zu einem Einkommen von 120 000 Franken ohne finanzielle Einbusse mit 62 Jahren in die Frühpension gehen können. Die Initiative hätte die AHV rund 1,4 Milliarden Franken gekostet. Sie wurde vom Parlament zur Ablehnung empfohlen und in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 mit 58,6 Prozent der Stimmen klar abgelehnt.

Die KOSA-Initiative scheint einen Wendepunkt in der politischen Diskussion um die AHV darzustellen. Im Gegensatz zu früheren Abstimmungen wollte das Stimmvolk nicht einfach auf der Ausbauschiene in der AHV weiterfahren und sprach sich gegen eine sachfremde Finanzierung der Altersvorsorge aus. Reformen, die die AHV jedoch langfristig auf eine solide Basis stellen, lassen weiter auf sich warten. Seit Inkrafttreten der 10. AHV-Revision stocken die Reformarbeiten. Gegenwärtig wird die überarbeitete 11. AHV-Revision im Parlament – ohne absehbares Ende – hin- und hergeschoben.

WIDERSPRÜCHLICHE ENTWICKLUNG DES RENTENALTERS

An der Geschichte der AHV erstaunt vor allem eines: Zu keinem Zeitpunkt wurde ernsthaft über eine Anpassung des Systems an die gestiegene Lebenserwartung diskutiert, obwohl das Rentenalter der entscheidende Faktor im System ist. Bei der Einführung der AHV 1948 wurde das Rentenalter auf 65 Jahre für Männer und Frauen festgelegt. Zum damaligen Zeitpunkt konnte ein Mann im Durchschnitt noch während 12 Jahren, eine Frau während 13,5 Jahren eine Rente beziehen. Heute liegen diese Werte bei bis zu 18,5 bzw. 21,9 Jahren. Seither ist nicht nur die Lebenserwartung deutlich gestiegen. Verschiedene politische Vorstösse hatten trotz dieser Entwicklung die Senkung des Rentenalters zum Ziel.

Schrittweise Senkung des Frauenrentenalters — In der 4. AHV-Revision 1956 wurde das Rentenalter der Frau auf 63 Jahre herabgesetzt. Der Bundesrat begründete diesen Schritt damit, dass die Frauen – trotz ihrer längeren Lebenserwartung – physiologisch betrachtet den Männern gegenüber im Nachteil seien. Ausserdem sollte mit der Senkung des Rentenalters auch die Situation von alleinstehenden Frauen verbessert werden, die zwar den gleichen Beitrag wie Ehemänner einzahlten, jedoch im Gegensatz zu Letzteren weder einen Ehepaarzuschuss noch eine Hinterlassenenrente erhielten. Ein weiterer Grund für den Rentenaltersunterschied zwischen Frau und

Mann war – so die offizielle Botschaft des Bundesrat – dass man «diejenigen Männer, die das Unglück hatten, sich in der Jugend oder später in eine Frau zu verlieben, die mehr als 5 Jahre jünger war», nicht im Alter büssen wollte (BINSWANGER 1986).

1964 hatte das Parlament im Rahmen der 6. AHV-Revision das Rentenalter der Frau um ein weiteres Jahr auf 62 Jahre gesenkt. Der Bundesrat protestierte anfänglich gegen diese Neuerung, da sich diese aus seiner Sicht weder sozial noch finanziell rechtfertigen liess. Die AHV-Kommission und das Parlament bestanden jedoch auf der Herabsetzung des Rentenalters. Ab den 1960er Jahren wurden immer wieder Stimmen aus dem linken Lager laut, das Rentenalter auch für die Männer zu senken. 1972 verlangte die SP gar eine Herabsetzung des Rentenalters auf 60 Jahre für Mann und Frau. Und die 1978 abgelehnte POCH-Initiative forderte eine Senkung des Rentenalters der Frau auf 58 Jahre, während die des Mannes auf 60 gesenkt werden sollte.

Unter dem Druck der mangelnden Finanzierbarkeit der AHV und der demographischen Entwicklungen wurde eine Erhöhung des Rentenalters der Frau Anfang der 1990er Jahre erstmals zum Thema. Dies war denn auch das am heftigsten umstrittene Thema der 10. AHV-Revision. Hätte die Revision neben der Leistungskürzung durch die Erhöhung des Rentenalters nicht auch signifikante Verbesserungen für die Frau gebracht, wäre das Referendum gegen die Revision vermutlich angenommen worden. Dank der Kombination von Elementen des Leistungsausbaus mit teilweisen Leistungskürzungen konnte jedoch die Erhöhung des Rentenalters der Frau auf erst 63, in einem zweiten Schritt auf 64 Jahre durchgesetzt werden. Weitere Vorstösse aus dem bürgerlichen Flügel zur Erhöhung des Frauenrentenalters auf 65 Jahre und des Rentenalters generell, wie dies Bundesrat Couchepin vorschlug, stiessen auf grossen Widerstand. Ein weiteres Beispiel ist die an der Urne verworfene 11. AHV-Revision, die nur Leistungskürzungen – unter anderem in Form der Erhöhung des Frauenrentenalters auf 65 Jahre –

beinhaltete und nicht durch Leistungsausbau in anderen Punkten kompensieren wollte.

Generelle Rentenerhöhung nie ein Thema — Zu keinem Zeitpunkt in der Entwicklung der AHV wurde daran gedacht, das Rentenalter, das die Rentenbezugsdauer direkt beeinflusst, an die Lebenserwartung zu koppeln und so die Anpassungen der Renten an die verbleibenden Lebensjahre zu automatisieren. Im Gegenteil: Die Entwicklung des Rentenalters verlief entgegengesetzt zur Entwicklung der Lebenserwartung. Wäre seit der Einführung der AHV das Rentenalter parallel zur steigenden Lebenserwartung angehoben worden, würde es heute bei mindestens 70 Jahren liegen.

In anderen Ländern verlief die Entwicklung der Festsetzung des Rentenalters zunächst ähnlich. Als Bismarck 1889 das Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung einführte, betrug das Rentenalter 70 Jahre. Dabei erreichten im ausgehenden 19. Jahrhundert nur 5 Prozent der Bevölkerung dieses Alter. 1916 wurde das Rentenalter auf 65 Jahre, 1972 auf 63 Jahre gesenkt. Jahrzehnte später aber, nämlich 1989, wurde zur Erhaltung der Beitragsstabilität beschlossen, das Rentenalter im Jahr 2001 auf 65 Jahre zu erhöhen. 2007 wurde entschieden, die Altersgrenze bei der Rente auf 67 Jahre zu erhöhen. Diese Erhöhung erfolgt nur sehr langsam: Ab 2012 steigt das Rentenalter jedes Jahr um einen Monat, ab 2024 jedes Jahr um zwei Monate. Ab 2029 gibt es die volle Rente dann erst mit 67.

Wenige «Ausreisser» — Die Mehrheit der OECD-Länder kennen heute ein Rentenalter von 65 Jahren für Männer. In vielen Ländern ist das Rentenalter für Frauen tiefer. Die meisten Länder sind nun daran, dieses an das Rentenalter des Mannes anzupassen. Ausreisser bezüglich Rentenalter sind Island, Norwegen und die USA, wo man sich erst mit 67 Jahren pensionieren lassen kann. Am anderen Ende des Spektrums liegen Frankreich und die Türkei, wo das Pensionsalter bei 60 Jahren liegt. Die meisten Rentenreformen, die in den

letzten Jahren in den OECD-Ländern unternommen wurden, haben versucht, der steigenden Lebenserwartung Rechnung zu tragen.

Auch in der Schweiz ist die demographische Veränderung eine Tatsache – und in den letzten Jahren weit ins öffentliche Bewusstsein vorgedrungen. Angesichts der Finanzierungslücke der AHV, die inzwischen ebenso bekannt ist – sie beläuft sich je nach Schätzung bis zum Jahr 2025 zwischen 13,6 und 14,4 Milliarden Franken –, sind Reformen also unumgänglich. Sie müssen die Finanzierung wie die Demographie gleichermassen berücksichtigen. Die zentrale politische Frage lautet deshalb, wie die AHV im Licht der demographischen Veränderungen und wirtschaftlichen Unsicherheiten zukunftsfähig gemacht werden kann.

ALTER ALS «RISIKO»

Alter per se ist kein Risiko. Die Zeit läuft für alle gleich schnell, und niemand wird von einer Pensionierung überrascht. Dennoch ist die Vorsorge für die letzte Lebensphase alles andere als trivial. Damit im Alter genügend Ressourcen zur Verfügung stehen, muss langfristig und sorgfältig geplant werden. Bevor der Staat in der Mitte des 20. Jahrhunderts eine Rolle in der Altersvorsorge übernahm, geschah die Altersvorsorge in erster Linie durch Nachkommen, zum Sparen blieb meist zu wenig. Heute übernimmt der Staat in den meisten Ländern direkt – über eine Sozialversicherung – oder indirekt – durch Zwangssparen – die Absicherung eines genügend hohen Einkommens im Alter. Privates Sparen ist oft gar nicht mehr nötig – und lohnt sich in vielen Fällen nicht einmal.

Die Altersvorsorge beinhaltet mehr Aspekte als nur die Bildung genügend hoher Ersparnisse oder die Absicherung durch Nachkommen und Familie. Mit der finanziellen Absicherung des Alters sind bedeutende Risiken verbunden: So kann das angesparte Kapital unter Umständen nicht ausreichen, sei es, weil jemand länger als erwartet lebt oder weil – wie die aktuelle Finanzkrise deutlich gezeigt hat – das Kapital durch Wertzerfall der Wertpapiere oder Inflation zusammenschmolzen ist. Bezeichnenderweise wurden viele Umlageverfahren nach grossen Krisen und Kriegen eingeführt. Die

amerikanische Social Security entstand 1935 unter Franklin D. Roosevelt als Teil des New Deal, die schweizerische AHV wurde einige Jahre später ebenfalls noch im Nachhall der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre und des darauf folgenden Zweiten Weltkriegs eingeführt.

Grundlegende Unsicherheiten und Risiken

Individuelle Unsicherheiten — Mit dem Alter sind mehrere Unsicherheiten verbunden. Zum einen lebt man möglicherweise länger als erwartet, und die Mittel gehen vor dem Tod bereits aus; paradoxerweise sind die «schlechten Risiken» im Vorsorgesystem in diesem Fall für einmal diejenigen Personen, denen es eigentlich gut geht und die deshalb lange leben. Zum andern kann ein früher Tod des Ernährers zu finanziellen Schwierigkeiten für den hinterbliebenen Ehepartner und/oder dessen Kinder führen. In der Schweiz ist die Witwenarmut durch die relativ grosszügigen und auch in der beruflichen Vorsorge obligatorischen Hinterlassenenleistungen zwar nahezu unbekannt; in vielen Industrieländern aber bleibt sie ein grosses Risiko, beispielsweise in den USA.

Systemische Risiken — Neben diesen individuellen Risiken gibt es aber auch systemische Risiken, die kaum oder gar nicht handelbar sind. Bei der Vorsorge durch eigene Ersparnisse etwa ist mit der langen Dauer der Ansparphase während des Erwerbslebens und der Konsumphase im Alter ein bedeutendes Investitionsrisiko verbunden. Bei einer kapitalgedeckten Altersvorsorge werden auf den Kapitalmärkten Ersparnisse für den Konsum im Alter gebildet. Während wertpapierspezifische Risiken durch die Diversifikation nahezu vollständig eliminiert werden können, bleibt ein aggregiertes Volatilitäts- bzw. Kapitalakkumulationsrisiko im Hinblick auf die Wertentwicklung bis zum Zeitpunkt des Eintritts in den Ruhestand bestehen. Ein weiteres Risiko betrifft die Unsicherheit über die Entwicklung der Inflation. In aller Regel wird die

Rentenhöhe in nominalen Werten festgelegt. Eine hohe Inflation etwa mindert die Ressourcen, die einem im Alter zur Verfügung stehen. Eine Entwertung durch Inflation oder Zahlungsunfähigkeit der Gläubiger kann also alle treffen. Solcherart systemische Risiken sind schlecht oder gar nicht handelbar.

Ein anderes, nicht beeinflussbares Risiko ist die demographische Entwicklung. Eine längere Lebenserwartung sowie eine geringere Geburtenziffer verändern die Struktur einer Gesellschaft stetig. Diese Veränderung hat einen direkten Einfluss auf die Altersvorsorge, wenn trotz längerer Lebenserwartung der Renteneintritt nicht nach hinten versetzt wird. Die demographische Veränderung kann somit nur im Vorsorgesystem als Ganzes, nicht aber in der Vorsorge des Einzelnen abgebildet werden.

Staat als Existenzsicherer

Auch für die Altersvorsorge gilt, was bei allen Sozialversicherungen der Fall ist: Das faktische (und oft in der Verfassung verankerte) Grundrecht auf eine menschenwürdige Existenz mindert den Anreiz, sich privat gegen Lebensrisiken abzusichern. Eine rein freiwillige, private Versicherung wäre nicht für alle absichernd, weil der Staat in Form der öffentlichen Sozialhilfe als Existenzsicherer letzter Instanz auftritt. Ein Teil der Bevölkerung, insbesondere jener mit tieferem Einkommen, wäre kaum mehr geneigt, sich auf eigene Kosten zu versichern. Denn wer sich selbst versichern würde, verzichtete freiwillig auf finanzielle Transferleistungen des Staates, die ihm ohne weiteres zustünden.

Umfangreiche Literatur zeigt denn auch, dass die Menschen freiwillig zu wenig fürs Alter sparen und ihre Risiken nicht oder ungenügend versichern. Aus der Verhaltensökonomie ist bekannt, dass künftige Erträge heute weniger wert sind. Menschen tendieren dazu, die Gegenwart in ihren Entscheidungen stärker zu gewichten als eine ferne Zukunft (vgl. BESHEARS et al. 2007). Die

Altersvorsorge mit ihrem langen Zeithorizont ist davon besonders betroffen. Eine ausreichende Alterssicherung erfordert Selbstdisziplin beim Verzicht auf unmittelbaren Konsum. Ohne eine bindende Verpflichtung kann dies zu einer finanziellen Unterversorgung im Ruhestand führen: Der unmittelbare Konsum wird im Vergleich zum Konsum im Alter zu stark gewichtet; die Ersparnisse sind dadurch zu dünn.

Ausserdem belegen zahlreiche internationale Studien, dass das Finanz- und Wirtschaftswissen in der breiten Öffentlichkeit gering ist. Ohne dieses Wissen sind eigenständige, fundierte Entscheidungen jedoch schwierig. Dabei spielt auch eine Rolle, dass Menschen oft erst durch persönliche Erfahrungen lernen. Bei diesem langen Zeithorizont fehlt allerdings ein unmittelbares Feedback – man braucht die Altersvorsorge erst am Ende des Lebens! –, wodurch das Verhalten aufgrund eigener Erfahrungen gar nicht mehr angepasst werden kann.

Schliesslich ist die Entscheidungsfindung für die Vorsorge äusserst komplex. Es gibt zahlreiche Unsicherheiten in der Zukunft – Arbeitslosigkeit, Scheidung, Tod, Krankheit –, die bedacht werden müssen. Ausserdem ist die Auswahl an Altersvorsorgeprodukten und Wahlmöglichkeiten gross. Komplexe Probleme aber führen oft zu Fehleinschätzungen oder dazu, dass Entscheidungen schlicht aufgeschoben werden. Amerikanische Studien zeigen, dass nur schon eine Reduktion der Anlagemöglichkeiten innerhalb eines Vorsorgeplans dazu führt, dass ein solcher von mehr Beschäftigten abgeschlossen wird (IYENGAR, HUBERMAN und JIANG 2004).

Unvollkommener Markt — Angesichts dieser Unsicherheiten können rein private Versicherungslösungen die finanzielle Absicherung des Alters – wie auch bei Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Invalidität – nicht garantieren. Auch wenn die Lebenserwartung einer Gesellschaft als Ganzes nicht stark variiert, ist sie von Mensch zu Mensch sehr unterschiedlich. Verschiedene Faktoren –

etwa schwere körperliche Arbeit, gesundheitsbewusster Lebensstil oder genetische Veranlagung – spielen dabei eine Rolle. Die individuelle Nachfrage nach einer Rentenversicherung hängt daher von der eigenen, subjektiven Einschätzung der Lebenserwartung ab: Diejenigen, welche glauben, dass sie lange leben, haben eine stärkere Neigung, sich zu versichern. In der Regel aber wissen die Menschen weit besser über ihre eigene Lebenserwartung Bescheid als die Versicherungen. Ohne staatlichen Zwang würden sich nur jene versichern, die von einer langen Lebenserwartung ausgehen. Im Extremfall würden alle andern nicht für sich vorsorgen und sich auf die staatliche Existenzsicherung verlassen. Eine rein privatwirtschaftliche Versicherung ohne staatliche Regulierung wäre also unter der Existenzgarantie nicht sinnvoll.

STAATLICHES OBLIGATORIUM NOTWENDIG

Armut im Alter kann wie Krankheit, Invalidität und Arbeitslosigkeit zu den grossen Lebensrisiken gezählt werden. Wie bei Letzteren sind hier die individuellen Risiken deutlich höher als die aggregierten, denn die aggregierte Lebenserwartung kann ebenso wie die Anzahl der Hinterbliebenen ziemlich genau vorausgesagt werden. Für den Einzelnen besteht aber eine gewisse Unvorhersehbarkeit, die zu Armut im Alter führen kann.

Damit bilden die finanziellen Risiken im Alter einen klassischen Fall für eine Versicherung: Das individuelle Risiko wird auf viele Schultern verteilt, um die Situation aller Versicherten zu verbessern. Eine solche Versicherung ist beispielsweise eine lebenslange Rente: Lebt ein Individuum deutlich länger als erwartet, kann es seinen Lebensunterhalt mit den Versicherungsleistungen weiter bestreiten, auch wenn es nicht die gesamten Mittel angespart hat. Stirbt es hingegen früher, erlischt der Anspruch.

Die Existenzsicherung durch den Staat, die Unsicherheiten der Zukunft, fehlende Erfahrung und Komplexität der Entscheidung – diese Faktoren sprechen dafür, dass der Staat den Einzelnen zur Vorsorge für sein Alter verpflichtet. Ein staatliches Obligatorium – zumindest als Basis für eine ausreichende Altersvorsorge – ist also notwendig. Ziel dieses Obligatoriums ist es,

sicherzustellen, dass die individuellen Risiken so gut wie möglich auf mehrere Schultern verteilt werden.

Grundsätzlich gibt es zwei Formen einer solchen Absicherung: die intergenerative Versicherung und das Zwangssparen. Beide Formen haben sich bewährt, sind aber auch spezifischen Risiken ausgesetzt. Sie werden im Folgenden näher ausgeführt.

Altersvorsorge als intergenerative Versicherung

Ein geeignetes Mittel, um eine Altersvorsorge zu organisieren, ist eine obligatorische «Versicherung zwischen den Generationen»: Die arbeitende Generation versichert durch ihr Arbeitseinkommen die derzeitigen Rentner gegen das Risiko Altersarmut.

Finanzierung über ein Umlageverfahren — Ein Umlageverfahren, wie es in der AHV umgesetzt wird, beinhaltet solche Elemente einer Versicherung zwischen den Generationen. Die Rente wird hauptsächlich aus dem Arbeitseinkommen der arbeitenden Generation bezahlt. Dies garantiert der Rentnergeneration eine Existenzsicherung und schützt sie vor Lebens- und Kapitalmarktrisiken. Das Umlageverfahren hängt entscheidend von der Zahl der Erwerbstätigen und ihrem Verhältnis zu den Rentnern ab. Dieses Verhältnis kann grundsätzlich durch die Geburtenzahl betroffen sein, konjunkturell durch die Arbeitslosigkeit sowie strukturell durch die spezifischen Erwerbsbeteiligungen (Teilzeit, lange Ausbildungszeit der Jungen usw.).

Das Umlageverfahren ist nicht durch private Verträge auf Märkten organisierbar. Die arbeitsfähige Generation stimmt der Umverteilung nur zu, wenn sie erwarten kann, von der folgenden Generation im Alter ebenfalls Leistungen zu erhalten. Eine ungeborene Generation kann jedoch einen solchen Vertrag

nicht «unterzeichnen». Daher ist der Staat gefordert, diese Umlage durch eine obligatorische Versicherung glaubhaft zu garantieren. Der Generationenvertrag ist daher ein unausgesprochener, nicht schriftlich festgelegter Vertrag zwischen den Generationen – also eine Art gesellschaftliches Übereinkommen. Allerdings wurde dieser Vertrag von seinen Initianten in vielen Ländern oft zu ihren eigenen Gunsten ausgelegt. Nicht selten wurde – wie auch durch den Bundesrat im Rahmen der 7. AHV-Revision – auf die «Curia posterior», die Sorge späterer Generationen, verwiesen, wenn es um die Reform unnachhaltiger Altersvorsorgesysteme ging.

Faktor Demographie — Letztlich beruht das Umlageverfahren auf der Umverteilung von den Jungen zu den Alten. Vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen steht das Umlageverfahren vor gewaltigen Problemen: Die arbeitende Generation nimmt relativ zur Anzahl der Rentenempfänger ab. Um die Renten dennoch finanzieren zu können, müssen die Beiträge – also die Belastung der Löhne – erhöht werden. Die arbeitende Generation kann, wenn sie das nicht einfach hinnehmen will, auf zweierlei Weise reagieren. Sie wird entweder das (offizielle) Arbeitsangebot reduzieren – d.h. weniger oder schwarz arbeiten –, oder sie wird – im Extremfall – abwandern. Beides führt zu einer Aushöhlung des Umlageverfahrens und damit zur Gefährdung der Altersvorsorge.

Ein Nachteil des Umlageverfahrens, in dem das Geld für die Vorsorge eingezahlt und sogleich wieder ausbezahlt wird, ist die Tatsache, dass kein Kapitalstock gebildet wird. Ein solcher aber könnte zu mehr Innovation und Wirtschaftswachstum führen.

Kapitalgedeckte Vorsorge als Zwangssparen

Neben dem Umlageverfahren gibt es eine andere bewährte Form des Obligatoriums: das Zwangssparen. Beispielsweise kann ein Staat seine Bürger

durch die Einrichtung obligatorischer Kapitaldeckungssysteme zwingen, für ihr Alter zu sparen. Im Gegensatz zum Umlageverfahren wird in der kapitalgedeckten Altersvorsorge ein privater, dem Einzelnen zurechenbarer Kapitalstock gebildet. Dieser stellt gleichzeitig Mittel für Innovation und Wirtschaftswachstum zur Verfügung. Dies ist nicht nur aus volkswirtschaftlicher Sicht sinnvoll. Es ist im Hinblick auf eine sichere Altersvorsorge, die ihrerseits vom Wirtschaftswachstum abhängt, auch notwendig. In der Schweiz etwa stehen aufgrund der beruflichen und der privaten Vorsorge Mittel im Umfang von über 600 Milliarden Franken für Investitionen zur Verfügung. Makroökonomisch macht diese Kapitalbildung Sinn, da dank des grossen Kapitalstocks zusätzliche Investitionen möglich sind. Zudem dienen die aufgehäuften Reserven dem zukünftigen Konsum. Auf mikroökonomischer Ebene kann dieses Zwangssparen aber auch Nachteile aufweisen. Beispielsweise führt es zu starken Anreizen, sich frühzeitig pensionieren zu lassen (BÜTLER UND ENGLER 2008).

Risiko Finanzmärkte — Während das Umlageverfahren von der demographischen Entwicklung abhängt, ist die kapitalgedeckte Vorsorge den Risiken der Finanzmärkte ausgesetzt. Sehr deutlich wird dies während einer Finanzkrise. So hat die Krise seit 2008 der kapitalgedeckten Alterssicherung arg zugesetzt: Weltweit verloren die Pensionskassen innerhalb eines Jahres 10 bis 30 Prozent ihrer Aktiven – mit entsprechenden Folgen für den Deckungsgrad – den Indikator für die Solvenz einer Kasse. In vielen Ländern ist die grosse Mehrheit der Bevölkerung von den Turbulenzen auf den Kapitalmärkten über ihre Pensionskasse direkt betroffen. Besonders schlimm traf es Versicherte in individualisierten Plänen. In den USA, in Chile oder Australien haben die Versicherten teilweise individuelle Konten; ihnen steht heute ein deutlich – bis zu 30 Prozent – tieferes Alterskapital zur Verfügung als im Jahr zuvor. In der Schweiz und den Niederlanden haben ältere Versicherte, die in kollektiv organisierten Systemen versichert sind, hingegen weniger Verluste zu verzeichnen.

Aber auch in der kapitalgedeckten Vorsorge stecken intergenerative Elemente. Da die Renten in einem bestimmten Mass garantiert, gleichzeitig aber den Schwankungen des Kapitalmarkts ausgesetzt sind, kommen letztlich die Erwerbstätigen für die notwendige Schwankungsreserve auf. Die aktuelle Finanzkrise hat gezeigt, dass das systemische Risiko in diesem Punkt unterschätzt wurde. Insbesondere dürften die risikolosen Leistungen zu hoch gewesen sein – oder anders ausgedrückt: Die kapitalgedeckte Vorsorge war in der gegenwärtigen Ausgestaltung eine Versicherung mit zu tiefen Prämien bzw. zu hohen Rentenversprechen. Diese Problematik – auf die in diesem Buch nicht eingegangen wird – ist von höchster Wichtigkeit für die Sicherheit der schweizerischen 2. Säule. Es wird darum gehen müssen, die Leistungskomponenten und die Reservehaltung an die Realitäten der Demographie und des Kapitalmarkts anzupassen.

Staatliche Subventionierung privaten Sparens — Eine mildere Form des Zwangssparens ist die Subventionierung der privaten Altersvorsorge, beispielsweise durch Steuerfreistellung: Wer für sein Alter spart, wird steuerlich bevorzugt behandelt. Auch dies kann die Sparquote erhöhen – und den Haushalten mehr Flexibilität bezüglich der Höhe ihrer individuellen Sparquote geben. Die Komplexität der Entscheidung bleibt indes hoch und Fehleinschätzungen können gravierende Folgen haben. Ist zum Beispiel die Vorsorge mehrheitlich in risikoreichen Produkten angelegt oder wird am Ende des Erwerbslebens der Kapitalbezug der Verrentung vorgezogen, kann Altersarmut drohen. Daher ist es sinnvoll, diese Form der privaten Altersvorsorge nur zusätzlich zu den beiden genannten Obligationen zu erwägen.

Grundkomponenten einer staatlichen Lösung

Aus den bisherigen theoretischen Überlegungen zur Altersvorsorge wird deutlich, dass ein Altersversicherungssystem verschiedene Aufgaben hat: Es

soll die Existenzgrundlage auch im hohen Alter gewährleisten, und es sollte im Hinblick auf systemische Risiken und individuelles Verhalten robust und möglichst kosteneffizient sein. Um die Risiken der Altersvorsorge, die sowohl individuell wie auch systemisch bedingt sind, abzufedern, ist eine ausgewogene Mischung von Kapitaldeckungs- und Umlageverfahren sinnvoll und notwendig.

Intergenerative Versicherung als Umlageverfahren — Das Grundrecht auf eine menschenwürdige Existenzsicherung im Alter macht eine Umverteilung zu den Bedürftigen notwendig. Grundsätzlich kann diese aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Dies ist jedoch in Bezug auf die intergenerationale Umverteilung wenig transparent. Zudem erlaubt ein Umlageverfahren eher, eine Rentenauszahlung an gewisse Kriterien zu binden. Ein bedingungsloses Grundrecht auf ein Existenzminimum erzeugt einen stärkeren Anreiz, sich während des Erwerbslebens nicht genügend privat abzusichern. Aus diesen Gründen ist ein obligatorisches Umlageverfahren sinnvoll.

Kapitalgedeckte Sicherung als zusätzliche Komponente — Vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen sollte die Altersvorsorge jedoch nur zu einem Teil auf dem Umlageverfahren beruhen. Die Ergänzung durch eine kapitalgedeckte Versicherung ist daher sinnvoll. Zum einen kann jeder auf der Basis seines Erwerbseinkommens ein Sparkapital bilden, das seinem Lebensstandard entspricht. Zum andern wird dadurch ein Kapitalstock gebildet, der volkswirtschaftlich genutzt werden kann, da er für Investitionen zur Verfügung steht. Um sowohl individuelle als auch systemische Risiken einzugrenzen, ist es wichtig, dass der Staat den richtigen Rahmen setzt.

Risikodiversifizierung durch mehrere Bausteine — Angesichts der verschiedenen Risiken ist es sinnvoll, dass eine Altersversicherung verschiedene Bausteine enthält. Das Umlagesystem schützt gegen makroökonomische Risiken, ist aber zweifach anfällig für demographische Veränderungen:

Weniger Nachwuchs und eine steigende Lebenserwartung verändern eine Gesellschaft strukturell und entziehen einem Umlageverfahren langfristig seine Grundlage. Eine kapitalgedeckte Versicherung ist zwar – sofern sie solide berechnet wird – weniger demographieanfällig. Sie ist aber den Entwicklungen am Kapitalmarkt stärker ausgesetzt. Eine rein freiwillige Versicherung schliesslich kann zu Unterversorgung oder Fehlentscheidungen führen. Aufgabe einer umfassenden Altersvorsorge ist es daher, allen diesen Punkten Rechnung zu tragen.

DIE AUSGESTALTUNG DER SCHWEIZERISCHEN ALTERSVORSORGE

Die schweizerische Altersvorsorge hat diese Komponenten in ihrem Drei-Säulen-System vorbildlich kombiniert. Die AHV, die nach dem Umlageverfahren gestaltet ist, bildet die erste der drei Säulen. Die 2. Säule – die berufliche Vorsorge – ist nach dem Kapitaldeckungsverfahren organisiert. Die 3. Säule – die private Vorsorge – besteht aus steuerbegünstigtem individuellem Sparen. Sie ist im Gegensatz zu den ersten beiden Säulen nicht obligatorisch.

Neben der Art der Finanzierung ist auch der Zweck der drei Säulen unterschiedlich: Ziel der AHV ist die Existenzsicherung. Der Auftrag der AHV wird in Art. 112 Abs. 2b der Bundesverfassung wie folgt umschrieben: «Die Renten haben den Existenzbedarf angemessen zu decken. Die Höchstrente beträgt maximal das Doppelte der Mindestrente.» In Kombination mit den Ergänzungsleistungen sichert die AHV-Rente bei tiefen Einkommen den Existenzbedarf. Die Leistungen der 2. Säule, die in Relation zum angesparten Kapital und damit zum früheren Lohn stehen, ergänzen die Leistungen der AHV: Ihr Ziel ist es, den gewohnten Lebensstandard zu sichern. Die 3. Säule erlaubt es, durch steuerbegünstigtes Sparen auf freiwilliger Basis zusätzliche eigene Vorsorgebedürfnisse zu decken bzw. mögliche Vorsorgelücken aus der 1. und der 2. Säule zu schliessen. (Für eine Übersicht über die Leistungen aus den ersten beiden Säulen in Abhängigkeit vom Vorruhestandseinkommen vergleiche Abbildung 6).

Kapitalgedeckte Vorsorge als ergänzende 2. Säule

Die 2. Säule ist im Gegensatz zur AHV keine Volksversicherung, sondern eine Versicherung für Erwerbstätige. Sie ist nur für Arbeitnehmer obligatorisch. Die berufliche Vorsorge wird durch die Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Kapitaldeckungsverfahren finanziert, die Leistungen werden also durch das während der Erwerbstätigkeit angesparte und verzinste Kapital gedeckt. Während die AHV das existenzsichernde Grundeinkommen garantiert, soll die berufliche Vorsorge die Weiterführung des bisherigen Lebensstandards im Alter ermöglichen. Im Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) wird der Rahmen gesetzt, an den sich die Vorsorgeeinrichtungen halten müssen. Es handelt sich dabei um Minimalvorschriften, die im Sinne der 2. Säule verpflichtend sind, jedoch von den Vorsorgeeinrichtungen erheblich ausgebaut werden können. Der Versicherte ist dadurch oft auch überobligatorisch versichert, ohne dass er sich speziell darum bemüht hat.

Die berufliche Vorsorge wird mittels Pensionskassen betrieben. Versichert werden Personen, die über ein Jahreseinkommen von mehr als 20 520 Franken verfügen. Dies sind rund 90 Prozent der Männer und 70 Prozent der berufstätigen Frauen. Bereits heute beziehen über 900 000 Rentner, insgesamt also mehr als 70 Prozent der Rentner, Leistungen aus der 2. Säule (Abbildung 7).

Mittlerweile haben viele OECD-Länder ein Altersvorsorgesystem mit drei Säulen eingeführt. Gerade die gegenwärtige Finanzkrise und ihre Auswirkungen nicht nur auf das Kapitaldeckungssystem, sondern auch auf private Ersparnisse haben das Bewusstsein für die Rentensicherheit geschärft. Das Drei-Säulen-System der schweizerischen Altersvorsorge, das eine Kombination von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren darstellt, erreicht eine im internationalen Vergleich hohe Risikodiversifikation.

Die AHV: eine Sozialversicherung im Umlageverfahren

Die AHV ist eine typische staatliche Sozialversicherung. Sozialversicherungen sind obligatorisch, die Leistung hängt von der in der Vergangenheit geleisteten Höhe und Dauer der Beiträge ab und ist an ein Ereignis geknüpft. Ausserdem

muss man nicht über ein bestimmtes Einkommen verfügt haben, um Leistungen zu beziehen. Eine Sozialversicherung garantiert die Bereitstellung von finanziellen Mitteln unabhängig vom Erfolg einer Person auf dem Arbeitsmarkt und verkleinert damit den Bereich der Unsicherheit in der Lebensführung. All diese Merkmale gelten auch für die AHV. Die Teilnahme ist obligatorisch: Alle Arbeitnehmer, die in der Schweiz arbeiten, müssen in die AHV einzahlen. Die Rente wird erst ausgerichtet, wenn das Ereignis «Pensionierung» eingetreten ist, das heisst, wenn ein Individuum das Rentenalter erreicht. Die Leistung ist nur bis zu einer gewissen Höhe an ein bestimmtes Einkommen gebunden. Es sind also alle, die in die AHV eingezahlt haben, leistungsberechtigt, und zwar unabhängig von ihrem Einkommen.

Die AHV finanziert die Renten grundsätzlich nach dem Umlageverfahren. Die aktive Generation bzw. die Erwerbstätigen bezahlen mit ihren Beiträgen direkt die Renten für die alte Generation. Dies bedeutet, dass die Einnahmen in einem bestimmten Jahr die Ausgaben im selben Jahr decken müssen. Damit die AHV kurzfristige Schwankungen ausgleichen kann, gibt es den Ausgleichsfonds. Das Gesetz verlangt, dass der AHV-Ausgleichsfonds die Renten eines Jahres auf Reserve hat.

Finanzierung über Lohnbeiträge — Der Grossteil der Leistungen, nämlich 73 Prozent, wird durch die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber finanziert. Für Angestellte beträgt der Beitragssatz 8,4 Prozent, welcher jeweils zur Hälfte von Arbeitnehmer und Arbeitgeber getragen wird. Selbständige müssen ebenfalls 7,8 Prozent in die AHV einzahlen. Mit insgesamt 19,0 Prozent beteiligen sich auch Bund (16,36 Prozent) und Kantone (3,64 Prozent) über Steuererträge massgeblich an der Finanzierung der AHV-Leistungen. Der Rest der Finanzierung erfolgt durch die Mehrwertsteuer, Steuern aus Spielbanken sowie die Kapitalzinsen aus dem Ausgleichsfonds. Die durchschnittliche Rente betrug im Jahr 2008 1915 Franken im Monat (BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN 2009). Die AHV-Renten werden alle zwei Jahre auf

Basis des Rentenindex, der sich aus dem Lohn- und Konsumentenpreis-Index zusammensetzt, angepasst. Bisher entsprach diese Anpassung aufgrund der wachsenden Wirtschaft und der Inflation immer einer Erhöhung.

Ausgeprägte Umverteilung

Der Zusammenhang zwischen Beitrag und Leistung ist in der AHV nicht sehr ausgeprägt. Zwar werden die Beiträge auf Basis der effektiven Arbeitseinkommen der Versicherten berechnet. Die Renten hingegen, die von der AHV ausbezahlt werden, sind sowohl nach oben als auch nach unten begrenzt. Die Minimalrente der AHV beträgt im Jahr 2009 1105 Franken, die Maximalrente ist auf 2210 Franken limitiert. Die monatliche AHV-Rente steigt bei einem Einkommen von über 79 560 Franken nicht mehr an. Ungefähr ein Drittel der alleinlebenden Männer und Frauen sowie 63 Prozent der Ehepaare sind Maximalrentenbezüger (Stand 2008).

Umgekehrt erhält auch jemand mit sehr geringem Einkommen die Minimalrente. Diese kann zudem noch mit Ergänzungsleistungen aufgebessert werden, wenn ein Bedarf geltend gemacht werden kann. Damit wird dem Ziel der AHV, allen Rentnerinnen und Rentner ein Existenzminimum zu gewähren, Rechnung getragen. Die Abgabe für die AHV unterliegt also einer starken Progression: Die Beiträge für Personen mit höheren Einkommen erhalten sozusagen den Charakter einer «Reichtumssteuer». Die AHV ist somit in grossem Masse auf die Einzahlungen aus hohen Einkommen angewiesen. Tatsächlich finanzieren 20 Prozent der Beitragspflichtigen mit den höchsten Einkommen die Hälfte der AHV-Leistungen. Dies verleiht der AHV einen starken auch intragenerationellen Umverteilungscharakter.

Die beiden Umverteilungsarten in der AHV – inter- und intragenerationell – sind gewollt und sollen die Solidarität zwischen den Generationen und den

Einkommensklassen sichern. Will man sich nicht auf das schlecht planbare Wachstum der Lohnsumme verlassen, ist das System davon abhängig, dass die nachkommenden Generationen mindestens gleich gross sind wie die aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Generationen. Diese – in den Anfängen der AHV gegebene – Gesetzmässigkeit besteht heute allerdings nicht mehr. Durch die demographische Verschiebung werden die zu leistenden Beiträge der Jungen immer höher ausfallen. Gab es zur Zeit der Einführung der AHV noch mehr als sechs Personen im Erwerbsalter pro Rentner, sind es heute knapp vier. Im Jahr 2050 werden es nur noch zwei sein (BUNDESAMT FÜR STATISTIK 2009) (Abbildung 8).

Das Ziel der AHV, die Armut im Alter zu lindern, wurde erreicht. Heutzutage gilt die Gleichung «alt gleich arm» nicht mehr. Nur ca. 12 Prozent der Rentner sind bedürftig und beziehen Ergänzungsleistungen – meist erst als Pflegefälle im hohen Alter. Die heutigen Rentner verfügen über praktisch gleich hohe Einkommen wie die Erwerbstätigen und in der Regel über höhere Vermögen. Das Armutsrisiko liegt heute eher bei einzelnen Gruppen von Erwerbstätigen unter 50 Jahren. Gemäss BSV sind rund 40 Prozent der alleinerziehenden Frauen und ein Fünftel der Familien mit drei und mehr Kindern gefährdet, in finanzielle Probleme zu geraten (WANNER und GABADINHO 2008).

Schwedens Rentenreform 1994

Schweden musste in den 1990er Jahren die gesetzliche Altersvorsorge aufgrund demographischer und finanzieller Bedürfnisse grundlegend reformieren. 1990 waren bereits 18 Prozent der gesamten Bevölkerung über 65 Jahre alt. Zudem führte die Verschlechterung der Wirtschaftslage, insbesondere die durch eine Spekulationsblase am Immobilienmarkt ausgelöste schwere Bankenkrise, zu einer starken Veränderung der ökonomischen Grundlage des Altersvorsorgesystems. Wies Schweden 1990 noch einen Budgetüberschuss auf, betrug das Budgetdefizit drei Jahre später 12,3 Prozent des BIP. Mit dem Rückgang des Wirtschaftswachstums und der stark zunehmenden Arbeitslosigkeit war Schwedens Pensionssystem mit zwei Problemen gleichzeitig konfrontiert: mit stark schrumpfenden Steuereinnahmen einerseits und zunehmenden Ausgaben für mehr Rentner andererseits. Eine Reform des Altersvorsorgesystems war aus der Perspektive aller politischen Akteure unumgänglich.

Indexierte Rentenberechnung — Bei der Reform griff das skandinavische Land zu einer zentralen Massnahme. Die wie die schweizerische AHV umlagefinanzierte schwedische Einkommensrente beruht neu auf dem so genannten

Non-Financial Defined Contribution System (NDC). Dies bedeutet, dass Beiträge ins Rentensystem einbezahlt und einem fiktiven individuellen Konto gutgeschrieben werden. Das Konto ist insofern fiktiv, als das Kapital sofort in Form von laufenden Renten an bereits Pensionierte ausgeschüttet wird. Dennoch wird das Kapital jährlich verzinst. Der Zinssatz ist an das wirtschaftliche Wachstum und an die Anzahl Erwerbstätige gekoppelt. Im Alter 61 wird das fiktive Alterskapital in eine Rente umgewandelt. Die Höhe der Rente wird dann anhand der verbleibenden Lebenserwartung des betroffenen Jahrgangs und der Entwicklung des Zinssatzes berechnet. Der Zeitpunkt des tatsächlichen Rentenbezugs kann dann individuell gewählt werden.

Besonders am Non-Financial Defined Contribution System ist die zweifache Berücksichtigung der demographischen Entwicklung. Zum einen hat die Anzahl Erwerbstätiger einen Einfluss auf die Verzinsung des Alterskapitals, indem die Verzinsung der Beiträge in der Beitragsphase dem Nominallohnwachstum entspricht. Sinkt das Lohnwachstum zudem unter ein bestimmtes Mass, werden die Renten nicht der Teuerung angepasst. Zum andern fließt die jeweilige Lebenserwartung in die Berechnung der Rentenhöhe ein: Bei längerer Lebenserwartung fällt die Rente automatisch tiefer aus. Die Versicherten haben aber die Möglichkeit, diese Lücke durch eine längere Erwerbsdauer wettzumachen. Damit tragen alle Generationen die Anpassungen mit. Durch die regelgebundene Koppelung der Renten an die Entwicklung von Ökonomie und Demographie wird die Einflussnahme der Politik auf die Renten eingeschränkt. Neben Schweden haben auch Lettland, Polen und Italien ein solches NDC-System eingeführt.

Ergänzung durch berufliche Vorsorge — Die Reform des schwedischen Altersvorsorgesystems umfasste weiter die Einführung einer obligatorischen kapitalgedeckten Prämienrente (ebenfalls innerhalb der 1. Säule). Arbeitgeber und Arbeitnehmer zahlen zusammen 2,5 Prozent des Jahreslohnes in dieses System ein. Der Versicherte kann aus über 500 Anlagefonds deren 5

für sich auswählen – die Vermittlung der Fonds erfolgt durch eine staatliche Stelle (Premium Pensions Agency). Im Gegensatz zum restlichen Teil der 1. Säule zeigte die kapitalgedeckte Prämienrente bis anhin aber weniger Erfolg. Die Prämienfonds, die die Rente um 30 bis 50 Prozent hätte erhöhen sollen, erlitten als Folge des Aktienkursverfalls 2001 einen Wertverlust von bis zu 40 Prozent. So verloren viele Versicherte einen Teil ihres Kapitals durch eine unkluge Wahl der Fonds. Die momentane Finanzkrise führt ebenfalls zu Negativrenditen von rund 10 Prozent in den Fonds der 1. Säule. Als Resultat sollen nun für die Jahre 2010 bis 2015 die Renten nicht erhöht oder wenn nötig sogar gesenkt werden (VIDLUND 2008).

Leadership und Massnahmenmix als Erfolgsfaktoren — Als die Rezession Anfang der 1990er Jahre auf den Staatshaushalt durchschlug, wurde die bis dahin sozialdemokratische Regierung von einer bürgerlichen Regierung unter Premierminister Carl Bildt abgelöst, wobei die sozialdemokratische Partei nach wie vor die Mehrheit im Parlament innehatte. Die Rentenreform stand zuoberst auf Bildts Agenda. Er setzte eine Arbeitsgruppe mit Parlamentariern aller im Parlament vertretenen Parteien ein. Die Sozialpartner waren in der Arbeitsgruppe nicht zugelassen. Der Vorschlag der Arbeitsgruppe war ein Kompromiss der sozialdemokratischen, bürgerlichen und liberalen Parteien und entsprang klar dem Willen, das Pensionssystem aufgrund des starken demographischen und wirtschaftlichen Drucks zu reformieren.

Die Gewerkschaften und Rentnerorganisationen wehrten sich gegen die radikale Reform. Die Parteien aber taten alles, um den Kompromiss zu verteidigen und die Rentenreform nicht zum Wahlkampfthema zu machen. Die katastrophale Wirtschaftslage als Folge der Bankenkrise in Kombination mit dem Damoklesschwert der demographischen Verschiebung machte den Konsens zwischen den politischen Akteuren im Parlament möglich. Dazu kam, dass die Reform nicht nur aus Leistungskürzungen, sondern auch aus Verbesserungen, wie z.B. Erziehungsgutschriften, bestand. Ausserdem war gemäss

ANDERSON (2005) die technische Komplexität der Reform sehr hoch, so dass nur wenige Bürger wirklich verstanden, was sich genau ändern würde. Viele Komponenten der Reform wurden daher gar nicht thematisiert. Schliesslich vertraten Interessengruppen, die traditionell gegen einen Leistungsabbau waren, sowohl Bevölkerungsgruppen, die von der Reform profitierten, als auch solche, die unter den Kürzungen leiden würden. Dies hielt sie davon ab, die Rentenreform zu bekämpfen (RENTSCH et al. 2005).

Deutschlands Rentenreformen 1992, 1997 und 2001

Wie Schweden war auch Deutschland mit Problemen in seinem Altersvorsorgesystem konfrontiert. Neben dem Erfordernis, das Defizit in der gesetzlichen Rentenversicherung zu schliessen, zwang vor allem auch die demographische Verschiebung die Regierung Kohl dazu, eine erste Reform des Altersvorsorgesystems in Angriff zu nehmen. Erste Reformen wurden nach der Wiedervereinigung notwendig.

Drei Reformen in Folge — 1992 wurde mit der Einführung eines einheitlichen Rentensystems für ganz Deutschland der veränderte Altersaufbau der Bevölkerung berücksichtigt. Dazu wurden einzelne Elemente eingebaut wie etwa die Indexierung der Renten an die Netto- statt die Bruttolohnentwicklung. Zudem wurden die Beiträge des Bundes um 20 Prozent angehoben. Diese Reformen genügten jedoch nicht, da sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt verschärfte. Vor allem nahm die Beschäftigungsrate in der ehemaligen DDR stark ab, so dass die Anzahl älterer Arbeitsloser, die eine Frühpensionierung anforderten, nahezu explodierte. Eine weitere Reform war also notwendig.

1997 wurden deshalb das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz (WBG) und die «Rentenreform 1999» ins Leben gerufen. Die beiden Vorlagen

hatten das Ziel, die schwierige Situation zu entschärfen, indem u.a. das Rentenalter für Frauen angehoben sowie der so genannte «Nachhaltigkeitsfaktor» eingeführt wurde. Er berücksichtigt die demographische Entwicklung, indem das Verhältnis der Beitragszahler zu den Rentnern in die Berechnung der Rentenhöhe einfließt: Je weniger Beitragszahler es pro Rentner gibt, desto tiefer fällt die Rente aus. Die von der Regierung Kohl lancierten Reformen wurden von den Gewerkschaften und den Sozialdemokraten bekämpft, da erstmals die Leistungen stark beschnitten wurden. Der umstrittenste Punkt war die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors. Als die SPD 1998 mit Schröder an die Macht kam, wurden Teile der «Rentenreform 1999» geändert und das Inkrafttreten der Reformen auf Anfang 2002 hinausgezögert. Der Nachhaltigkeitsfaktor wurde überraschenderweise beibehalten – er sollte 2005 erstmals angewendet werden.

Dennoch war die Regierung Schröder gezwungen, zusätzliche Massnahmen zu ergreifen, da die bisherigen Reformen nicht ausreichten, um die Altersvorsorge zu finanzieren. Statt aber höhere Beiträge für ein kollektives System zu verlangen, wurde die Möglichkeit individueller Pensionspläne geschaffen, verbunden mit der Wahlfreiheit und dem Eigentumsrecht auf die einbezahlten Beiträge. Die nach dem damaligen Arbeits- und Sozialminister Walter Riester benannte «Riester-Rente» förderte die private oder betriebliche Altersvorsorge durch Steuervorteile und Subventionen. Das hochkomplexe System der «Riester-Rente» hatte Startschwierigkeiten, zudem nahm die Anzahl Personen, die von dem staatsbegünstigten Sparen Gebrauch machten, stetig zu. Unter der Regierung Schröder wurde ausserdem angekündigt, das gesetzliche Rentenalter schrittweise von 65 auf 67 Jahre zu erhöhen. Die Erhöhung soll zwischen 2012 und 2029 – zunächst um einen Monat pro Jahr und ab 2024 um zwei Monate pro Jahr – geschehen (SCHARNAGEL et al. 2006)

Politische Fronten — Die Reform im Jahr 1992 warf aufgrund der Einsicht in die Notwendigkeit weniger hohe politische Wellen. Nicht nur waren sich alle

Regierungsparteien darüber im Klaren, dass die demographische Verschiebung eine grosse Herausforderung an das Rentensystem stellen würde. Auch wollte die Mehrheit der politischen Akteure am bestehenden System festhalten; eine Änderung der Struktur oder gar der Höhe der Leistungen kam für niemanden in Frage. Erst die Reformen 1999 und 2001 unterlagen harten parteipolitischen Auseinandersetzungen. Sie beendeten denn auch den diesbezüglichen Konsens zwischen CDU/CSU und SPD. Von nun an wurden die Auseinandersetzungen mit schärferer Zunge geführt.

Wenig Erfolg war dem «Nachhaltigkeitsfaktor» beschieden. Zwar setzte ihn Kanzler Schröder zunächst gegen den Widerstand in eigenen Reihen durch, 2008 aber wurde er von Bundeskanzlerin Merkel bzw. der Grossen Koalition – aus Gründen der «Generationengerechtigkeit», sprich: als Wahlgeschenk – für zwei Jahre ausgesetzt. Dies zeigt, dass auch regelgebundene Reformen nicht vollständig vor dem politischen Prozess abgeschirmt werden können. Gerade wenn die Systemänderungen so konzipiert werden, dass Leistungskürzungen in wirtschaftlich schwierigen Zeiten anfallen, kann dies zu einem grossen politischen Druck gegen die Reform führen. Der «Nachhaltigkeitsfaktor» war also weniger nachhaltig als sein Name.

Mit der sogenannten «Riester-Rente» wurde den Wählern versichert, dass die Leistungen langfristig ansteigen würden. Damit sollte ein allfälliger Leistungsabbau in der 1. Säule durch einen Leistungsausbau in dieser neuen Form von Altersvorsorge kompensiert werden können. Die Sozialpartner akzeptierten die Reform 2001 erst, als versichert wurde, dass die Rente mindestens 67 Prozent des letzten Lohnes abdecken würde. Die CDU/CSU unterstützte die Reformen von 2001 im Bundesrat, da sie ansonsten den Wählern die Aussicht auf höhere Renten in der Zukunft verbaut hätte. Allerdings lehnten die bürgerlichen Parteien eine vollumfängliche Unterstützung der Reform ab, vermutlich nicht zuletzt aufgrund der Angriffe der SPD auf die früheren Rentenreformen unter Kohl (HINRICHS 2005).

Aktive Wähler verschont — Den grössten Konsens erzielten die Rentenreformen von 1992 als auch von 1997 deshalb, weil sie jene von Rentenkürzungen weitgehend verschonten, die kurz vor ihrer Pensionierung standen. Da diese ausserdem einen bedeutenden Teil der Wähler ausmachten, waren beide politischen Lager mit der Reform einverstanden.

Grossbritanniens Reformen 1980

Die konservative Regierung unter Margaret Thatcher, die aufgrund der schlechten Wirtschaftslage an die Macht kam, unternahm in den 1980er Jahren den Versuch, den im europäischen Vergleich bereits relativ schlanken Wohlfahrtsstaat weiter zu stützen. Thatchers Plan war es, den Staat weitgehend aus der Altersvorsorge herauszuhalten und den öffentlichen Sektor auf die Funktion des Fürsorgers für Rentner, die das Existenzminimum nicht erreichten, zu beschränken. Auch in Grossbritannien war der demographische Druck ausschlaggebend für eine Reform des Systems.

Konsequente Privatisierung — Basierte das Altersvorsorgesystem vor den Reformen noch hauptsächlich auf staatlicher Vorsorge, wurde der Anteil an privater und betrieblicher Vorsorge unter Thatcher stark ausgebaut. Vor Thatchers Regierungszeit bestand das Altersvorsorgesystem aus einer gesetzlichen 1. Säule mit einem «Flat Rate»-Teil, der so genannten «Basic State Pension», sowie einem Teil, dessen Beiträge lohnabhängig waren, State Earnings-Related Pension Scheme (SERPS) genannt. Die Renten aus dem ersten Teil der gesetzlichen Altersvorsorge wurden mittels eines Mischindexes angepasst. Zudem sorgte ein Teil der Bevölkerung durch betriebliches Sparen vor. Thatchers Ziel war, die SERPS-Leistungen abzubauen bzw. mittelfristig ganz abzuschaffen und nur noch den Basisteil als gesetzliche Altersvorsorge beizubehalten. Der Ausstieg aus den State Earnings-Related Pension Scheme, also der gesetzlichen Rente, wurde den Briten dann erlaubt, wenn sie eine genügende

betriebliche Vorsorge vorweisen konnten. Zudem wurden der Mischindex abgeschafft und die Renten nur noch an das Preisniveau angepasst. Gleichzeitig wurde die private Altersvorsorge durch steuerliche Anreize unterstützt.

Die Gesetzesänderung der Regierung war weitaus erfolgreicher als anfänglich angenommen: Statt der angenommenen halben Million Bürger, die auf die subventionierte private Altersvorsorge umsteigen würde, waren es 5 Millionen Bürger. Durch die Reformen unter Thatcher gingen die Pensionsausgaben enorm zurück; die Rolle der Privatwirtschaft im Bereich der Altersvorsorge nahm massiv zu.

Erforderliche Re-Regulierung — In den 1990er Jahren kam es bei den Pensionskassen jedoch zu Skandalen, als herauskam, dass gewisse Institute sorglos mit dem Vorsorgevermögen ihrer Kunden umgegangen waren. Zudem wurde kritisiert, dass die Pensionsleistungen innerhalb der Rentnerbevölkerung immer ungleicher wurden und ein Teil der Rentner mit ihren Pensionen das Existenzminimum nicht mehr decken konnte. Die Labour-Regierung, die 1997 mit Tony Blair an die Macht kam, verstärkte daraufhin die Regulierungen in der privaten Vorsorge. Ausserdem baute sie die Basisversicherung aus und führte ein neues Element ein: die lohnabhängige gesetzliche State Second Pension (ssp), die insbesondere Rentner mit tiefen Einkommen besterstellen sollte. Um die ärmsten Rentner aus der Armut zu heben, wurde zudem eine minimale Einkommensgarantie eingeführt. Sie wurde 2003 durch einen Pensionskredit ersetzt, dessen Höhe vom Vorruhestandslohn abhängt. Schliesslich führte die neue Labour-Regierung die so genannte «Stakeholder Pension» ein, eine weitere Form von steuerbegünstigtem privatem Sparen, die jedoch strengere Bedingungen an die Offenlegung der Geldanlage stellte, um die Transparenz zu erhöhen.

Im Ganzen aber hielt die Labour-Regierung – entgegen dem Widerstand aus eigenen Reihen – am Primat des privaten Sparens fest. Die klassische

Forderung nach Verstaatlichung der Altersvorsorge und einer Stärkung der Vorsorge nach dem Umlageverfahren wurde gar aus dem Parteiprogramm der New Labour gestrichen. Der «dritte Weg» beinhaltet entgegen den Wünschen des linken Flügels der Labour-Partei eine starke Rolle der Privatwirtschaft.

Die Reformen in Grossbritannien bewirkten, dass etwa 55 Prozent der Angestellten aus dem lohnabhängigen Teil der Altersvorsorge austraten und in private oder betriebliche Einrichtungen wechselten. Die betrieblichen Einrichtungen werden von Arbeitgebern, die privaten und die Stakeholder-Systeme von verschiedenen Finanzinstituten bereitgestellt. Zur Basispension müssen alle via Lohnprozente beitragen, unabhängig davon, wie die Bürger ihre Vorsorge organisieren.

Kaum Vetospieler — Grossbritannien ist ein zentralisierter Staat mit einer starken Regierung und wenigen Oppositionsmöglichkeiten für politische Akteure, die nicht in die Regierung eingebunden sind. Dies erschwert die Opposition gegen Reformvorhaben. Dazu kam, dass die Rentnerlobby in Grossbritannien verhältnismässig schwach war. Auch die Tatsache, dass der Leistungsabbau zunächst nicht klar erkennbar war, machte es schwierig, die Bevölkerung gegen die Reformen zu mobilisieren. Die Radikalität der Thatcher-Reformen wurde von der Öffentlichkeit denn auch kaum wahrgenommen. Die meisten Elemente der Reform waren für sich genommen klein und erst in ihrer Gesamtheit signifikant. So führten die Abschaffung des Mischindexes und die Anpassung der Leistungen ausschliesslich an die Preisentwicklung zu einem graduellen Rückgang der Leistungen, der aber weitgehend unbemerkt blieb.

Auch gegen die Reformen der New-Labour-Regierung gab es – systembedingt – weniger Opposition als im Ausland. Die Gruppen, die gegen die Reform waren, hatten wenig Macht, sich durchzusetzen, zumal der Premierminister zahlreiche Möglichkeiten hat, auch Kritiker aus den eigenen Reihen zu

disziplinieren. Die Oppositionspartei engagierte sich nicht gegen die Reformen, weil sie im Grossen und Ganzen ihren Idealen entsprachen. Ein weiterer Punkt, der zum Erfolg der Reformen von New Labour beigetragen haben dürfte, war die starke private Finanzindustrie (TAYLOR-GOOPY 2005).

Harte Krisenfolgen — Die gegenwärtige Finanzkrise hat Grossbritannien besonders schwer getroffen. 83 Prozent aller britischen Pensionskassen wiesen im Mai 2009 ein Defizit auf (Pension Protection Fund 2009). Aufgrund des hohen Anteils der Versicherten im kapitalgedeckten System ist dies besonders problematisch. Noch ist unklar, wie sich die Finanzkrise auf die staatliche Vorsorge auswirken wird. Es ist anzunehmen, dass ein Teil der Rentner von der privaten Versicherung zurück in den staatlichen Teil wechseln wird.

Die Reform der amerikanischen Social Security 1983

Die amerikanische Social Security, die 1. Säule der amerikanischen Altersvorsorge, wurde 1935 im Rahmen des New Deal – eines Bündels von Sozial- und Wirtschaftsreformen zur Linderung der Folgen der Weltwirtschaftskrise – eingeführt. Sie ist, ähnlich wie die AHV, im Wesentlichen nach dem Umlageverfahren finanziert. Arbeitnehmer und Arbeitgeber zahlen je 6,2 Prozent des Bruttolohns ein – Selbständigerwerbende tragen den vollen Prozentsatz von 12,4 Prozent alleine. Im Gegensatz zur AHV gibt es im System der Social Security eine obere Bemessungsgrenze, über der keine Beiträge eingezahlt werden. Im Jahr 2009 betrug diese Grenze 106 800 US-Dollar.

Die Social Security ist das grösste Staatsprogramm der Welt. Zudem ist das System recht erfolgreich: Dank der Social Security wurden ungefähr 40 Prozent der Amerikaner über 65 Jahre über die Armutsgrenze gehoben (DIAMOND und ORSZAG 2005). Im Durchschnitt entspricht die Rente aus der 1. Säule 42 Prozent des letzten Einkommens. Die meisten Amerikaner sorgen

auch privat und über ihre Arbeitgeber mit den nach dem entsprechenden Gesetzesartikel genannten «401(k)»-Plänen aufs Alter vor. Diese entsprechen in etwa der 2. Säule der Schweiz.

1972 wurde ein Gesetz eingeführt, das die Renten sowohl an die Teuerung wie auch an die Reallohnentwicklung anpasste. Bei der Einführung der Anpassung an die Teuerung wurde jedoch ein mathematischer Fehler gemacht, der zu einer Überkompensation der Teuerung führte. Während der Inflation in der Ölkrise war die Anhebung der Leistungen durch die Preisindexierung derart hoch, dass der Social Security Trust Fund – das Pendant zum schweizerischen AHV-Fonds – stark strapaziert wurde. Die Rezession in den frühen 1980er Jahren brachte die Social Security dann definitiv an den Rand der Zahlungsunfähigkeit. 1982 war klar, dass die Gelder im Social Security Trust Fund schon ein Jahr später ausgehen würden. Zudem kamen Befürchtungen auf, das System werde der demographischen Verschiebung und der Pensionierung der zahlreichen Baby-Boomer nicht standhalten können.

Als Antwort auf diese Probleme wurde in einer Reform unter Präsident Reagan eine Steuerpflicht für Rentner mit höheren Einkommen auf die Social Security-Leistungen eingeführt. Zudem wurde das Rentenalter ab dem Jahr 2000 auf 67 Jahre erhöht und wurden die Beitragssätze so weit angehoben, dass das System bis heute grosse Überschüsse erzielt. Diese Überschüsse werden in den Social Security Trust Funds angesammelt und sollen die finanzielle Überlebensfähigkeit des Rentensystems auf längere Sicht – insbesondere für die Baby-Boomer absichern. Die Rentenverpflichtungen sind dank des Trust Fund bis 2042 finanziert (DIAMOND und ORSZAG 2005). Diese Vorfinanzierung führt zu einer Glättung der Einnahmen und Ausgaben, wie dies für eine intergenerative Versicherung sinnvoll ist.

Gerettetes System mit neuen Herausforderungen — Diese radikale Reform war vor allem deshalb politisch durchsetzbar, weil die finanzielle Situation

so prekär war und alle das beliebte System retten wollten. Der Kollaps des Systems musste unbedingt vermieden werden. Nur so lässt sich erklären, dass sowohl das im internationalen Vergleich hohe Rentenalter als auch die im Vergleich etwa zur Schweiz hohen Beiträge akzeptiert wurden. Auch wenn die demographische Verschiebung in den USA weniger ausgeprägt ist als in den meisten europäischen Ländern – das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Rentnern verändert sich auch hier zuungunsten der Erwerbstätigen. Daher stehen Reformen weiterhin auf der Agenda. Die Administration unter G.W. Bush schlug 2005 Reformen vor, die eine Teilprivatisierung des Systems zum Ziel hatten. Die Opposition gegen diese Reform war jedoch so gross – und andere wichtige Themen standen auf der politischen Agenda weiter oben –, dass es schliesslich bei theoretischen Debatten blieb.

Seit der Finanzkrise sind Diskussionen zur Teilprivatisierung weitgehend vom Tisch. Die Obama-Administration hat sich explizit für eine Erhaltung des heutigen Systems ausgesprochen. Zur Sicherung der langfristigen Finanzierbarkeit schlägt der Präsident der USA unter anderem eine Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze vor. Dies dürfte allerdings auf grossen politischen Widerstand stossen.

ERKENNTNISSE FÜR EINE REFORM DER AHV

Erfolgsfaktoren im Ausland

Die ausländischen Beispiele zeigen, dass die Reform der gesetzlichen Altersvorsorge auf der Agenda vieler Länder steht und zum Teil schon seit geraumer Zeit stand. Die meisten Länder waren aufgrund der demographischen Entwicklung und der Einseitigkeit ihrer Vorsorgesysteme bereits in den 1980er und 1990er Jahren zu Reformen gezwungen. Oft wirkten wirtschaftliche Krisen als Auslöser. Dass die Reformen auch durch- und umgesetzt werden konnten, ist im Nachgang im Wesentlichen auf ein ausgewogenes Set von Massnahmen einerseits und politökonomische Gegebenheiten bzw. Strategien andererseits zurückzuführen.

Ausgewogener Mix von Massnahmen — In allen Ländern wurden verschiedene Massnahmen gleichzeitig oder nacheinander durchgesetzt, die übers Ganze gesehen eine ausgewogene Reform ermöglichten. Elemente des Leistungsab- und -ausbaus wurden jeweils geschickt miteinander verknüpft. Schweden konnte die – politisch linken – Gegner der Rentenkürzungen durch Erziehungsgutschriften beschwichtigen. In Deutschland wurde die Erhöhung des Rentenalters mit der Steuerbegünstigung der privaten oder betrieblichen «Riester-Rente» kombiniert. Grossbritannien bot neu steuerliche Anreize

für die private Altersvorsorge und reduzierte gleichzeitig die Leistungen aus der gesetzlichen Vorsorge. Die Kombination dieser Elemente entschärfte die Argumente der Reformgegner. Gegenpositionen wurden insbesondere dann schwierig, wenn die positiven und negativen Änderungen die gleiche Bevölkerungsgruppe betrafen, wie etwa die Kombination von Erziehungsgutschriften mit der Erhöhung des Rentenalters der Frau in Schweden.

Besitzstandwahrung der älteren Generation — Keine der hier analysierten Reformen tastete die Leistungen der bestehenden Rentnergeneration an. Die oftmals gut organisierten Rentner hätten einen Abbau ihrer so genannt «wohlerworbenen Rechte» bekämpft. Zu Recht, denn die plötzliche Kürzung von bereits zugesagten Renten wäre gesetzlich kaum durchzusetzen. Rentenkürzungen wurden gemäss dem Prinzip des so genannten «Grandfathering» vielmehr auf die kommenden Generationen verschoben, wie dies beispielsweise mit der Rentenaltererhöhung in den USA und Deutschland geschah. Erfolgversprechend ist also, von Rentenkürzungen bei der gegenwärtigen Rentnergeneration abzusehen und Leistungskürzungen erst in der fernerer Zukunft anfallen zu lassen. Dass dies mit gleichzeitig geringeren Aufwendungen der dannzumal aktiven Generation einhergeht, kann als zusätzliches Argument ins Feld geführt werden.

Automatismen und regelgebundene Anpassungen — Die demographische Entwicklung wurde schrittweise und mittels eines Automatismus berücksichtigt. In zwei der porträtierten Länder entschied man sich für eine Formel in der Rentenberechnung, die neben der wirtschaftlichen auch die demographische Entwicklung mit einbezieht. Schweden stellte seine Altersvorsorge auf das Non-Financial Defined Contribution System um, in Deutschland wurde der «Nachhaltigkeitsfaktor» eingeführt. Ziel dieser «Formeln» war die automatische Anpassung nicht nur an die wirtschaftliche, sondern auch an die demographische Entwicklung. Frankreich wählte – um ein weiteres Beispiel zu zitieren – eine vergleichbare Strategie. Seit 1993 wurde das Rentenalter für jeden

Jahrgang um ein Quartal erhöht, womit das Rentenalter alle vier Jahre um ein Jahr stieg. Seit dieses Programm 2003 endete, müssen die Franzosen nun zweieinhalb Jahre länger als 1993 arbeiten, um eine volle Rente zu erhalten. Ihr Rentenalter liegt damit heute bei 60 Jahren, allerdings immer noch tief.

Ein wichtiger Effekt des Automatismus ist die Reduktion der Abhängigkeit der Altersvorsorge vom direkten politischen Eingriff. Ein weiterer Vorteil einer solchen langfristigen Änderung liegt u.a. darin, dass es für niemanden zu spürbaren Rentenkürzungen kommt. Allerdings stossen Automatismen dann an Grenzen, wenn sie zu substantziellen Leistungskürzungen in wirtschaftlich schwierigen Zeiten führen. Gerade dann werden sie von der politischen Realität wieder eingeholt und teilweise auch ausgehebelt. Beispiele hierfür sind Deutschland und Lettland. Daher ist es wichtig, solche Automatismen nicht nur auf Gesetzesebene, sondern eher in der Verfassung festzulegen, damit sie nicht zu einfach geändert werden können.

Wenige oder eingebundene Vetospieler — Auch auf der politökonomischen Ebene lassen sich gewisse Schlüsse ziehen. So ist die Durchsetzungsfähigkeit der politischen Entscheidungsträger ein wesentlicher Erfolgsfaktor von Reformen. Die hier geschilderten Rentenreformen konnten am raschesten in Grossbritannien und Schweden durchgesetzt werden – in Ländern also, in denen die politische Macht konzentriert ist und es wenige Möglichkeiten für politische Akteure ausserhalb der Regierung gab, in den politischen Prozess einzugreifen. Auch im Falle einer Reihe untersuchter wirtschaftspolitischer Reformen in den 1990er Jahren zeigte sich, dass sich Reformregierungen insbesondere gegenüber organisierten Interessenvertretern wie Verbänden oder Gewerkschaften durchsetzen müssen (RENTSCH et al. 2004).

In den USA und in Deutschland waren politische Strategien notwendig. Dort ist die politische Macht weniger konzentriert – im Vergleich zu Schweden und Grossbritannien ist hier die Anzahl der Vetospieler relativ hoch. Dies

führt in der Regel dazu, dass Gesetzesänderungen sehr schwierig durchzusetzen sind. Dennoch wurden auch in den USA und Deutschland die Reformen von allen Vetospielern mitgetragen, was sich letztlich nur durch den bereits erwähnten wirtschaftlichen und demographischen Druck erklären lässt, der die nach dem Umlageverfahren organisierten Altersvorsorgesysteme gefährdete.

Wirtschaftlicher Druck als Auslöser — Schliesslich spricht die Erfahrung in vielen Ländern dafür, dass Krisen zwar nicht hinlängliche, aber doch entscheidende Reformauslöser sein können. Zusätzlich zur demographischen Entwicklung, der alle Länder ausgesetzt waren, in denen die Altersvorsorge reformiert wurde, kam jeweils ein spürbarer wirtschaftlicher Druck. Schweden litt in den 1990er Jahren an einer schweren Rezession, Deutschland erfuhr im Nachgang zur Wiedervereinigung einen starken Rückgang der Beschäftigungsquote, in den USA kam das öffentliche Rentensystem 1983 gar an den Rand der Zahlungsunfähigkeit. Auch in Grossbritannien war neben dem demographischen Druck die schlechte Wirtschaftslage Anstoss für Margaret Thatcher, die Altersvorsorge auf die Existenzsicherung zu reduzieren. Die schlechte Wirtschaftslage hatte den Druck auf die Vorsorgesysteme derart erhöht, dass man sich der Einsicht in die Notwendigkeit von Reformen kaum entziehen konnte. – Ein ähnliches Muster zeigte sich auch bei einer Reihe wirtschaftspolitischer Reformen (RENTSCH et al. 2004: 52ff.).

Erfolgsgeschichte und -aussichten in der Schweiz

Mit Blick auf die Geschichte der AHV lassen sich aus den Erkenntnissen der Reformen im Ausland auch Rückschlüsse auf die Reformmöglichkeiten in der AHV ziehen.

Vielzahl von Vetospielern — Das politische System der Schweiz zeichnet sich im Gegensatz zu den andern Ländern durch eine Vielzahl von Akteuren

aus. Der Föderalismus – durch Repräsentation im Parlament sowie durch das Ständemehr – und die direkte Demokratie – mit der Möglichkeit des Referendums – bringen neben den beiden Parlamentskammern auch die Kantone mit Vetomacht ins Spiel. Weitere Interessengruppen können über das Vernehmlassungsverfahren, aber auch über das Referendum oder sogar nur über dessen Androhung, Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen. Ausserdem haben alle die Möglichkeit, Initiativen zu lancieren, womit auf die politische Agenda Einfluss genommen werden kann. Die Politik der Schweiz orientiert sich deshalb nach dem wichtigsten Akteur: dem Souverän. Er kann Entscheide des Parlaments in Referendumsabstimmungen auch nachträglich noch umstossen.

Diese Vielzahl von Anspruchsgruppen zwingt die Politik dazu, sich jederzeit nach allen Seiten auszurichten und einen möglichst breiten Konsens zu erzielen. Die wichtigsten Akteure in der Geschichte der AHV waren die Gewerkschaften, die Parteien, die Selbständigerwerbenden, die AHV-Kommission sowie das Stimmvolk. Ein Konsens konnte nach langem Ringen jeweils gefunden werden – bis das System in eine finanzielle Schieflage geriet.

Überwindung des Föderalismus-Zentralismus-Gegensatzes — Die Auseinandersetzungen über die Einführung einer Altersvorsorge waren vom Gegensatz zwischen Föderalisten und Zentralisten geprägt. Sozialdemokratische und gewerkschaftliche Kreise trieben, angeregt durch das Vorbild Deutschlands, die Einrichtung einer staatlichen Altersvorsorge voran. Katholisch-konservative Kräfte und unternehmerische Kreise wehrten sich gegen einen sozialstaatlichen Ausbau, der zudem zentral gesteuert werden sollte. Dieser Graben konnte nur überwunden werden, indem eine zentrale Vorgabe dezentral, also föderal, vollzogen werden sollte. Eine Mischung aus Zwangsversicherung – wie die Linke sie verlangte – und tiefen Beiträgen – nach dem Willen der Bürgerlichen – führte schliesslich zum Erfolg. Dass die bereits bestehende Lohn- und Verdienstersatzordnung (LVEO) als finanzielle Basis

herangezogen werden konnte, dürfte für die Einführung der AHV ausschlaggebend gewesen sein.

Einigkeit im Ausbau — Der Ausbau, der dann erfolgte, war aufgrund der wirtschaftlichen Lage und der Aussicht auf Wahlerfolge von allen Lagern mitgetragen worden. Die Mittel waren vorhanden, und mit einer Ausweitung der Leistungen waren Wählerstimmen zu gewinnen. Ausserdem zogen Parlament und Bundesrat am gleichen Strick: Sämtliche eingereichten Forderungen wurden mehr oder weniger direkt in die bundesrätlichen Vorlagen integriert. Als zentraler Transmissionsriemen agierte die AHV-Kommission – eine ausserparlamentarische Kommission ohne eigentliche demokratische Legitimation.

Automatismus zur Eindämmung der Ausgaben — Schwieriger wurde es, als es im Nachgang zur Ölkrise um eine Eindämmung der steigenden Ausgaben ging. Seit den 1970er Jahren drehten sich die politischen Konflikte denn auch um die Finanzierung der AHV. Es ging um die Frage, wie viel von Bund und Kantonen (via den direkten Bundesbeitrag), wie viel von Arbeitnehmern und Arbeitgebern und wie viel von den Konsumenten (via die Mehrwertsteuer) beigetragen werden sollte. Ein Automatismus war hier der Ausweg aus dem Dilemma: Mit dem Mischindex wurde ein Instrument gefunden, mit dem die Renten über die Anpassung an die Teuerung und Lohnentwicklung automatisch an die Wirtschaftsentwicklung gekoppelt werden konnten. Um jedoch auch eine Erhöhung der Einnahmen zu erzielen, wurden die Beiträge der Selbständigerwerbenden angehoben. Sie waren denn auch die einzigen, die sich – allerdings erfolglos – gegen diese Erhöhung wehrten.

Letzte erfolgreiche Revision durch geschickten Massnahmenmix — Ebenfalls unter dem Eindruck von sich abzeichnenden Finanzierungsproblemen stand die 10. AHV-Revision. Sie war deshalb erfolgreich, weil sie Leistungsabbau und Systemverbesserung geschickt kombinierte. Beschlossen wurde einerseits

die Erhöhung des Rentenalters der Frau auf 64 Jahre, kombiniert mit dem Splitting, einem zentralen Anliegen der Frauen. Die Frauen als die Hauptbetroffenen – und deshalb wichtigsten potenziellen Vetospielerinnen – wurden ins Boot geholt, indem man sie nicht nur zu Verliererinnen, sondern auch zu Gewinnerinnen der Reform machte. Dadurch mussten sich auch tendenzielle Gegner eines Abbaus zur Reform bekennen, nachdem sie erfolglos versucht hatten, die Rentenaltererhöhung aus dem Reformpaket zu entfernen. Schliesslich betraf das Frauenrentenalter nur die künftigen Rentnerinnen, nicht aber die gegenwärtigen, womit die Besitzstandswahrung garantiert war.

Reformblockade in der Gegenwart — Die II. AHV-Revision beinhaltete hingegen praktisch nur Elemente des Leistungsabbaus. Neben der Erhöhung des Rentenalters der nach 1945 geborenen Frauen auf 65 Jahre sollte auch die Anpassung der Renten an die Teuerung und die Lohnentwicklung nur noch alle drei statt alle zwei Jahre vollzogen werden. Zudem sollte der Freibetrag, den erwerbstätige Rentner auf bereits laufende Renten erhielten, abgeschafft werden, was gegen das ungeschriebene Gesetz der Besitzstandswahrung versties. Schliesslich sollte die Witwenrente für kinderlose Witwen gekürzt werden. Mit der Flexibilisierung des Altersrücktritts war in der II. AHV-Revision zwar auch ein Element der Systemverbesserung enthalten, das jedoch für tiefere Einkommen als zu wenig attraktiv angesehen wurde. Ein Leistungsausbau war lediglich mit der Erhöhung der Waisenrenten vorgesehen. Ausserdem hätte die Mehrwertsteuer zugunsten der AHV erhöht werden sollen.

Wenig erstaunlich rief diese Vorlage praktisch alle Vetospieler auf den Plan – das Referendum gegen die II. AHV-Revision kam denn auch in nur zwei Tagen zustande. Mögliche Befürworter enthielten sich der Stimme, und das Volk lehnte die Vorlage schliesslich mit grosser Mehrheit ab. Die Sanierung der AHV allein schien kein genügendes Argument zu sein, um die Bevölkerung für eine Reform zu gewinnen. Die Massnahmen waren schmerzhaft – und zudem für eine volle Sanierung nicht glaubwürdig.

Unzureichende Neuauflage – Die derzeit im Parlament beratene Neuauflage der II. AHV-Revision beinhaltet einen Grossteil der schon in der alten Version enthaltenen Reformvorschläge, die weniger umstritten waren. Auf die Mehrwertsteuererhöhung wird verzichtet. Weiterhin enthalten sind die Erhöhung des Rentenalters der Frau sowie die Aufhebung des Freibetrags für Rentner. Die Flexibilisierung des Rentenalters soll beibehalten werden, bei tieferen Einkommen jedoch mit weniger starken Kürzungen. Um dies zu finanzieren, würden während zehn Jahren jährlich 400 Millionen Franken zur Verfügung gestellt. Zudem soll die Rentenanpassung über den Mischindex in Abhängigkeit vom Stand des AHV-Fonds erfolgen.

Die Neuauflage hat damit nichtmehrheitsfähige Elemente aus der Vorlage entfernt oder mit anderen Massnahmen kompensiert. Damit hat sich vielleicht ihre Chance an der Urne erhöht. Von einer Stabilisierung oder gar Sanierung der AHV ist sie jedoch noch immer weit entfernt. Bundesrat und Parlament sind sich dessen bewusst und haben deshalb eine 12. Revision in Aussicht gestellt, die die strukturellen Probleme angehen soll.

Entscheidendes Stimmvolk — Das Stimmvolk spielt in der Altersvorsorge nach wie vor die entscheidende Rolle. Zudem wächst mit der demographischen Entwicklung das politische Gewicht der älteren Stimmbürger – nicht nur, weil diese Bevölkerungsgruppe immer grösser wird, sondern auch, weil ihre Stimmbeteiligung im Vergleich zu derjenigen der anderen Bevölkerungsgruppen höher ist. Insbesondere die unter 30-Jährigen schwächen mit der Stimmapstinenz ihr politisches Gewicht (LONGCHAMP 2003). Aufgrund der verstärkten Mobilisierung stammt mehr als ein Viertel der Stimmen von Personen im Rentenalter (Abbildung 9). Bei Abstimmungen zur Altersvorsorge ist dieses Verhältnis sogar noch ausgeprägter.

Die Rentner selbst hatten sich in der Geschichte der AHV in Abstimmungskämpfen mehrfach engagiert, obwohl sie über die Vernehmlassung und die

AHV-Kommission bereits Einfluss nehmen konnten. In der Phase des Ausbaus mussten sie zudem nicht sehr präsent sein, da praktisch alle Anspruchsgruppen ihre Anliegen vertraten. Erst in jüngerer Zeit, wo es um einen Abbau der Leistungen geht, treten Rentnervereinigungen häufiger in Erscheinung. Beispielsweise ergriffen sie zusammen mit anderen Organisationen das Referendum gegen die II. AHV-Revision.

Allerdings sperren sich die älteren Stimmbürger nicht grundsätzlich gegen Reformen, insbesondere wenn sie von allfälligen Abbauplänen nicht mehr betroffen sind oder unter Umständen sogar noch von einer Konsolidierung der AHV profitieren. Dies zeigte sich besonders stark in der Flexibilisierungsinitiative, die am 30. November 2008 zur Abstimmung kam: Die 50- bis 59-Jährigen hätten der Initiative mit 57 Prozent zugestimmt. Von den über 70-Jährigen hingegen waren nur noch 27 Prozent für die Initiative. Wer also kurz vor der Pensionierung stand, stimmte der Initiative eher zu als diejenigen, die bereits in Rente waren. Insgesamt wurde die Vorlage mit 58,6 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt. Die Ablehnung war überhaupt überraschend, weil sie 90 Prozent der Versicherten eine «kostenlose» Frühpensionierung erlaubt hätte.

Die Auswertungen der neueren Abstimmungen zur AHV – die II. AHV-Revision, die KOSA- und die Flexibilisierungsinitiative – zeigen überdies einen klaren Unterschied im Stimmmentscheid zwischen Jung und Alt (vox-Analysen 2004, 2006 und 2008). Sie können als Signal dafür gedeutet werden, dass die jüngeren Stimmbürger tiefgreifende Reformen einer kurzfristigen Sanierung vorziehen. Durch die tiefe Stimmbeteiligung der jüngeren Generation vermag sie sich jedoch nicht durchzusetzen.

Im Nachhinein zeigen empirische Analysen deutlich, dass die Stossrichtung der AHV-Politik und damit der Ausgabenanstieg dem Willen des Stimmvolkes entsprach. Sie war also nicht (nur) Ausfluss von Lobbying-Bemühungen der Interessengruppen (ZENKER 2008). Selbst in den letzten beiden Jahrzehnten,

als immer klarer wurde, dass Reformen in der AHV aufgrund der Verschiebung der demographischen Strukturen nötig wären, stimmte das Volk tendenziell besitzstandwährend. Dies ist erstaunlich, steht doch die Zukunft der AHV im Sorgenbarometer jeweils ganz oben (LONGCHAMP et al. 2006). Die Diskrepanz zwischen der Wahrnehmung des Reformbedarfs und dem Willen zur Reform ist offensichtlich (Abbildung 10 und 11).

Inzwischen steht die Altersvorsorge unter dem Eindruck der Finanz- und Wirtschaftskrise. Ihre Folgen bringen die längst bekannten strukturellen Probleme der AHV definitiv ans Tageslicht und verstärken diese noch zusätzlich. Eine grundlegende Reform wird damit umso dringlicher. Darüber hinaus macht die Krise, die auch die 2. Säule massiv getroffen hat, auf die Wichtigkeit eines ausgewogenen Vorsorgesystems bzw. die Notwendigkeit der Stabilität beider Säulen aufmerksam.

Die Beispiele aus dem Ausland haben gezeigt, dass Krisen als Katalysatoren wirken können. Die Einsicht in die Notwendigkeit von Reformen allein vermag die Politik noch nicht zu bewegen; erst wenn Dringlichkeit gegeben ist, werden entsprechende Massnahmen auch eingeleitet. So gesehen könnten auch die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise in der Schweiz den Weg zu einer strukturellen Reform der AHV ebnen. Bereits die KOSA- und die Flexibilisierungsinitiative haben gezeigt, dass das Stimmvolk einem Ausbau der AHV trotz verführerischer Formulierung selbst unter dem Eindruck einer Krise nicht einfach zustimmt. Das Bewusstsein dafür, dass ein weiterer Ausbau finanziell nicht verantwortet werden kann, ist also vorhanden – und damit vielleicht auch die Bereitschaft, grundlegende Probleme anzugehen.

Tab. 1 Übersicht über die Vorlagen und Abstimmungen zur AHV (1/6)

1849	Einführung einer freiwilligen Alters- und Invalidenversicherung im Kanton Genf
26.06.1886	Delegiertentreffen Grütliverein, Formulierung des Bedarfs einer Alters- und Invalidenversicherung
28.11.1889	Botschaft des Bundesrats, in welcher er Verfassungsartikel zur Alters- und Hinterlassenenversicherung ablehnt
1898	Einführung einer freiwilligen Alters- und Invalidenversicherung im Kanton Neuenburg
1907	Einführung einer freiwilligen Alters- und Invalidenversicherung im Kanton Waadt
1912	Motion von Nationalrat Weber (SG) zur Prüfung der Einführung einer Alters- und Hinterlassenenversicherung
11.05.1918/ 17.12.1918	Aufnahme der Alters- und Invaliditätsversicherung in das Programm des jungfreisinnigen Verbandes und der schweizerischen konservativen Partei
11.11.1918	Generalstreik Olten
1918	Einführung einer obligatorischen Alters- und Invalidenversicherung im Kanton Glarus
März 1919	Einsetzen einer Expertenkommission zur Beratung von Vorfragen im Hinblick auf die Schaffung eines Verfassungsartikels über die Alters- und Invaliditätsversicherung
26.06.1919	Botschaft des Bundesrats zur Frage der Einführung einer allgemeinen Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenversicherung
1924	Nachtragsbericht zur Botschaft des Bundesrats mit der Mitteilung, auf die Einführung der Invalidenversicherung zu verzichten
24.05.1925	Ablehnung eidgenössische Volksinitiative «Invaliditäts-, Alters- und Hinterlassenenversicherung» (Radikaler Rothenberg)
	Volk (Stimmbeteiligung 68,23%): Stände: Ja: 42% Nein: 58% Ja: 5 (2/2) Nein: 14 (4/2)
Juni 1925	Zustimmung des Parlaments zum abgeänderten AHV-Verfassungsartikel
	Annahme des AHV-Verfassungsartikels durch Volk und Stände
06.12.1925	Volk (Stimmbeteiligung 63%): Stände: Ja: 65,4% Nein: 34,6% Ja: 15 (3/2) Nein: 4 (3/2)
1925	Einführung einer obligatorischen Alters- und Invalidenversicherung im Kanton Appenzell Ausserrhoden
29.08.1929	Verabschiedung eines Entwurfs des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung an das Parlament
1930	Einführung einer obligatorischen Alters- und Invalidenversicherung im Kanton Basel-Stadt

Tab. 1 Übersicht über die Vorlagen und Abstimmungen zur AHV (2/6)

12.01.1931	Eidgenössische Volksinitiative «betreffend die Alters- und Hinterlassenenfürsorge» (AHV) kommt zustande (Katholisch-Konservative Kreise) (später wegen «Lex Schulthess» zurückgezogen)
	Materielle Wirkung*: AHV-Gesetz, Fürsorgegesetz
17.06.1931	Zustimmung des Parlaments zum Bundesgesetz («Lex Schulthess»)
02.10.1931	Referendum gegen AHV-Gesetz («Lex Schulthess») kommt zustande
06.12.1931	Ablehnung des Gesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung («Lex Schulthess») durch das Volk
	Volk (Stimmbeteiligung 78,2%): Ja: 39,7% Nein: 60,3%
13.10.1933	Bundesbeschluss über Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Bundeshaushalt (Zuspruch von Geldern an Kantone zur Unterstützung bedürftiger Betagter)
20.12.1939	Vollmachtenbeschluss des Bundesrats über «eine provisorische Regelung der Lohnausfallentschädigung an aktivdiensttunende Wehrmänner» (LEO)
25.07.1942	Eidgenössische Volksinitiative zur «Umwandlung der Ausgleichskassen für Wehrmänner in Alters- und Hinterbliebenen-Versicherungskassen» (AHV) kommt zustande (Genfer Freisinnige) (später wegen AHV-Gesetz zurückgezogen)
	Materielle Wirkung*: AHV-Gesetz, Einrichtung AHV
11.03.1944	Einsatz einer Expertenkommission zur Einführung der AHV
21.11.1944	Einsatz einer Expertenkommission zur Finanzierung der AHV
28.03.1945	Beginn Vernehmlassung der Expertenberichte
24.05.1946	Botschaft des Bundesrats zu AHV-Gesetz
20.12.1946	Schlussabstimmung zu AHV-Gesetz im Parlament
14.04.1947	Referendum AHV-Gesetz kommt zustande
06.07.1947	Annahme des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung durch das Volk
	Volk (Stimmbeteiligung 79,7%): Ja: 80% Nein: 20%
01.01.1948	Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
01.01.1951	Inkrafttreten 1. AHV-Revision
26.10.1951	Botschaft des Bundesrats zum «Bundesgesetz betreffend die Abänderung von Bestimmungen über die fiskalische Belastung des Tabaks im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung»

Tab. 1 Übersicht über die Vorlagen und Abstimmungen zur AHV (3/6)

17.05.1952	Referendum «Bundesgesetz betreffend die Abänderung von Bestimmungen über die fiskalische Belastung des Tabaks im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung» kommt zustande
05.10.1952	Annahme des «Bundesgesetz betreffend die Abänderung von Bestimmungen über die fiskalische Belastung des Tabaks im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung» durch das Volk Volk (Stimmbeteiligung 52,6%): Ja: 68% Nein: 32%
01.01.1954	Inkrafttreten 2. AHV-Revision
01.01.1956	Inkrafttreten 3. AHV-Revision
01.01.1957	Inkrafttreten 4. AHV-Revision
22.01.1959	Eidgenössische Volksinitiative «Verbesserung der Alters- und Hinterlassenenversicherungs-Renten (AHV)» kommt zustande (SP) (zurückgezogen wegen 5. AHV-Revision)
16.06.1959	Eidgenössische Volksinitiative «zur Erhöhung der Alters- und Hinterlassenenversicherungs-Renten und Ausbau des Umlagerungsverfahrens» kommt zustande (Überparteiisches bürgerliches Komitee) (zurückgezogen wegen 5. AHVR)
	Materielle Wirkung*: 5. AHV-Revision, Rentenerhöhung
01.01.1960	Inkrafttreten Anpassungs-Revision
01.01.1961	Inkrafttreten 5. AHV-Revision
16.07.1962	Eidgenössische Volksinitiative «Erhöhung der Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung» kommt zustande (Avivo) (zurückgezogen wegen 6. AHVR)
03.09.1962	Eidgenössische Volksinitiative «für zeitgemässere Alters-, Hinterlassenen- sowie Invaliden-Versicherungsrenten mit Teuerungsausgleich» kommt zustande (Der schweizerische Beobachter) (zurückgezogen wegen 6. AHVR)
01.01.1964	Inkrafttreten 6. AHV-Revision
15.09.1966	Eidgenössische Volksinitiative «für den weiteren Ausbau der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung» kommt zustande (CNG) (zurückgezogen wegen 7. AHVR)
	Materielle Wirkung*: 7. AHV-Revision, Rentenerhöhung
01.01.1967	Inkrafttreten erste Teuerungsrevision
01.01.1969	Inkrafttreten 7. AHV-Revision
14.01.1970	Eidgenössische Volksinitiative «für eine wirkliche Volkspension» kommt zustande (PdA)
02.04.1970	Eidgenössische Volksinitiative «für die Einführung einer Volkspension» kommt zustande (SP) (zurückgezogen wegen direkten Gegenentwurfs des Parlaments 1972)
	Materielle Wirkung*: 8. AHV-Revision, Rentenerhöhung 2. Säule

Tab. 1 Übersicht über die Vorlagen und Abstimmungen zur AHV (4/6)

06.05.1970	Volksinitiative «für eine zeitgemässe Alters-, Hinterlassenen- und Invaliden- fürsorge» kommt zustande (Überparteiliches Komitee für zeitgemässe Altersvorsorge) (zurückgezogen wegen direkten Gegenentwurfs des Parlaments 1972)	
	Materielle Wirkung*: 8. AHV-Revision, Drei-Säulen-System, Rentenerhöhung	
01.01.1971	Inkrafttreten zweite Teuerungsrevision	
30.06.1972	Beschluss eines direkten Gegenentwurfs des Parlaments zur PdA-Initiative	
03.12.1972	Ablehnung eidgenössische Volksinitiative «für eine wirkliche Volkspension» durch das Volk	
	Volk (Stimmbeteiligung 52,9%): Ja: 15,6% Nein: 78,6%	Stände: Ja: 0 Nein: 19 (6/2)
	Materielle Wirkung*: Verfassungsartikel Drei-Säulen-Prinzip	
03.12.1972	Annahme Gegenentwurf Bundesrat «Verfassungsartikel Drei-Säulen-Prinzip»	
	Volk (Stimmbeteiligung 52,9%): Ja: 74% Nein: 22,2%	Stände: Ja: 19 (6/2) Nein: 0
	Materielle Wirkung*: Verfassungsartikel Drei-Säulen-Prinzip	
01.01.1973	Inkrafttreten 8. AHV-Revision erster Teil	
01.01.1975	Inkrafttreten 8. AHV-Revision zweiter Teil	
31.01.1975	Inkrafttreten Bundesbeschluss über die Festsetzung des Beitrags des Bundes an die Alters- und Hinterlassenenversicherung	
25.10.1977	Referendum 9. AHV-Revision kommt zustande	
26.02.1978	Annahme 9. AHV-Revision durch das Volk	
	Volk (Stimmbeteiligung 48,3%): Ja: 65,6% Nein: 34,4%	
26.02.1978	Ablehnung eidgenössische Volksinitiative «zur Herabsetzung des AHV-Alters» (eingereicht durch POCH)	
	Volk (Stimmbeteiligung 48,3%): Ja: 20,6% Nein: 79,4%	Stände: Ja: 0 Nein: 19 (6/2)
01.01.1979	Inkrafttreten 9. AHV-Revision	
12.06.1988	Ablehnung eidgenössische Volksinitiative «zur Herabsetzung des AHV-Rentenalters auf 62 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen» (eingereicht durch POCH)	
	Volk (Stimmbeteiligung 42%): Ja: 35,1% Nein: 64,9%	Stände: Ja: 2 Nein: 18 (6/2)

Tab. 1 Übersicht über die Vorlagen und Abstimmungen zur AHV (5/6)

28.11.1993	Annahme Verfassungsartikel AHV-Mehrwertsteuer	
	Volk (Stimmbeteiligung: 45,4%): Ja: 62,6% Nein: 37,4%	Stände: Ja: 19 (6/2) Nein: 1
24.02.1995	Referendum 10. AHV-Revision kommt zustande	
25.06.1995	Annahme 10. AHV-Revision	
	Volk (Stimmbeteiligung 40,4%): Ja: 60,7% Nein: 39,3%	
25.06.1995	Ablehnung eidgenössische Volksinitiative «zum Ausbau von AHV und IV» (eingereicht durch SGB)	
	Volk (Stimmbeteiligung 40,3%): Ja: 27,6% Nein: 72,4%	Stände: Ja: 0 Nein: 20 (6/2)
01.01.1997	Inkrafttreten 10. AHV-Revision	
27.09.1998	Ablehnung eidgenössische Volksinitiative «für die 10. AHV-Revision ohne Erhöhung des Rentenalters» (SGB)	
	Volk (Stimmbeteiligung 51,6%): Ja: 41,5%, Nein: 58,5%	
26.11.2000	Ablehnung eidgenössische Volksinitiative «für ein flexibles Rentenalter ab 62 für Frau und Mann» (GPS)	
	Volk (Stimmbeteiligung 41,7%): Ja: 46%, Nein: 54%	
26.11.2000	Materielle Wirkung*: Entwurf 11. AHV-Revision	
	Ablehnung eidgenössische Volksinitiative «für eine Flexibilisierung der AHV - gegen die Erhöhung des Rentenalters für Frauen» (SKV)	
	Volk (Stimmbeteiligung 41,7%): Ja: 39,5% Nein: 60,5%	Stände: Ja: 67 Nein: 14 (6/2)
	Materielle Wirkung*: Entwurf 11. AHV-Revision	
02.12.2001	Ablehnung eidgenössische Volksinitiative «für eine gesicherte AHV - Energie statt Arbeit besteuern!» (GPS)	
	Volk (Stimmbeteiligung 37,9%): Ja: 22,9% Nein: 77,1%	Stände: Ja: 0 Nein: 20 (6/2)
22.09.2002	Ablehnung eidgenössische Volksinitiative «Überschüssige Goldreserven in den AHV- Fonds» (Goldinitiative)	
	Volk (Stimmbeteiligung 45,2%): Ja: 46,4% Nein: 51,1%	Stände: Ja: 6 Nein: 14 (6/2)

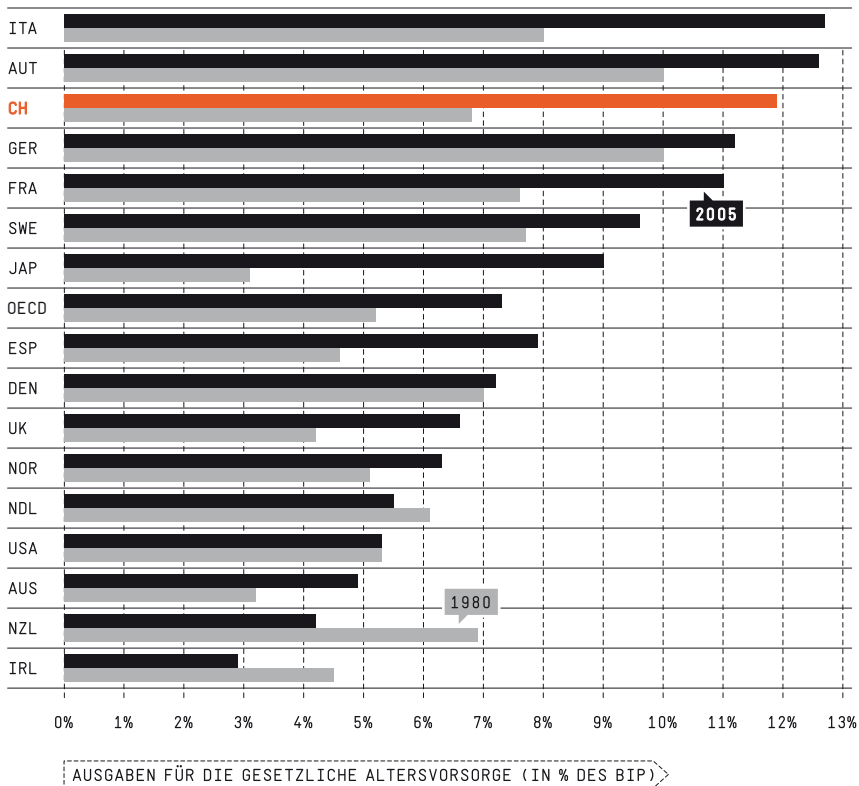
Tab. 1 Übersicht über die Vorlagen und Abstimmungen zur AHV (6/6)

22.09.2002	Ablehnung Gegenentwurf «Gold für AHV, Kantone und Stiftung»	
	Volk (Stimmbeteiligung 45,2%): Ja: 46,4% Nein: 49,8%	Stände: Ja: 6 (1/2) Nein: 14 (5/2)
03.02.2004	Referendum zur 11. AHV-Revision kommt zustande	
16.05.2004	Ablehnung 11. AHV-Revision	
	Volk (Stimmbeteiligung 50,8%): Ja 32,1% Nein: 67,9%	
16.05.2004	Ablehnung «Finanzierung der AHV/IV durch Anhebung der Mehrwertsteuersätze»	
	Volk (Stimmbeteiligung: 50,8%): Ja: 31,4% Nein: 68,6%	Stände: Ja: 0 Nein: 20 (6/2)
12.04.2006	Eidgenössische Volksinitiative «für ein flexibles AHV-Alter» kommt zustande (SGB)	
24.09.2006	Ablehnung Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV» (KOSA-Initiative) (Komitee sichere AHV)	
	Volk (Stimmbeteiligung 48,8%): Ja: 41,7% Nein: 58,3%	Stände: Ja: 2 (1/2) Nein: 18 (5/2)
18.03.2008	Ende der Besprechung der Neuauflage der 11. AHV-Revision im Nationalrat	
30.11.2008	Ablehnung eidgenössische Volksinitiative «für ein flexibles AHV-Alter»	
	Volk (Stimmbeteiligung 48,2%): Ja: 41,4% Nein: 58,6%	Stände: Ja: 4 Nein: 16 (6/2)
04.06.2009	Ständerat stimmt Neuauflage der 11. AHV-Revision zu und schickt die Vorlage zurück zur Bearbeitung an den Nationalrat	

* Obschon alle Initiativen in der AHV abgelehnt wurden, hatten einige der AHV-Initiativen Auswirkungen auf die spätere Gesetzgebung in der AHV.

Quelle: Eigene Darstellung

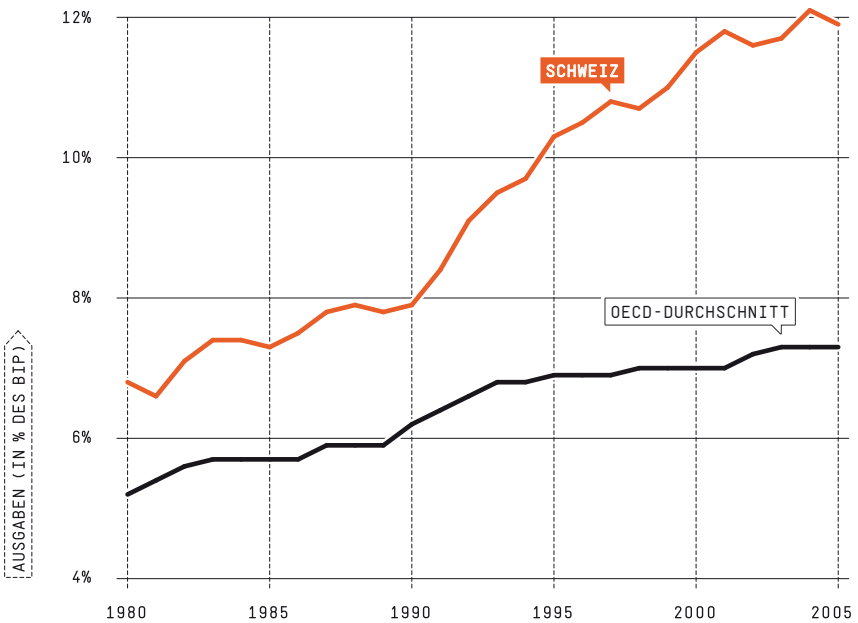
Abb. 2 Ausgaben für die gesetzliche Altersvorsorge 1980 und 2005 (in Prozent des BIP)



Die Abbildung stellt das Ausgabenniveau einiger OECD-Länder für die gesetzliche Altersvorsorge von 1980 demjenigen von 2005 gegenüber. Die gesetzliche Altersvorsorge beinhaltet für die Schweiz nicht nur die 1. Säule, sondern auch den obligatorischen Teil der 2. Säule. Das Ausgaben-niveau der Schweiz lag 1980 ungefähr im Durchschnitt der abgebildeten Länder. 25 Jahre später weist die Schweiz hinter Italien und Österreich die dritthöchsten Ausgaben auf.

Quelle: OECD 2009

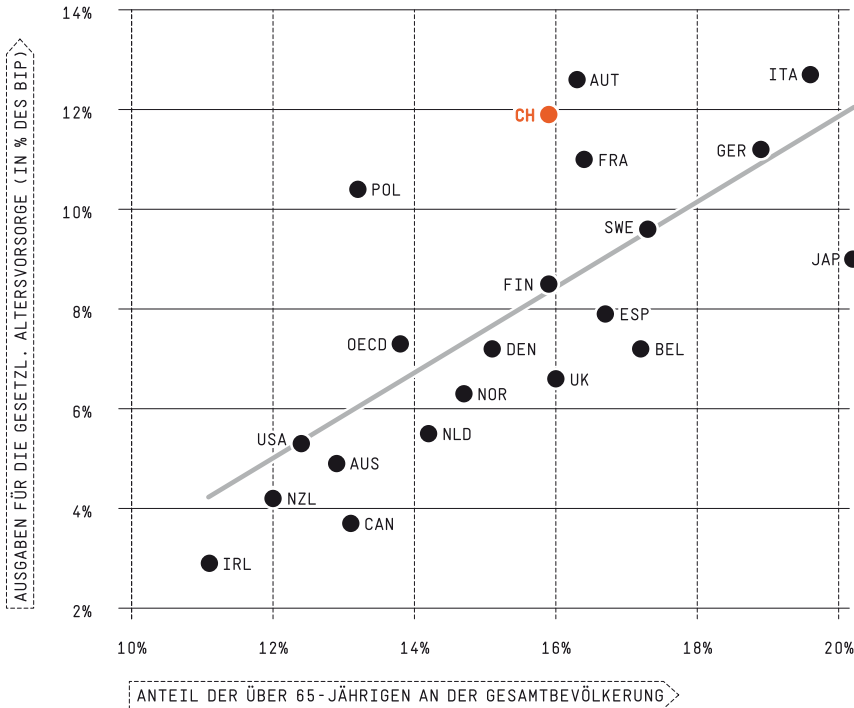
Abb. 3 Entwicklung der Ausgaben für die gesetzliche Altersvorsorge (in Prozent des BIP)



Während der letzten 25 Jahre sind die Ausgaben für die gesetzliche Altersvorsorge in praktisch allen OECD-Ländern angestiegen – und zwar nicht nur absolut, sondern auch im Verhältnis zum jeweiligen BIP. Der Ausgabenanstieg fällt in der Schweiz noch steiler aus als im OECD-Durchschnitt. Im Jahr 2005 beliefen sich die schweizerischen Ausgaben für die 1. sowie den obligatorischen Teil der 2. Säule auf 12 Prozent des BIP.

Quelle: OECD 2009

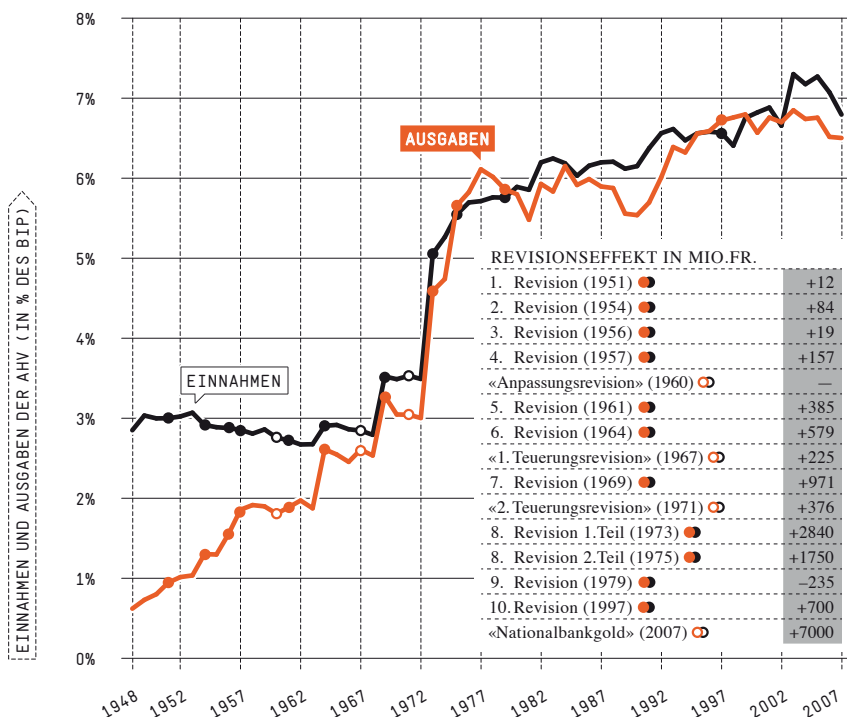
Abb. 4 Ausgaben für gesetzl. Altersvorsorge und Anteil Personen über 65, Stand 2005



Die Abbildung zeigt den positiven Zusammenhang zwischen dem Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung und den Ausgaben für die gesetzliche Altersvorsorge im Verhältnis zum BIP. Bei einem moderaten Anteil der über 65-Jährigen von 16 Prozent liegt die Schweiz mit ihren Ausgaben von knapp 12 Prozent des BIP deutlich oberhalb der Trendlinie. Sie gibt also auch unter Berücksichtigung ihrer demographischen Verhältnisse viel für die Altersvorsorge aus.

Quelle: OECD 2009

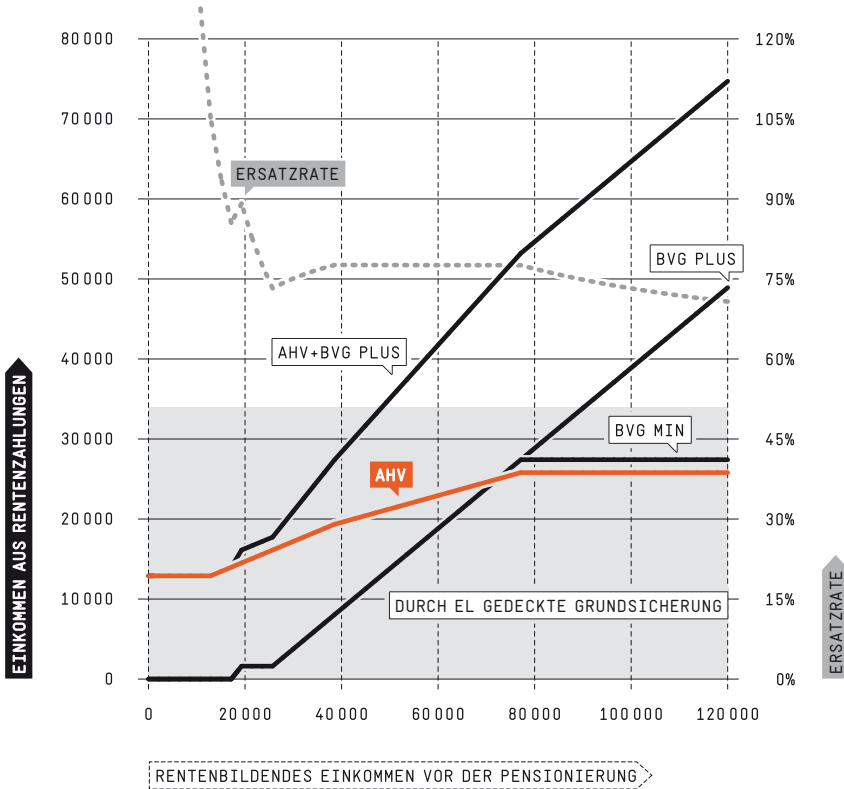
Abb. 5 Jährliche Einnahmen und Ausgaben der AHV



Die Abbildung zeigt den Verlauf der Einnahmen und Ausgaben der AHV seit deren Einführung im Jahr 1948. Auffällig sind die grossen Überschüsse zur Anfangszeit der AHV. In den Jahren mit Überschüssen wurde die AHV durch sechs Revisionen stark ausgebaut. Der kräftigste Ausgabenanstieg erfolgte jedoch in den 1970er Jahren mit der 8. Revision. Seither änderte sich an der Ausgestaltung der AHV nicht mehr viel; trotzdem stiegen die Ausgaben im Verhältnis zum BIP weiterhin leicht an. Die 11. AHV-Revision hätte zu Einsparungen geführt, sie wurde jedoch in der Volksabstimmung vom 16.5.2004 abgelehnt.

Quellen: AHV-STATISTIK 2008, BINSWANGER 1986, BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN 2003

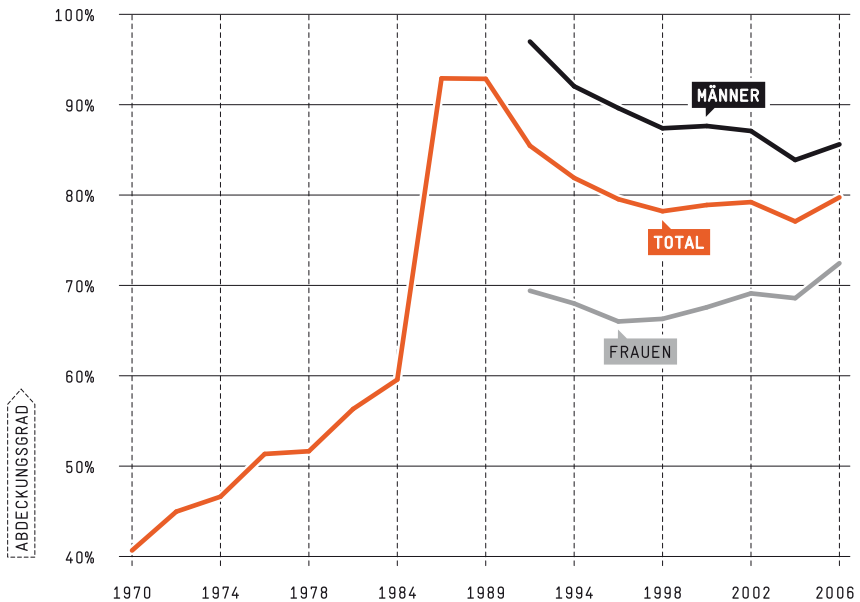
Abb. 6 Einkommen vor und nach Pensionierung, Ersatzraten



Die Graphik zeigt die Leistungen aus der 1. und 2. Säule sowie die bedarfsorientierten Ergänzungsleistungen in Abhängigkeit vom Vorruhestandseinkommen (linke Skala). Die gestrichelte graue Kurve bezieht sich auf die rechte Skala und stellt die Ersatzrate, d.h. das Renteneinkommen in Prozent des Vorruhestandseinkommens, dar. Lesebeispiel: Bei einem Vorruhestandseinkommen von 60 000 Fr. beträgt die AHV-Rente 23 000 Fr. und das Einkommen aus der beruflichen Vorsorge 19 000 Fr. Zusammen macht dies 42 000 Fr., was einer Netto-Ersatzrate von knapp 78% (nach Berücksichtigung der Sozialabgaben) entspricht. Das graue Feld zeigt das Einkommensniveau, das durch die Ergänzungsleistungen garantiert wird.

Quelle: SEW-HSG 2009

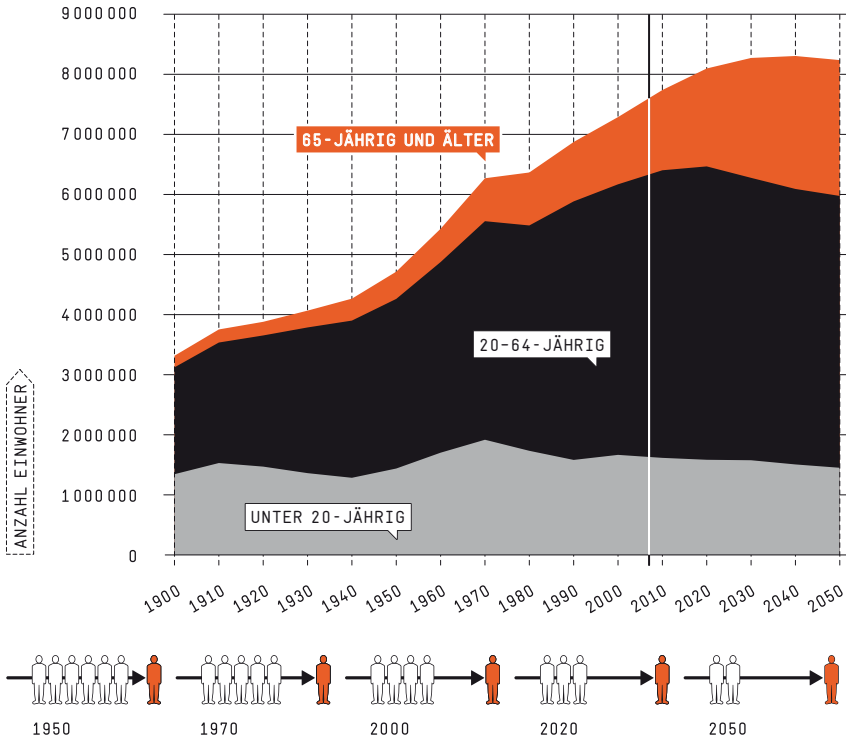
Abb. 7 Abdeckung durch die berufliche Vorsorge



Schon vor der Einführung des bVG-Obligatoriums im Jahr 1985 war der Anteil der Schweizer Bevölkerung, der über eine berufliche Vorsorge verfügte, beträchtlich. Das Obligatorium erhöhte die Abdeckung noch weiter. Heute sind etwa 80 Prozent der arbeitenden Bevölkerung in der 2. Säule versichert, wobei der Anteil bei den Männern leicht höher liegt. Der vermeintliche Rückgang des Anteils Personen mit bVG-Abdeckung während der 1990er Jahre ist darauf zurückzuführen, dass die Arbeitnehmer zur Zeit der Einführung des bVG-Obligatoriums bei mehr als nur einer Kasse versichert sein konnten. Dies wurde nach der Annahme des Obligatoriums bereinigt.

Quelle: Berechnungen des SEW-HSG auf Basis von Daten des BFS, der SNB sowie der PK-STATISTIK 2009

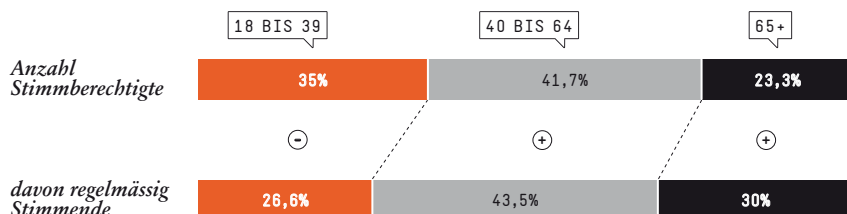
Abb. 8 Entwicklung der Altersstruktur in der Schweiz und Folgen für die AHV



Die Abbildung zeigt, wie sich die Gruppe der über 65-Jährigen im Verhältnis zu den beiden jüngeren Bevölkerungsgruppen entwickelt hat und sich in den nächsten 40 Jahren entwickeln wird. Im Jahr 1950 finanzierten noch sechs Erwerbstätige eine Rente, heute sind es 3,6, im Jahr 2050 schliesslich wird ein Rentner voraussichtlich durch nur noch zwei Erwerbstätige finanziert werden müssen. Grund für diese enorme Verschiebung der Verhältnisse ist der starke Anstieg des Anteils der über 65-Jährigen bei gleichzeitiger Stagnation der Bevölkerung in arbeitsfähigem Alter.

Quelle: BFS 2009

Abb. 9 Anzahl Stimmberechtigte und Anteil der regelmässig Stimmenden, Stand 2002

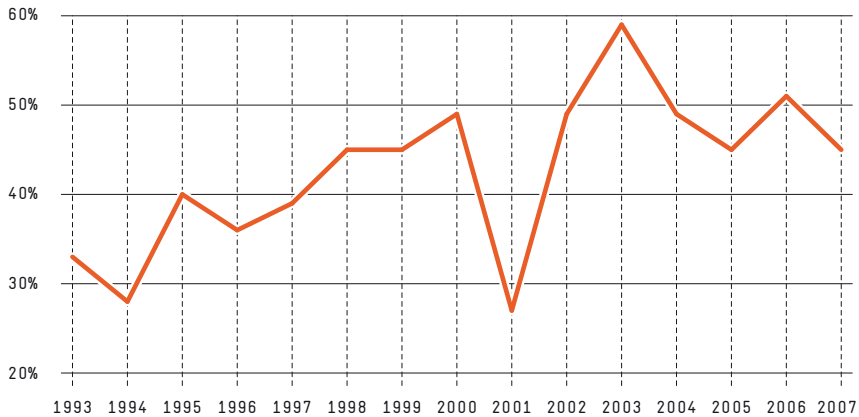


Die Abbildung gibt einen Überblick über die Zusammensetzung der Stimmbevölkerung sowie der effektiv Stimmenden nach Alter. Die Rentenbezüger, deren Renten von den Abstimmungsergebnissen kaum mehr beeinflusst werden, zeichnen sich durch eine überproportionale Stimmeteiligung aus. Genau das Gegenteil gilt für die jungen Arbeitnehmer (18–39 Jahre): Ihre Stimm-beteiligung liegt deutlich unter dem Durchschnitt. Gerade für sie aber wäre ein nachhaltiges System der Altersvorsorge von grossem Interesse. Bei Abstimmungen zur AHV lag das Medianalter der Wähler sogar noch höher.

Quelle: BONOLI und SHINKAWA 2005

Abb. 10 Meinungsumfragen zur AHV

Ist die Altersvorsorge für Sie ein wichtiges Problem?

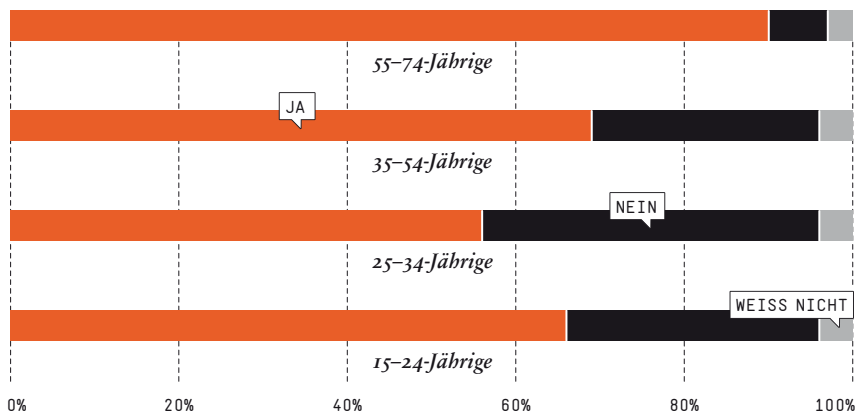


Die Erhebungen des jährlich durchgeführten Sorgenbarometers zeigen auf, dass ein immer grösserer Teil der Bevölkerung die Altersvorsorge als wichtiges Problem betrachtet.

Quelle: GFS.BERN, SORGENBAROMETER 2008

Abb. 11 Meinungsumfragen zur AHV

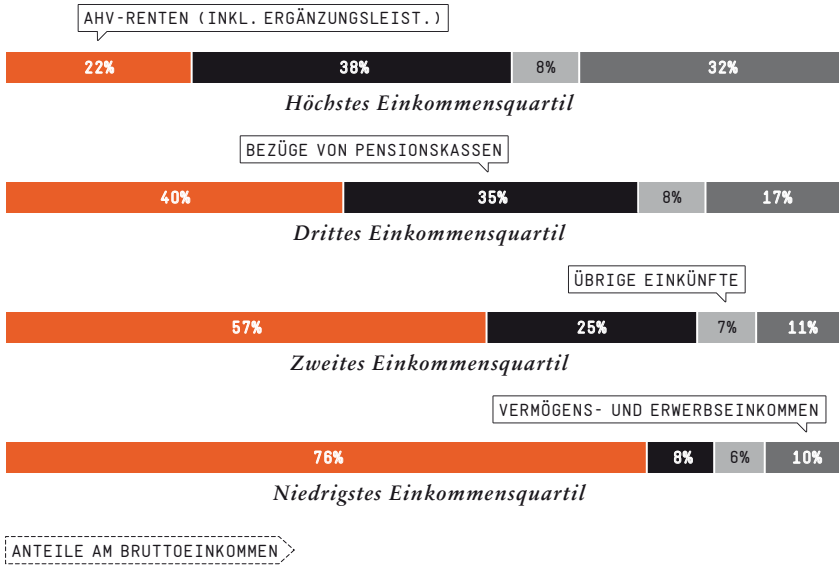
Glauben Sie persönlich, dass Sie AHV-Renten erhalten, wenn Sie das Rentenalter erreichen?



Eine Umfrage von Demoscope aus dem Jahr 2004 hat ergeben, dass besonders unter den jüngeren Leuten ein relativ grosser Teil nicht daran glaubt, jemals in den Genuss von AHV-Renten zu kommen.

Quelle: DEMOSCOPE 2004, zitiert in ACKERMANN 2005

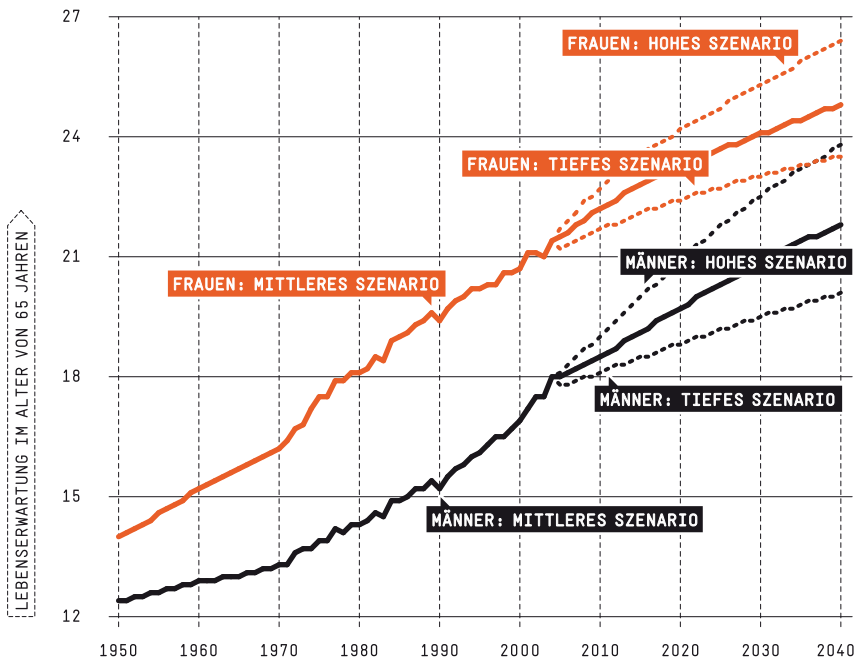
Abb. 12 Einkommensarten der Rentner, Stand 2001



Die obige Abbildung zeigt die verschiedenen Einkommenskomponenten der Rentnerhaushalte in Abhängigkeit von ihrem Einkommen. Die Rentnerhaushalte sind dazu in vier Einkommensquartile eingeteilt. Das erste Einkommensquartil bezeichnet die 25 Prozent der Rentner mit dem geringsten Einkommen, das vierte die 25 Prozent mit dem höchsten Einkommen. Der Anteil des Einkommens, der durch die AHV-Rente generiert wird, sinkt mit zunehmendem Lebensstandard deutlich, während die Bezüge von Pensionskassen und die Vermögens- und Erwerbseinkommen an Bedeutung gewinnen.

Quelle: ECOPLAN 2004

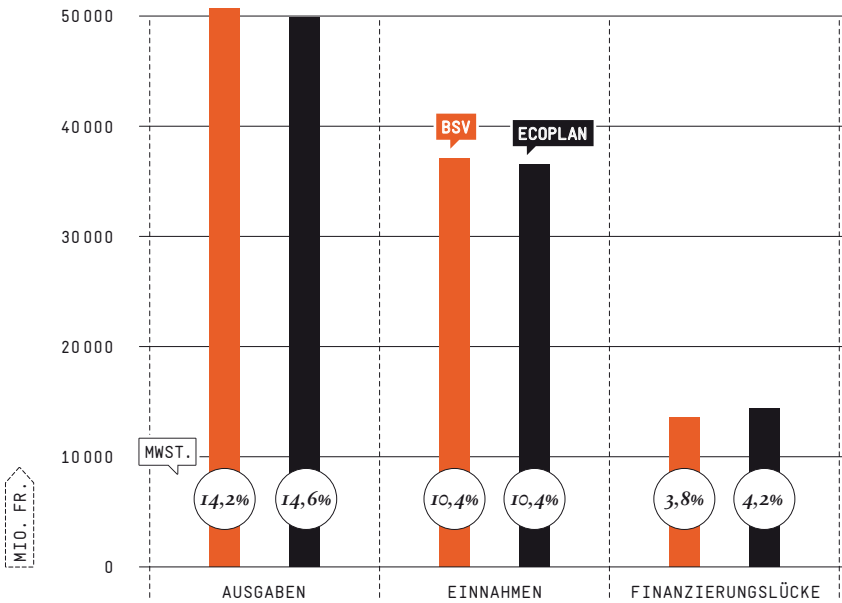
Abb. 13 Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren



Die Abbildung zeigt die verbleibende Lebenserwartung von Frauen und Männern im Alter von 65 Jahren seit Einführung der AHV. Bis ins Jahr 2007 stieg die Lebenserwartung der Männer um 6 Jahre an, diejenige der Frauen gar um 8 Jahre. Für die Zukunft berechnete das Bundesamt für Statistik im Jahr 2005 verschiedene Szenarien. Sie alle sagen einen weiteren Anstieg der Lebenserwartung mit einer leichten Tendenz zur Konvergenz zwischen Frauen und Männern voraus. Im Jahr 2007 lag die tatsächliche Lebenserwartung der 65-jährigen Frauen bei weiteren 21,9 Jahren, der Männer bei 18,5 Jahren. Momentan scheint sich also eher das hohe Szenario zu bewahrheiten.

Quelle: BFS 2006

Abb. 14 Finanzierungslücke der AHV im Jahr 2025



Das BSV und Ecoplan haben unterschiedliche Modelle zur Berechnung der Finanzierungslücke in der AHV entwickelt. Das BSV hat ein mechanisches Modell mit einem jährlichen Reallohnzuwachs von einem Prozent berechnet, in dem volkswirtschaftliche Rückkoppelungseffekte nicht berücksichtigt werden. Ecoplan hingegen geht von einem «overlapping generations model» aus, welches das Wirtschaftsverhalten mehrerer Generationen gleichzeitig modelliert. Dadurch können nicht nur intra-, sondern auch intergenerationelle Zusammenhänge untersucht werden. Ecoplan rechnet mit einem jährlichen Produktivitätswachstum von einem Prozent. Trotz der unterschiedlichen Annahmen kommen Ecoplan und BSV auf sehr ähnliche Ergebnisse: Im Jahr 2025 besteht in der AHV ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf von 13 600 Mio. Fr. (BSV) bzw. 14 400 Mio. Fr. (ECOPLAN).

Quellen: BSV 2003, ECOPLAN 2003

Abb. 15 Szenarien Rentenalteranpassung und AHV-Finanzierung

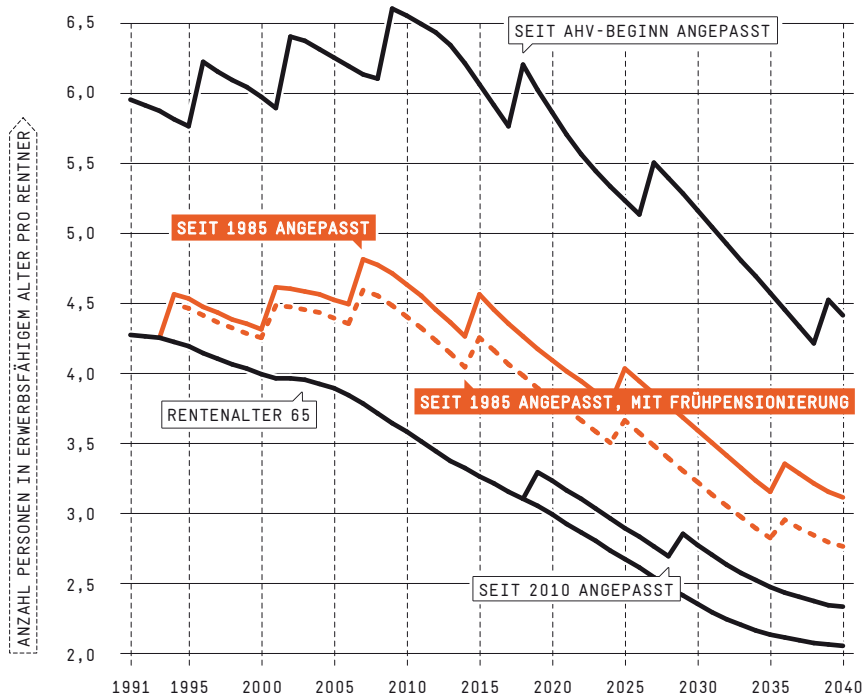


Abb. 15 Szenarien Rentenalteranpassung und AHV-Finanzierung

Die steigende Lebenserwartung geht einher mit einer immer grösseren Finanzierungslücke. Der Finanzierungsquotient (Anzahl Personen in erwerbsfähigem Alter pro Rentner, berechnet nach BFS, mittleres Szenario) wird vor allem im nächsten Jahrzehnt dramatisch sinken.

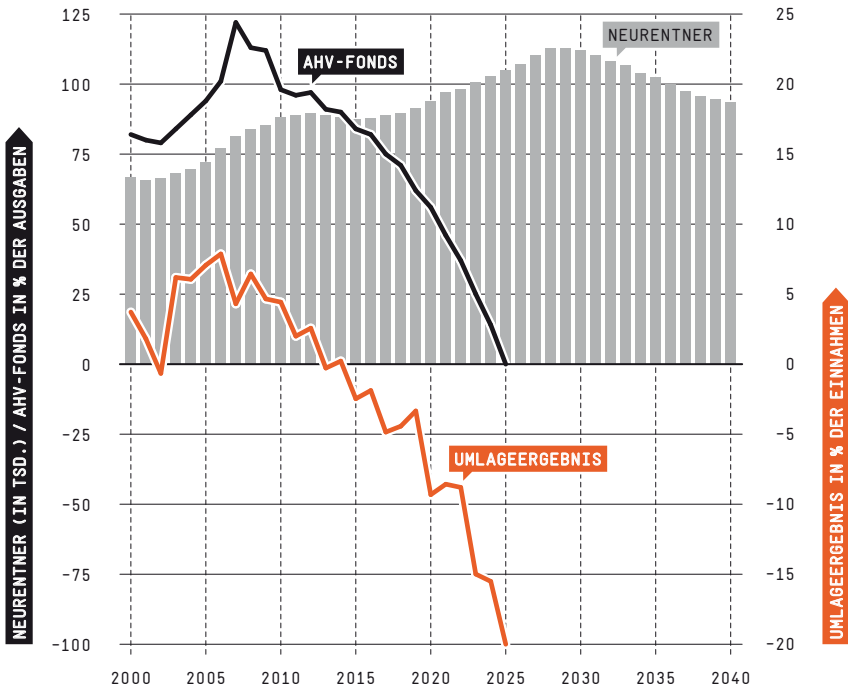
Die 3 gezackten Linien zeigen den Verlauf des Finanzierungsquotienten für den Fall einer Anpassung des Rentenalters an die Lebenserwartung: Immer wenn die Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren um ein ganzes Jahr zugenommen hat, würde das Rentenalter um ein Jahr erhöht werden. Um ein dramatisches Absinken des Finanzierungsquotienten zu verhindern, hätte man spätestens Mitte der 1980er Jahre damit beginnen sollen, der gestiegenen Lebenserwartung bei der Festlegung des Rentenalters Rechnung zu tragen (siehe orange Linie).

Das Szenario mit Anpassung des Rentenalters ab 2010 macht deutlich, wie viel bereits verpasst wurde. Mit einer Anpassung ab 2010 könnte der Fall des Finanzierungsquotienten gebremst werden. Er liegt damit aber immer noch deutlich unterhalb des 1985-Szenarios und noch viel klarer unterhalb des Niveaus, das hätte erreicht werden können, hätte man das Rentenalter schon seit Beginn der AHV 1948 an die Lebenserwartung angepasst.

Die oben stehenden Szenarien zeigen vermutlich sogar ein etwas zu positives Bild: Sie geben davon aus, dass die Individuen bei einer Erhöhung des Rentenalters auch wirklich erst mit Erreichen des Rentenalters in Pension gehen und die fehlenden Jahre der Rentenzahlungen nicht, wie dies aktuell oft der Fall ist, mit Einkünften aus der 2. und 3. Säule überbrücken. Die Auswirkungen von solchen Frühpensionierungen sind für die Anpassung des Rentenalters seit 1985 beispielhaft aufgezeigt (siehe gestrichelte Linie).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von BFS 2006

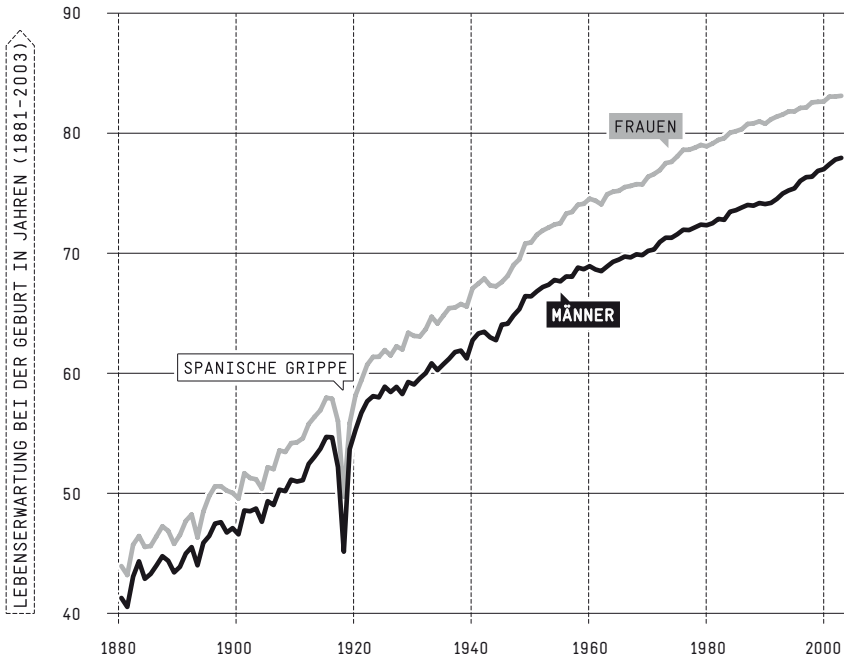
Abb. 16 Neurentner, Umlageergebnis und AHV-Fonds



Die Abbildung zeigt eine Projektion der zukünftigen Umlageergebnisse und deren Auswirkung auf den AHV-Fonds bei Beibehaltung des aktuellen gesetzlichen Rahmens der AHV. Die Daten berücksichtigen bereits den Abschwung aufgrund der Finanzkrise – allerdings sind die Auswirkungen der Krise optimistisch eingeschätzt. Aufgrund der steigenden AHV-Ausgaben wird der AHV-Fonds die 100-Prozent-Marke in den nächsten Jahren trotz vorläufig positiver Umlageergebnisse unterschreiten. Danach geht es immer steiler bergab: Im Jahr 2025 schliesslich wird der AHV-Fonds vollständig ausgehöhlt sein. Der Höhepunkt der Pensionierungswelle der so genannten Baby-Boomer steht zu jenem Zeitpunkt immer noch bevor.

Quelle: Berechnungen des SEW-HSG auf Basis von Daten des BSV 2009

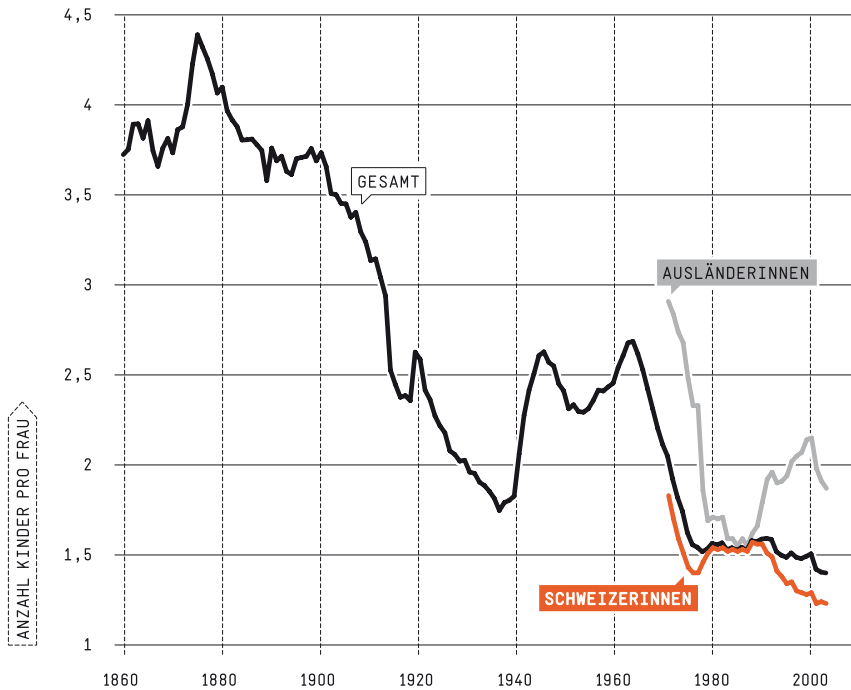
Abb. 17 Lebenserwartung bei Geburt (1881–2003)



Seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert verdoppelte sich die Lebensdauer der Schweizer. Betrug die Lebenserwartung bei Geburt für Männer 40,4 Jahre und für Frauen 43,1 Jahre, lag sie 2004 bei 78,6 (Männer) bzw. 83,7 Jahren (Frauen). Hauptursache für die längere Lebenserwartung ist die Abnahme der Kindersterblichkeit. Durch die Abnahme der Sterblichkeit bei Herz- und Kreislaufkrankheiten erhöhte sich die Lebensspanne der Älteren. Zugleich verlängerte sich die Lebensspanne, in der Menschen beschwerdefrei leben können. Wer heute 65 Jahre alt ist, kann mit weiteren 18 bis über 20 Lebensjahren rechnen, davon rund $\frac{2}{3}$ mit guter Gesundheit.

Quelle: BFS

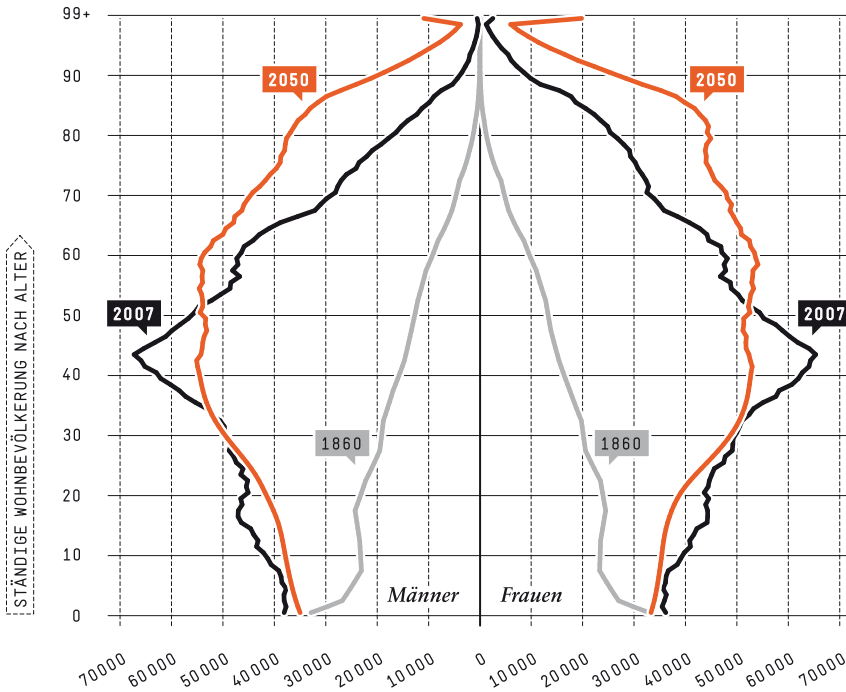
Abb. 18 Anzahl Kinder pro Frau (1860–2003)



Die Zunahme der Lebenserwartung steht im krassen Gegensatz zur abnehmenden Anzahl Kinder pro Frau. Brachten die Frauen 1880 noch durchschnittlich vier Kinder zur Welt, sank die Zahl 1937 auf 1,7. In den 1960er Jahren – also den Zeiten des «Baby-Booms» – stieg die Zahl auf 2,6 Kinder pro Frau. Seither nimmt die Anzahl Kinder pro Frau ab. Heute liegt sie im Schnitt bei knapp 1,5 Kindern pro Frau.

Quellen: EUROSTAT, EUROPARAT, US CENSUS BUREAU

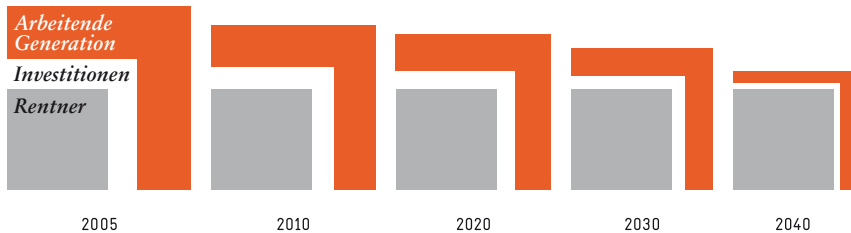
Abb. 19 Altersstruktur 1860, 2007 und 2050



Die Altersstruktur der Schweizer Bevölkerung hat sich als Folge der zunehmenden Lebenserwartung und der abnehmenden Geburtenrate stark verändert. Im Jahr 2030 wird voraussichtlich ein Viertel der Bevölkerung über 65, jedoch nur 20 Prozent werden unter 20 Jahre alt sein. Der grösste Zuwachs ist bei den Hochaltrigen (über 80-Jährige) zu erwarten. Um 1900 betrug dieser Teil der Bevölkerung 17 000 Personen, heute sind es gut 300 000. Bis 2030 wird ihre Zahl auf 620 000 steigen und ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung von heute 4 auf rund 8 Prozent steigen. Dies beeinflusst einerseits die AHV, da sich das im Umlageverfahren wichtige Verhältnis von Arbeitstätigen zu den Rentnern stark verändert. Andererseits stellt diese Veränderung auch hohe Anforderungen an den Arbeitsmarkt: Die Schweizer Erwerbsbevölkerung wird schrumpfen, während die Nachfrage nach Arbeitskräften zunehmen wird.

Quellen: BFS: ESPOP; Bevölkerungsszenarien Update 2009

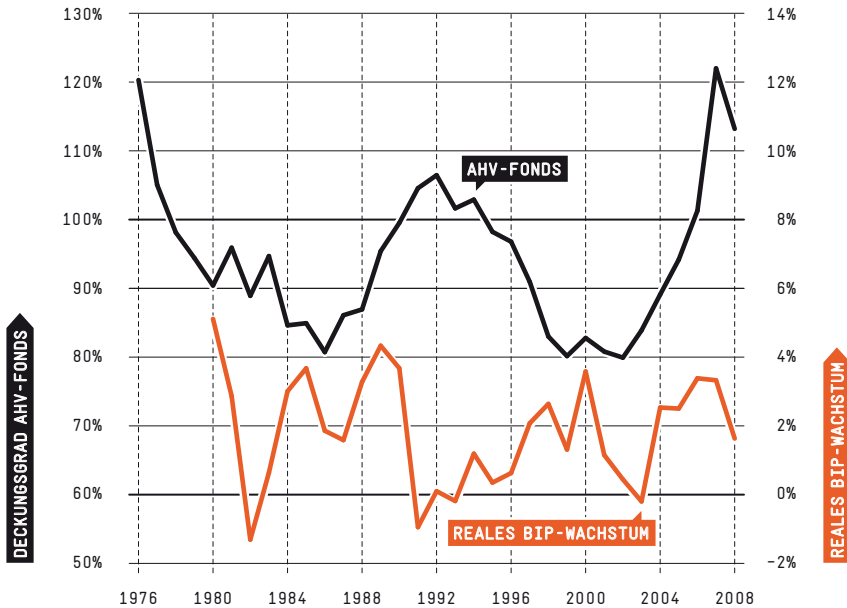
Abb. 20 Konstante AHV-Leistungen hemmen Wachstum



Das Wirtschaftswachstum wird – vereinfacht gesagt – auf drei verschiedene Bereiche aufgeteilt. Ein Teil wird investiert, ein zweiter Teil kommt der aktiven Generation zu und einen dritten Teil erhalten die Rentner. Angenommen, das Produktivitätswachstum verringert sich zwischen den Jahren 2005 und 2010 durch einen exogenen Schock, wie z.B. die Finanzmarktkrise, um einen Fünftel, so verkleinert sich der zu verteilende Kuchen. Aufgrund der festen Leistungsversprechungen an die Rentnergeneration bleibt damit für die arbeitende Generation und für Investitionen weniger übrig. Da Investitionen jedoch das Wirtschaftswachstum erhöhen, bedeuten weniger Investitionen heute ein geringeres Produktivitätswachstum morgen. Steigen die Verpflichtungen an die Rentner im Vergleich zur Erwerbsbevölkerung, so schrumpft der «Kuchen» weiter, selbst wenn das Produktivitätswachstum wieder steigt.

Quelle: Eigene Darstellung

Abb. 21 Entwicklung des AHV-Fonds der jährlichen AHV-Ausgaben



Der AHV-Ausgleichsfonds ist für die zentrale Geld- und Vermögensverwaltung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), der Invalidenversicherung (IV) und der Erwerbsersatzordnung (EO) zuständig. Das Vermögen des Fonds wird benötigt, um auch im Falle von vorübergehend ungenügenden Einnahmen die gesetzlich bestimmten Leistungen finanzieren zu können. Das Vermögen hat also die Funktion eines «Puffers». Das AHV-Gesetz verlangt, dass sich der Fonds auf mindestens 100 Prozent der AHV-Gesamtausgaben belaufen soll. In der Mehrzahl der Jahre seit der gesetzlichen Verankerung des Fonds im Jahr 1972 wurde diese Regel nicht eingehalten. Erst im Jahr 2006 hat der Fonds die 100-Prozent-Marke wieder erreicht. Aufgrund der aktuellen Wirtschaftskrise und des damit verbundenen Einbruchs an den Immobilien-, Aktien- und Rohstoffmärkten ist er im Jahr 2008 jedoch von 122 auf 113 Prozent gesunken. Die Gegenüberstellung mit dem realen BIP-Wachstum zeigt, dass keine direkte Korrelation zwischen Wachstum und AHV-Fonds-Stand besteht. So steigt beispielsweise der Fonds in den Jahren 1988 bis 1992, obwohl das BIP-Wachstum in dieser Zeit rückläufig ist. Entscheidend waren hier die Einzahlungen der Baby-Boomer, was die Bedeutung der Demographie für die AHV-Financen unterstreicht.

Quellen: AHV-Statistik (2008), Jahresbericht AHV-Fonds (2009), IMF (2009)

Abb. 22 Schematische Darstellung einer technischen Bilanz

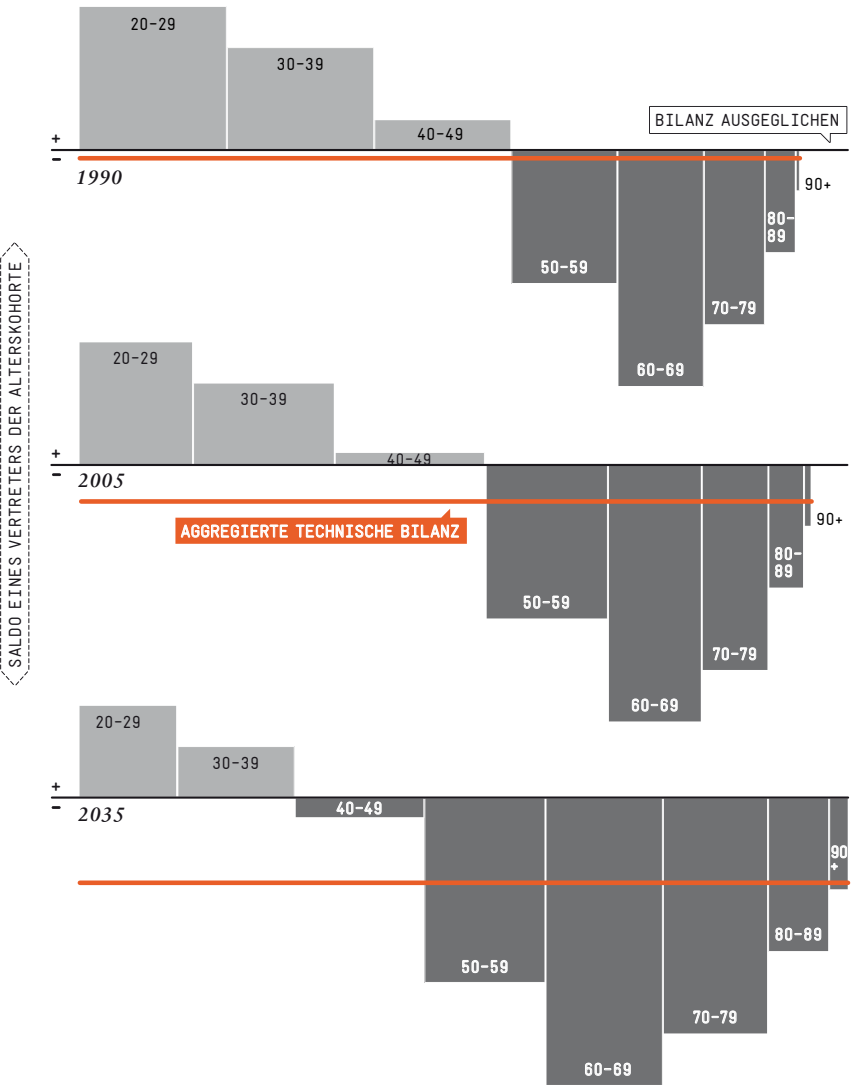


Abb. 22 Schematische Darstellung einer technischen Bilanz

Die technische Bilanz wurde zusammen mit der AHV eingeführt. Sie stellte das langfristig berechnete Einnahmen- und Ausgabenbudget der AHV dar. Die Abbildung versucht, dieses Instrument schematisch nachzubilden.

Die technische Bilanz stellt aus Sicht der Versicherung alle für ein Individuum zu erwartenden künftigen Einnahmen den zu erwartenden künftigen Ausgaben gegenüber. Der Saldo ist abhängig von diversen demographischen Variablen (z.B. Alter, Lebenserwartung, Zivilstand, erwartete Anzahl der Kinder), aber auch von versicherungstechnischen Variablen (z.B. Beitragssatz, Rentenhöhe, Rentenbezugsbedingungen) sowie von der Entwicklung des Lohn- und Zinssatzes. Pro Alterskohorte lässt sich damit ein durchschnittlicher Saldo von Einnahmen und Ausgaben – hier schematisch dargestellt als Höhe der Säulen – berechnen. Für eine Person, die in der ersten Hälfte ihrer Erwerbszeit steht, übertreffen die zukünftigen Einnahmen der Versicherung deren Ausgaben, denn die Person wird voraussichtlich noch mehrere Jahrzehnte AHV-Beiträge einzahlen, bevor sie eine Rente bezieht. Zudem werden die zukünftigen Rentenzahlungen stark diskontiert. Der Saldo einer Person, die relativ kurz vor ihrer Pension steht, ist hingegen schon negativ, da sie nur noch einige Jahre Beiträge einzahlen, danach hingegen für den Rest ihres Lebens eine Rente beziehen wird. Die aggregierte technische Bilanz ergibt sich aus der nach den Bevölkerungsanteilen (hier dargestellt als Dicke der Säulen) gewichteten Summe der durchschnittlichen Saldi je Alterskohorte. Die technische Bilanz wird davon beeinflusst, wie stark die zukünftigen Einnahmen und Ausgaben diskontiert werden. Die heutige Umlagerechnung ist so gesehen nichts anderes als der Extremfall einer maximal kurzsichtigen technischen Bilanz mit einem Diskontsatz von 100 Prozent.

Die demographische Entwicklung führt aus zwei Gründen zu einer Verschlechterung der technischen Bilanz. Erstens wächst aufgrund der «doppelten Alterung» – die steigende Lebenserwartung einerseits und die rückläufige Geburtenzahl andererseits – der Anteil der älteren Bevölkerung und sinkt der Anteil der jüngeren Bevölkerung. Die Gewichtung verschiebt sich damit zu Ungunsten des beitragszahlenden Bevölkerungsteils. In der Abbildung wird dies durch die im Vergleich zu 1990 bzw. 2005 breiter werdenden Säulen auf der rechten und die schmäler werdenden Säulen auf der linken Seite veranschaulicht. Zweitens verschlechtert sich der Saldo jeder einzelnen Alterskohorte, da die Lebenserwartung und damit auch die erwartete Rentenbezugsdauer steigt. Bis zum Jahr 2035 ist also eine deutliche Verschlechterung der technischen Bilanz zu erwarten. Da die demographische Alterung eine Tatsache ist, liesse sich dies nur über eine Anpassung der versicherungstechnischen Variablen – beispielsweise eine Erhöhung des Rententalers oder einer Erhöhung der Beitragssätze – verhindern. Damit könnte auch rechtzeitig ein «Reservefonds» geäuft werden, der die demographische Entwicklung teilweise vorfinanziert. Eine negative technische Bilanz ist nämlich nur dann ein Problem, wenn sie nicht gedeckt ist.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von BFS 2006

ERFOLGREICHES SYSTEM AUF ABWEGEN

Die AHV wurde 1948 – und damit rund 30 Jahre später als in anderen OECD-Ländern – eingeführt. Ihrer Inkraftsetzung gingen Jahrzehnte der Diskussionen voraus. Die beiden Weltkriege hatten aus verschiedenen Gründen den Anstoss für die Einführung der Sozialversicherung gegeben. Zum einen wollte man die ältere Bevölkerung vor den wirtschaftlichen Folgen des Krieges absichern. Zum anderen konnte die 1931 eingeführte Lohn- und Verdienstersatzordnung (LVEO), die den Soldaten während des Aktivdienstes gegen Erwerbsausfall absicherte, als Grundlage herangezogen werden. Diese führte nicht nur vor Augen, dass ein solches Sozialversicherungssystem funktioniert, sondern fungierte gleichzeitig als Basis: Man konnte auf dem bestehenden System aufbauen und die Ausgleichskassen der LVEO in solche der AHV umwandeln. Die Erfahrung der Solidarität in Kriegszeiten dürfte schliesslich die gesellschaftspolitische Grundlage für die Einrichtung einer Alters- und Hinterlassenenversicherung gelegt haben.

Kaum mehr Altersarmut — Ursprünglich wurde die AHV eingeführt, um die Altersarmut zu bekämpfen. Gemessen an diesem Ziel war sie ein voller Erfolg. Bis zu ihrer Einführung entsprach die Formel «alt gleich arm» meist der Realität. Vor allem Personen aus tieferen sozialen Schichten, die ihr Einkommen meist durch körperliche Tätigkeit verdienten, litten an Altersarmut. Die Einführung der AHV verbesserte die wirtschaftliche Lage der älteren Menschen massgeblich.

Heute sind Personen im Ruhestand finanziell meist gut gestellt. Nur rund 12 Prozent der Rentner beziehen Ergänzungsleistungen – oftmals als Pflegefälle im hohen Alter. Generell sind die über 65-Jährigen sogar besser gestellt als Erwerbstätige (WANNER und GABADINHO 2008). Zurückzuführen ist dies nicht zuletzt auf den Umstand, dass die Renten im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums und durch die Einführung der beruflichen Vorsorge laufend erhöht wurden. Die AHV hat, zusammen mit Ergänzungsleistungen, erreicht, dass Rentner weitestgehend von Armut verschont bleiben. (Für eine Zusammensetzung der Einkommen der Rentner siehe Abbildung 12.)

Gefährdete intergenerative Versicherung — Dennoch darf man sich auf diesem Erfolg nicht ausruhen. Die AHV wurde als intergenerative Versicherung konzipiert: als Umlagesystem, in das die Erwerbstätigen Beiträge einzahlen, die direkt an die Rentner weitergegeben werden. Dieses Prinzip der AHV setzt also voraus, dass es genügend Aktive gibt, die die Rentner durch ihre Beiträge finanzieren können. Mit der demographischen Entwicklung aber wird diese Basis zusehends dünner. Die immer längere Lebenserwartung in Kombination mit der rückläufigen Geburtenrate verändert das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Rentnern. Der so genannte «Altersquotient» – das Verhältnis zwischen den über 64-Jährigen und den 20- bis 64-Jährigen – sinkt stetig. Die Folge davon ist, dass immer weniger Aktive für immer mehr Rentner aufkommen müssen. Diese demographische Veränderung führt zu einer Finanzierungslücke, die geschlossen werden muss, wenn die AHV als intergenerative Versicherung auch auf lange Sicht funktionieren soll (siehe auch Abbildungen 8, 13 und 15).

Bedrohliche Finanzierungslücke

Bereits 2003 erschien der Bericht «Finanzierungsbedarf in der AHV» (BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN 2003) des Bundesamts für Sozialversiche-

rungen, der auf die drohende Finanzierungslücke hinwies. 2004 doppelte eine Studie von Ecoplan (ECOPLAN 2004) nach. Beide Studien haben je ein Rechenmodell für die längerfristige Entwicklung der AHV erstellt. Beide halten sich bezüglich der demographischen Entwicklung an das Referenzszenario des Bundesamts für Statistik, gehen von einem einheitlichen Rentenalter von 65 Jahren für Mann und Frau und von der Rentenanpassung an den Mischindex aus. Der Finanzierungsbedarf, den die beiden Studien errechnen, variiert angesichts der Höhe der Beträge nur minim. Für das Jahr 2025 errechnet das BSV eine Finanzierungslücke von 13 600 Millionen Franken, Ecoplan eine solche von 14 400 Mio. Franken. Umgerechnet beträgt die Finanzierungslücke in beiden Studien rund 4 Mehrwertsteuerprozentpunkte (siehe Abbildung 14).

Die Untersuchung «Zukunft der AHV – für ein Morgen ohne Sorgen» der Credit Suisse aus dem Jahr 2004 weist ebenfalls auf die Finanzierungslücke der AHV hin. Laut ihren Berechnungen beträgt sie mindestens 11 bis 14 Milliarden Franken bis ins Jahr 2025.

Die neuesten Einschätzungen stammen von der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Ihr Bericht über die Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz zeichnet ein düsteres Bild für die Entwicklung der öffentlichen Haushalte und der Sozialwerke bis 2050 – im Speziellen AHV, IV und ALV. Allein für die AHV und die IV zusammen rechnen die Autoren mit einem demographiebedingten Ausgabenwachstum von 2,8 Prozentpunkten des Bruttoinlandprodukts bis 2050. Deshalb wird explizit davor gewarnt, notwendige Reformen auf die lange Bank zu schieben. «Ein zu langes Hinauszögern notwendiger Reformen würde unseren Sozialstaat gefährden und die Solidarität zwischen den Generationen überstrapazieren», so die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFD 2008).

Aufgrund der Finanzmarktkrise hat das Bundesamt für Sozialversicherungen Ende November 2008 einen weiteren Bericht über die Zukunft der

Sozialwerke veröffentlicht und damit die Szenarien vom April 2008 nochmals aktualisiert. Er besagt, dass die AHV-Einnahmen bereits 2017 statt erst 2020 nur noch 70 Prozent der AHV-Ausgaben decken werden (BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN 2008). Neuste Ergebnisse des BSV zeigen zudem, dass die Finanzkrise die AHV noch stärker getroffen hat: Gemäss einem mittleren Szenario ist bereits ab 2013 mit andauernd hohen negativen Umlageergebnissen (also der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben ohne Berücksichtigung des Anlageertrags) der AHV zu rechnen, im optimistischen Szenario ist dies ab dem Jahr 2017 der Fall (BUNDESRAT 2009) (siehe auch Abbildung 16).

Diese finanziellen Perspektiven sind düster – und ein Problem für die AHV. Sie stellen nicht nur die Rentenzahlungen, sondern letztlich das gesamte System der intergenerativen Versicherung in Frage. Sobald die AHV die Renten nicht mehr aus den eingehenden Lohnbeiträgen und allfälligen Reserven bezahlen kann, akkumuliert sie Schulden. Es sollten deshalb bereits heute Massnahmen getroffen werden, damit die zusätzlich durch die Finanzkrise verursachte Finanzierungslücke nicht noch grösser wird. Deshalb ist es notwendig, die drohende Finanzierungslücke rechtzeitig mit geeigneten Massnahmen abzuwenden.

Die Ironie der Geschichte ist, dass alle diese Studien nicht notwendig gewesen wären, hätte man 1964 mit der 6. AHV-Revision die technische Bilanz nicht abgeschafft. Die technische Bilanz hätte bereits in den 1980er Jahren die Finanzierungslücke deutlich aufgezeigt. Das BSV hätte diese Berechnungen mit relativ wenig Aufwand weiterführen können. Verschiedene Studien (BÜTLER 1997, WECHSLER und SAVIOZ 1993, ECOPLAN 2003 und BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN 2003), die die Finanzierungslücke mittels einer Generationenbilanz – einer der technischen Bilanz vergleichbaren Rechnung – aufzeigen, kommen trotz unterschiedlicher Herangehensweisen auf sehr ähnliche Zahlen.

Übergangene Reformvorschläge

Weil das Problem der Finanzierungslücke in der AHV bekannt ist, versuchte Bundesrat Couchepin bereits 2003, die Diskussion über die Erhöhung des Rentenalters einzuleiten. Sein Vorschlag, das Rentenalter per 2015 auf 66 und 2025 auf 67 Jahre zu erhöhen, wurde unisono zurückgewiesen. Dennoch ist zwischenzeitlich das Wissen um die demographische Entwicklung wie auch die Notwendigkeit von Reformen in der Altersvorsorge gewachsen. So haben sich in den vergangenen Jahren mehrere Institutionen mit der Zukunft der AHV befasst. Der folgende Überblick zeigt, dass Vorschläge zwar vorhanden sind, aber kaum diskutiert, geschweige denn umgesetzt wurden.

Bereits 1994 publizierte die Weltbank eine Studie, in der sie darlegte, dass viele Länder höhere Renten versprechen, als ihre Altersvorsorgesysteme überhaupt finanzieren können (WELTBANK 1994). Im Jahr 2000 dann machte die Weltbank explizit auf die Probleme aufmerksam, die aufgrund der demographischen Entwicklung auf die schweizerische AHV zukommen würden. Um Reformen auch im System der direkten Demokratie durchsetzen zu können, empfahl die Weltbank eine Automatisierung der Rentenanpassung, um sie damit dem Einfluss der Politik zu entziehen. Im Speziellen schlug sie vor, das Rentenalter eines jeden Jahrgangs an dessen Lebenserwartung bei der Pensionierung anzupassen. Neben diesen Korrekturen auf der Leistungsseite wurden auch zusätzliche Finanzierungsmittel vorgeschlagen, namentlich zusätzliche Mehrwertsteuerprozentante oder die Einführung einer Energiesteuer (QUEISSER und VITTAS 2000).

Ecoplan richtete in seinem Forschungsbericht aus dem Jahr 2003 den Blick auf die demographische Entwicklung und deren negative Auswirkung auf das BIP und damit auf die AHV. Es errechnete, dass der Finanzierungsbedarf der AHV in den Jahren 2025 bis 2045 am höchsten sein wird. Um diese Finanzierungslücke zu schliessen und die von der demographischen Alterung stark

betroffenen Generationen 1980 bis 2010 sowie alle künftigen Generationen zu entlasten, regte Ecoplan den Wechsel zu einer stärker mehrwertsteuerbasierter AHV-Finanzierung an, da dies weniger verzerrend sei als Lohnprozente. Als zusätzliche Finanzierungsquelle schlugen die Autoren eine Energie- und/oder Kapitalsteuer vor (ECOPLAN 2003).

Die Credit-Suisse-Studie aus dem Jahr 2004 schlug eine Kombination von Massnahmen sowohl auf der Finanzierungs- als auch der Leistungsseite vor. Im Vordergrund stand dabei ein Mix aus Mehrwertsteueranhebung, Rentenaltererhöhung und Anpassung der Renten ausschliesslich an die Inflation statt auch an die Lohnentwicklung. Mithilfe der vorgestellten Massnahmen, so die Autoren, könnte die Finanzierungslücke im Jahr 2025 geschlossen werden (CREDIT SUISSE 2004).

Das Projekt «Nachhaltige Altersvorsorge Schweiz» (NAVOS) der beiden Ökonomen Ernst A. Brugger und René L. Frey wollte unter anderem die AHV ausbauen und jedem Rentner eine jährliche Einheitsrente auszahlen, die den Existenzbedarf deckt. Im Gegenzug sollte das System der 2. Säule vereinfacht werden. Die Finanzierung der AHV sollte in der heutigen Form bestehen bleiben. Das Ziel des NAVOS-Modells war es, allen Rentnern ein existenzsicheres Grundeinkommen zu garantieren und die Ergänzungsleistungen zu entlasten (BRUGGER UND FREY 2005).

Auch der Internationale Währungsfonds (IMF) und die OECD haben sich mit der Altersvorsorge der Industrieländer befasst. In ihren Studien aus den Jahren 2006 und 2007 sprachen sie sich auch für Reformen der schweizerischen Altersvorsorge aus. Zur Sicherung der Finanzierung der AHV wollte der IMF die Abhängigkeit der AHV von Bundesmitteln (Bundessteuern, Mehrwertsteuer) verkleinern und sie stattdessen auf eigene Beine stellen. Dazu müsste primär das Rentenalter angehoben werden (IMF 2006). Die OECD legte ebenfalls grossen Wert auf die Berücksichtigung der demographischen Entwicklung

und plädierte für erhöhte Anstrengungen, auch ältere Arbeitnehmer möglichst lange im Arbeitsprozess zu behalten und das Eintrittsalter 65 abzuschaffen (OECD 2007).

Auf das Potenzial der Altersarbeit in der Schweiz machten bereits 2003 Souza-Posa und Widmer aufmerksam. Sie zeigten, dass eine Vielzahl nicht erwerbstätiger Menschen zwischen 53 und 75 Jahren bei entsprechenden Angeboten gerne weiterarbeiten würden. Diese Altersarbeit könnte die Bevölkerung als «vierte Säule» zusätzlich zu den anderen drei Säulen der Altersvorsorge im Alter materiell abstützen. Die Autoren deuten darauf hin, dass dieses Potenzial so früh wie möglich genutzt werden sollte, um die künftigen demographischen Herausforderungen bewältigen zu können (SOUZA-POSA und WIDMER 2003).

Eine Befragung von Höpflinger bei über 800 Unternehmen zu den absehbaren Engpässen auf dem Arbeitsmarkt kam 2006 zu ähnlichen Schlüssen. Insbesondere die Ausdehnung der Lebensarbeitszeit wurde als mögliche Lösung besprochen, auch wenn der derzeitige Trend auf dem Arbeitsmarkt einem solchen Ansatz noch zuwiderlaufe. Höpflinger fordert, das Alter 65 als fixe Grenze der Erwerbsphase fallen zu lassen und zudem die Leistungsfähigkeit älterer Arbeitskräfte zu stärken (HÖPFLINGER et al. 2006).

Zur Sicherung der Finanzierung der AHV lancierte der Bund die Idee einer Schuldenbremse auch für Sozialversicherungen. Dieser Vorschlag, der sich am AHV-Fonds orientiert, soll einer mittelfristigen Finanzierungslücke vorbeugen. Fällt der AHV-Fonds unter eine bestimmte Höhe, z.B. unter 80 Prozent einer Jahresausgabe, müsste der Bundesrat Sofortmassnahmen ergreifen, um den AHV-Fonds wieder auszugleichen (EFV 2008). Die Sofortmassnahmen werden allerdings nicht näher ausgeführt. Und ohne eine solche Konkretisierung wäre die Politik von neuem mit sämtlichen offenen Fragen und parteipolitischen Präferenzen konfrontiert.

Im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen erarbeitete Prof. Giuliano Bonoli von der Universität Lausanne im letzten Jahr eine Studie über verschiedene Anpassungsmöglichkeiten der AHV an die demographischen Veränderungen der kommenden Jahrzehnte. Als grundlegende Massnahme schlägt der Autor einen Vorfinanzierungsmechanismus vor, der mögliche Finanzierungsengpässe frühzeitig abfedert. Diese Vorfinanzierung erfolgt über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer. Gleichzeitig plädiert er dafür, das ordentliche Rentenalter abzuschaffen und stattdessen den Rentenbezug zu flexibilisieren. Nachgeordnet zu diesen zwei grundlegenden Massnahmen werden in der Studie anhand dreier Modelle weitere Korrekturmöglichkeiten geprüft. Ein erstes schlägt einen «selbstregulierenden Mechanismus» vor, der je nach Stand des AHV-Fonds den Mischindex belässt, die Renten nur an die Preisentwicklung anpasst oder die Anpassung der Renten ganz aussetzt. Mit diesem Mechanismus sollen heikle Entscheide entpolitisiert werden. Ein zweites Modell prüft die Einführung einer fixen Anzahl Beitragsjahre, wobei sowohl berufliche als auch familiäre Tätigkeiten berücksichtigt werden sollen. Das dritte Modell verstärkt die Umverteilung durch die soziale Gewichtung der Beitragsjahre; so werden die tiefsten Renten aufgebessert und die Einkommensschwächsten bei der Reform verschont. Die Studie selbst favorisiert keines dieser Modelle (BONOLI et al. 2008).

Schliesslich hat sich auch die schweizerische Bischofskonferenz der AHV angenommen und 2008 eine Studie veröffentlicht. Da sie den Fokus auf die Altersarmut legt, möchte sie die Finanzierungslücke «aus Gründen der Gerechtigkeit» ausschliesslich durch finanzierungsseitige Reformen schliessen. Zum Wohl der Schwächsten schlägt sie zudem eine Erhöhung der Minimalrente vor. Im Gegenzug sollte das Rentenalter in der 2. Säule angehoben und die Mehrwertsteuer zeitlich befristet erhöht werden. Als zusätzliche Finanzierungsquelle sollen eine Umweltsteuer sowie – zur Entlastung der aktiven Generation – eine Erbschaftssteuer auf grosse Vermögen entrichtet werden (BOWALD und BÜRGSTEIN 2009).

Dieser Überblick zeigt: Alle Studien kommen zu erstaunlich ähnlichen Schätzungen bezüglich der Finanzierungslücke der AHV und machen deutlich auf das Finanzierungsproblem der AHV in den kommenden Jahrzehnten aufmerksam. Um dieses zu lösen, wird jedoch primär nach neuen Finanzierungsquellen Ausschau gehalten. Ein wiederkehrendes Element ist dabei die Mehrwertsteuer. Tatsächlich liegt diese im europäischen Vergleich sehr tief, was vielleicht zusätzlich dazu animiert, sie gleichsam als «sozialpolitische Währung» ins Spiel zu bringen und damit andere Reformen als hinfällig zu betrachten. Die Erhebung höherer Lohnbeiträge oder neuer Einkommenssteuern wird nur teilweise vorgeschlagen. Auf der Leistungsseite werden verschiedentlich Anpassungen beim Mischindex geprüft. Eine explizite Erhöhung des Rentenalters aber wird nur von internationaler Seite sowie von der Credit Suisse gefordert. Die übrigen Studien plädieren lediglich für eine «Flexibilisierung» des Rentenalters, ohne dies jedoch genauer auszuführen.

Ungenügend berücksichtigte Einflussfaktoren

Über das genaue zeitliche Eintreffen der Finanzierungslücke und das Auseinanderklaffen zwischen AHV-Einnahmen und -Ausgaben gibt es verschiedene Szenarien. Allesamt zeigen sie jedoch für die AHV in der jetzigen Form in wenigen Jahren einen Schuldenberg in zweistelliger Milliardenhöhe. Die beiden «globalen» Faktoren, die für die Finanzierung der AHV entscheidend sind, sind die Demographie und das Wirtschaftswachstum. Das Wirtschaftswachstum ist in der Rentenberechnung berücksichtigt, die Demographie hingegen kaum, und dies, obwohl die Alterung der Gesellschaft sich bereits seit längerem deutlich abzeichnet und bis 2050 relativ genau prognostizierbar ist.

Demographische Entwicklung ignoriert — Die Alterung der Gesellschaft ist ein Phänomen, das alle Industrieländer betrifft und inzwischen hinlänglich bekannt ist. Das Aufeinanderfolgen von Baby-Boom, Pillenknick und

stetigem Rückgang der Geburtenrate ist ein historisches Ereignis, das nicht rückgängig zu machen ist. In der Schweiz hat sich die Lebenserwartung bei Geburt seit dem späten 19. Jahrhundert von rund 40 auf über 80 Jahre verdoppelt, zunächst noch aufgrund der Abnahme der Kindersterblichkeit, dann aber vor allem durch die sinkende Sterblichkeit bei Älteren. Seit 1985 verlängert sich das Leben älterer Männer im Schnitt um jährlich rund 55 Tage, dasjenige der Frauen um rund 45 Tage. Gleichzeitig ist der Gesundheitszustand gestiegen. Wer heute 65 Jahre alt ist, kann mit weiteren 18 bis über 20 Lebensjahren rechnen (BUNDESAMT FÜR STATISTIK 2009), davon rund zwei Drittel bei guter Gesundheit. Auch wenn sich dieser Trend verlangsamt: es kann von einem weiteren Zuwachs der Lebenserwartung und einem weitgehend unbeschwerten «dritten Lebensabschnitt» ausgegangen werden (MÜNZ und WANNER 2006) (siehe Abbildungen 17, 18 und 19).

Dieser zunehmenden Lebenserwartung steht die abnehmende Geburtenrate gegenüber. 2,1 Kinder pro Frau wären notwendig, um die Bevölkerung konstant zu halten. Mit 1,46 Kindern (2007) liegt die Schweiz unter dem europäischen Durchschnitt. Dadurch schrumpft die Zahl der Jungen, und der Anteil der Älteren wächst überproportional. Der Anteil der Jungen (unter 20 Jahren) hat sich seit 1900 von rund 40 auf gut 20 Prozent halbiert; der Anteil der Älteren (über 64 Jahre) hingegen ist im gleichen Zeitraum von knapp 6 auf über 16 Prozent gestiegen (BUNDESAMT FÜR STATISTIK 2009). Im Jahr 2030 wird voraussichtlich beinahe ein Viertel der Bevölkerung über 65 Jahre alt sein, und im Gegenzug wird der Anteil der Personen im Erwerbsalter (20–64 Jahre) von heute 62 auf 56 Prozent sinken. Damit verschlechtert sich der Altersquotient zusehends.

Dieses Phänomen der «doppelten Alterung» schlägt sich auch in der Altersvorsorge nieder: Ohne Korrekturen werden immer mehr Rentner von immer weniger Aktiven finanziert. Bereits rückblickend ist die Entwicklung für die AHV drastisch: Bei ihrer Gründung im Jahr 1948 arbeiteten 6,5 Erwerbstätige für eine Altersrente; heute (2009) sind es noch 3,7 (siehe Abbildung 8). In den

2. Säule und die Demographie

Das Kapitaldeckungsverfahren wird im Gegensatz zum Umlageverfahren zwar weniger stark von der Altersstruktur der Bevölkerung beeinflusst, hingegen wirkt sich die Langlebigkeit direkt auf das System aus. Dadurch gibt es auch in der beruflichen Vorsorge Komponenten, die von der demographischen Verschiebung betroffen sind, allen voran der Umwandlungssatz. Er bestimmt die jährliche Rente in Prozent des angesparten Alterskapitals. Eigentlich müsste der Umwandlungssatz mit der zunehmenden Lebenserwartung sinken, da das Kapital für mehr Jahre ausreichen muss. In der Schweiz wird der Umwandlungssatz gesetzlich festgelegt. 2009 beträgt er 7,15 Prozent für Frauen und 7,1 Prozent für Männer. Nach dem Willen des Bundesrats soll er bis 2014 auf 6,8 Prozent gesenkt werden. Gemäss der heutigen demographischen Entwicklung und dem heutigen Zinsniveau müssten die Umwandlungssätze jedoch bereits heute unter 6 Prozent liegen. Mit dem geltenden hohen Umwandlungssatz werden die Altersrenten der heutigen Rentner also entgegen der Idee des Kapitaldeckungsverfahrens von den Erwerbstätigen «subventioniert». Implizit entwickelt sich damit die 2. Säule auch in Richtung Umlageverfahren. Um der Demographie auch in der 2. Säule angemessen Rechnung zu tragen, müsste der Umwandlungssatz vom Einfluss des Gesetzgebers entkoppelt und gemäss demographischer Realität laufend angepasst werden (ZIMMERMANN und BUBB 2002).

ersten Jahren wurde die Rente von Männern im Durchschnitt während 12 und von Frauen während 14 Jahren bezogen; heute ist diese Dauer im Schnitt um 7 Jahre gestiegen. Man könnte deshalb auch sagen, dass das Rentenalter seit der Einführung der AHV 1948 implizit um diese Dauer gesenkt worden ist.

Auf der jüngeren Generation lastet also eine stetig wachsende Bürde. Auch wenn derzeit ein leichter Anstieg der Geburtenrate verzeichnet werden kann: Er wird das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Rentnern der kommenden 25 Jahre nur marginal beeinflussen können.

Abhängigkeit von der Wirtschaftsentwicklung — Neben der Demographie ist das Wirtschaftswachstum der entscheidende Einflussfaktor für die Finanzlage der AHV. Hauptfinanzierungsquelle der AHV sind die Lohnbeiträge. Die wirtschaftliche Entwicklung, wie sie in der Lohnsumme zum Ausdruck kommt,

wirkt sich also direkt auf die Finanzen der AHV aus. Auch ausgabenseitig ist die AHV an die wirtschaftliche Entwicklung gebunden, indem die Renten über den Mischindex an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden. Der Mischindex ist das arithmetische Mittel zwischen dem Lohn- und dem Preisindex, womit sowohl die Teuerung als auch die Entwicklung der Nominallöhne die Rentenhöhe beeinflussen. Die Renten werden in der Regel alle zwei Jahre an den Mischindex angepasst. Die letzte Rentenanpassung wurde 2008 beschlossen: Die Renten wurden per Januar 2009 um 3,2 Prozent erhöht. Seit Einführung dieses Mischindexes 1979 stiegen die nominalen Renten stetig. Die realen Durchschnittsrenten blieben im Vergleich zu den durchschnittlichen Einkommen konstant.

Unterschätzter Strukturwandel, überschätzte Migration — Aufgrund dieser Abhängigkeit von der Wirtschaftsentwicklung basierten die Prognosen für die AHV nicht nur auf der demographischen, sondern auch auf der möglichen wirtschaftlichen Entwicklung. In den meisten bisherigen Prognosen zur zukünftigen finanziellen Verfassung der AHV wurde das Wirtschaftswachstum jedoch tendenziell unterschätzt. Grund dafür ist der BFS-Lohnindex, der die Lohnentwicklung bei konstanter Struktur abbildet, da der Strukturwandel kaum im Voraus zu bemessen ist. Die damit verbundene Zunahme der Arbeitsproduktivität und Lohnsteigerung hat die finanzielle Lage der AHV in der Vergangenheit jeweils besser aussehen lassen als prognostiziert.

Einen entscheidenden Einfluss auf die AHV – und die politische Diskussion darüber – haben auch die Migrationsströme. Seit der Personenfreizügigkeit mit der EU sind vermehrt hochqualifizierte Arbeitnehmer in die Schweiz eingewandert (MÜLLER-JENTSCH 2008). Ausländer erbrachten im Jahr 2008 27 Prozent der Gesamteinnahmen der AHV, bezogen jedoch nur 15 Prozent der Leistungen (BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN 2009) – wobei die künftigen Leistungsansprüche nicht berücksichtigt sind. Dank des Einnahmewachstums der AHV, welches auch auf diese Immigration zurückzuführen ist,

ist der AHV-Fonds wieder über die Deckungsmarke von einem Jahr geklettert. Die Migration ist eine Folge der Wirtschaftsentwicklung und verändert die Bevölkerungsstruktur. Weitgehend unbestritten ist, dass die Migration die Finanzierungslücke zwar kurzfristig abfedern, aber keineswegs langfristig schliessen kann – abgesehen davon, dass mit jeder Einzahlung auch Rentenrechte erworben werden. Gerade angesichts der jüngsten Berechnungen des BFS wäre es leichtfertig, allein auf Migration zu setzen.

Demographiebedingte Korrektur notwendig — Insgesamt wäre es also falsch, mit Blick auf die bevorstehende Finanzierungslücke einfach auf das Wirtschaftswachstum und die Migration zu vertrauen und demographiebedingte Systemkorrekturen für unnötig zu erklären. Das Produktivitätswachstum als entscheidender Faktor sollte nämlich nicht allein in die Altersvorsorge fließen. Es wird jeweils für verschiedene Zwecke verwendet. Vereinfacht kann gesagt werden, dass ein Teil des Wachstums in Form von Investitionen verwendet wird, ein zweiter Teil den aktiven Generationen zufließt und ein dritter Teil an die Rentner geht. Fällt das Produktivitätswachstum geringer aus, schrumpft der «Kuchen» der zu verteilenden Gelder. Sind die Ansprüche der Rentnergeneration aufgrund der Leistungsversprechen des Rentensystems aber fest, bleiben als Folge davon weniger Mittel für die aktive Generation sowie für Investitionen übrig. Da Investitionen jedoch zu mehr Wirtschaftswachstum führen, heisst das: weniger Investitionen heute – geringeres Produktivitätswachstum morgen.

Der Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen bei gleichzeitiger Zunahme der Rentner ist gegeben. Damit steigen die Verpflichtungen gegenüber den Rentnern im Vergleich zu den Aktiven, und der gesamte «Kuchen» schrumpft weiter, selbst wenn das Produktivitätswachstum wieder steigt (Abbildung 20). Ohne Reformen ist ein steigendes Ungleichgewicht zwischen einer belasteten aktiven Generation und einer unbehelligten Rentnergeneration absehbar. Allein das Wirtschaftswachstum kann die demographisch bedingte Schieflage nicht ausbalancieren.

EINE LANGFRISTIGE BASIS FÜR DIE AHV

Die bisherige Analyse hat gezeigt, dass die demographische Entwicklung nur ungenügend berücksichtigt wird. Die Berechnung der Renten wird zu einseitig vom Wirtschaftswachstum abhängig gemacht. Eines der Erfolgsrezepte der Reformen im Ausland war, dass man die wesentlichen beobachtbaren Einflussfaktoren nicht nur aus dem Wirtschaftswachstum, sondern insbesondere auch aus der Demographie in eine Berechnungsformel überführt hat. War dieser Automatismus einmal eingeführt, war die Rentenberechnung den politischen Auseinandersetzungen weitestgehend entzogen. Ein anderer wichtiger Faktor war, dass man Leistungsaus- und -abbau geschickt kombinierte, wobei die grösseren Anpassungen erst spätere Generationen betrafen. Allerdings zeigen die Beispiele aus dem Ausland auch, dass neben der demographischen Entwicklung erst eine wirtschaftliche Krise den notwendigen Druck auf die Umsetzung von Reformen erzeugte. Zudem dauerte es einige Jahre, bis die Reformen ihre tatsächliche Wirkung entfalteten und die Altersvorsorge entlasteten.

Ziel muss es sein, die Finanzierung der AHV zu sichern, ohne die Solidarität zwischen den Generationen zu strapazieren. Da es sich um eine intergenerative Versicherung handelt, ist der Blick auf die lange Frist entscheidend. Und um die einseitige finanzielle Abhängigkeit vom Wirtschaftswachstum –

und damit auch der immer kleiner werdenden aktiven Generation – abzuschwächen, ist der längeren Lebenserwartung zwingend Rechnung zu tragen. Will man die kommenden Generationen nicht über Gebühr belasten, kann die Finanzierungslücke der AHV nur auf diese Weise nachhaltig geschlossen werden. Erst wenn der Demographiefaktor angemessen berücksichtigt wird, rechtfertigen sich weitere Korrekturen am System. Schliesslich soll die AHV auf ihren eigentlichen Zweck, die Altersvorsorge, zurückgeführt werden.

Im Folgenden werden deshalb drei Massnahmen vorgeschlagen: eine schrittweise Anhebung des Rentenalters, die (Wieder-)Einführung der technischen Bilanz sowie eine Reihe von kleineren, «entschlackenden» Korrekturen.

Schrittweise Erhöhung eines Regelrentenalters

Rentenalterermittlung je Jahrgang — Sämtliche Vorstösse, das Rentenalter auf einen bestimmten Termin hin um nur wenige Jahre zu erhöhen, sind in der Schweiz bislang gescheitert. Geschickter haben es Schweden und Frankreich angestellt. Sie setzten eine schrittweise Anpassung durch. Das Rentenalter wird je Jahrgang festgelegt – eine Grösse, die im Rahmen der Bevölkerungsprognosen regelmässig ermittelt wird und als solide gilt. Es berechnet sich aufgrund der Lebenserwartung ab Rentenalter je Jahrgang. Gemäss aktuellen Prognosen würde dies bedeuten, dass das Eintrittsalter in die AHV je Jahrgang um rund 1–2 Monate steigt.

Die schrittweise Anpassung des Rentenalters würde die finanzielle Lage der AHV auf lange Sicht deutlich entschärfen. Im Gegensatz zur periodischen und grösseren Anpassung hat sie den Vorteil, dass weder ganze Generationen noch Jahrgangskohorten von einer Rentenaltererhöhung betroffen wären. Naturgemäss lösen solche Anpassungen bei jenen, die als erste und sehr knapp vor der Pensionierung davon betroffen sind, grossen Widerstand aus. Eine

jahrgangsspezifische Anpassung des Rentenalters hingegen trifft alle gleich und niemanden besonders hart.

Sollte eine solche Rentenalteranpassung je Jahrgang bereits per 2010 erfolgen, würde dies heissen, dass das Rentenalter dann bei 65 Jahren und 1,5 Monaten liegt. Ab dem 1.1.2011 würde das Rentenalter um weitere rund 1,5 Monate steigen. Diese sanfte Anhebung würde bis 2018 zu einem Rentenalter von 66 führen; das Rentenalter 67 würde erst im Jahr 2026 wirksam. Wichtig aber ist, die jährliche Rentenaltererhöhung nicht fix im Voraus festzulegen, sondern an die jährliche Prognose der Lebenserwartung ab 65 zu binden.

Langfristige finanzielle Auswirkungen — Es ist nicht ganz einfach zu bestimmen, wie sich diese Indexierung auf die Finanzen der AHV auswirkt, da dies zu einem wesentlichen Teil davon abhängt, wie sich die Individuen bei einer Erhöhung des Rentenalters verhalten. Es sind insbesondere drei Möglichkeiten denkbar: Erstens könnten die Individuen bis zum neuen Rentenalter arbeiten und nach der Pensionierung die volle Rente beziehen. Dies ist der «beste» Fall für die AHV: Die AHV-Beiträge sind dann am höchsten, weil die Dauer der Beitragsleistungen länger ist. Zweitens wäre denkbar, dass die Individuen nur bis zum bisherigen Rentenalter arbeiten, ihre AHV-Rente jedoch erst ab dem neuen, höheren Rentenalter beziehen. Die Jahre ohne Arbeits-einkommen würden mit eigenen Ersparnissen oder mit einem Vorbezug aus der beruflichen Vorsorge überbrückt. Dies ist die heute gewöhnlichste Form der Frühpensionierung. 50 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer arbeiten nicht bis zum regulären Rentenalter, jedoch beziehen nur 7 Prozent der Männer und 25 Prozent der Frauen eine entsprechend gekürzte AHV-Rente vor. In diesem Fall würde der Rentenbezug zwar später erfolgen, die Beiträge wären allerdings wegen des früheren Ausscheidens aus dem Beruf niedriger. Drittens könnten die Individuen nur bis zum bisherigen Rentenalter arbeiten und bereits von Anfang an eine versicherungsmathematisch gekürzte AHV-Rente beziehen. Aktuell muss mit einer Kürzung von 6,8 Prozent pro Jahr

Vorbezug gerechnet werden. Zwar ist diese Variante heute nicht besonders populär. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass die geplante Abfederung der vorzeitigen Pensionierung diese Möglichkeit attraktiver machen wird.

Je nach gewählter Verhaltensweise ist der Effekt auf die AHV-Finzen unterschiedlich. Kurzfristig sind die Unterschiede am grössten, da die Einsparungen je nach Variante schneller oder langsamer anfallen. Langfristig aber – und das ist entscheidend – führen alle drei Verhaltensweisen zu signifikanten Einsparungen von etwa 5,5 bis 7 Prozent jährlich, wenn das Rentenalter um ein Jahr erhöht würde. Zwar wird es kaum möglich sein, die Finanzierungslücke nur mit Rentenalteranpassungen zu schliessen – damit hätte man schon in den 1980er Jahren anfangen sollen –, dennoch ergeben sich bereits massive Einsparungen.

Die demographische Entwicklung mittels des Altersquotienten in der Berechnung der Renten abzubilden, wie Deutschland dies mit dem «Nachhaltigkeitsfaktor» tut, ist keine Alternative. Damit würde die Rentenhöhe durch das Verhältnis zwischen Aktiven und Rentnern bestimmt. Dies ist jedoch aus mehreren Gründen weniger effektiv. Zum einen ist dieser Quotient im Voraus schwierig zu ermitteln, so dass insbesondere die Rentner schlecht planen können. Zudem ist der Altersquotient grösseren Schwankungen unterworfen, was sich demzufolge auch auf die Rentenhöhe auswirken würde. Beides liegt nicht im Interesse ihrer Empfänger. Schliesslich ist eine Erhöhung des Rentenalters auch sachlich korrekt: Die AHV ist eine Altersversicherung – es macht deshalb mehr Sinn, die Lebenserwartung der Älteren in der AHV zu widerspiegeln, als die Geburtenrate in der Rentenhöhe zu berücksichtigen.

Flexibilisierungsmöglichkeiten und individuelle Anpassungen — Mit einer schrittweisen Erhöhung des Rentenalters je Jahrgang ist die demographische Entwicklung im System berücksichtigt. Dennoch müssen angesichts der

variierenden Lebensläufe individuelle Lösungen möglich sein. Sie tragen auch den unterschiedlichen Karrieren, die sich aufgrund des Geschlechts und der Berufswahl ergeben, Rechnung. Denkbar ist die Bestimmung eines Regelrentenalters je Jahrgang, wie es in Deutschland eingeführt wurde. Liesse man sich vor seinem – aufgrund der Lebenserwartung je Jahrgang definierten – Regelrentenalter pensionieren, müsste man Rentenkürzungen in Kauf nehmen. Arbeitet man länger, hätte man ein Anrecht auf eine höhere Rente. Das Regelrentenalter würde also lediglich den Zeitpunkt bestimmen, ab dem man Anrecht auf eine volle Rente hat. Für die Flexibilisierung müsste man individuell aufkommen bzw. würde man individuell profitieren. Die Frühpensionierung ist bereits in der jetzigen AHV möglich, allerdings erst ab 63 Jahren für Männer und 62 Jahren für Frauen. Grundsätzlich wäre es eine Option, eine Flexibilisierung ab 60 Jahren – nach vorgeschlagenem Modell – zu ermöglichen. Allerdings könnte dies wiederum dank der grosszügigen Ergänzungsleistungen zu starken Anreizen für eine Frühpensionierung führen.

Anzahl Beitragsjahre als Kriterium — Bereits jetzt bestimmt die Anzahl Beitragsjahre bzw. Beitragslücken die Höhe der Rente mit. Dieses Prinzip müsste mit Blick auf die vorgeschlagene Flexibilisierung ebenfalls angepasst werden. Gerade körperlich anstrengende Berufe können nicht beliebig lange ausgeübt werden. Zu prüfen ist deshalb ein Lebensarbeitszeitmodell, bei dem die Flexibilisierung des Regelrentenalters zusätzlich von der Anzahl Beitragsjahre abhängig ist. Bei Renteneintritt vor dem Regelrentenalter müssten nur jene eine Rentenkürzung in Kauf nehmen bzw. für diese selbst aufkommen, die die erforderlichen Beitragsjahre nicht geleistet haben. Dieses Modell würde jenen Personen eine Frühpensionierung ohne finanzielle Einbussen zugestehen, die schon früh in den Erwerbsprozess eintreten. Sie haben in der Regel kürzere Ausbildungszeiten und gehen oft Beschäftigungen nach, die überdurchschnittlich früh zu körperlichen Abnutzungserscheinungen führen und die Lebenserwartung verkürzen. Dieser Ansatz bedingt lediglich, dass man AHV-Beiträge nicht erst wie heute ab dem 20. Altersjahr leisten darf,

sondern gleichzeitig mit dem Eintritt in eine geregelte Erwerbsarbeit, also bereits ab dem 16. Altersjahr.

Umgekehrt müssten Studierende, die lange in Ausbildung sind und später ins Berufsleben einsteigen, auch länger arbeiten, wollen sie keine Renteneinbusse in Kauf nehmen. Dies ist deshalb gerechtfertigt, weil Personen mit einer höheren Ausbildung im künftigen Erwerbsleben fast ausschliesslich eine «körperlich unbeschwerliche Arbeit» ausführen. Sie haben ausserdem eine höhere Lebenserwartung und können also auch länger im Arbeitsprozess verbleiben. Personen mit einer tertiären Bildung haben schliesslich einen höheren Durchschnittslohn und sind nach der Pensionierung weniger von der AHV abhängig. Sie beziehen einen Grossteil ihres Einkommens nach der Pensionierung aus der 2. Säule und können sich auf dieser Basis eine Frühpensionierung leisten. Schliesslich lässt sich ihre spätere Pensionierung auch damit rechtfertigen, dass ihre höhere (universitäre) Ausbildung von den Steuerzahlern mitfinanziert wird.

Wie aber soll die Anzahl Beitragsjahre festgelegt werden? Deutschland etwa hat sie fix bei 45 Jahren definiert. Für ein Fixum spricht die Vermeidung eines zusätzlichen administrativen Aufwands. Dagegen aber spricht, dass bei längerer Lebenserwartung im Prinzip auch die Beitragsjahre aufgestockt werden müssen. Auch dies dürfte, analog zum Regelrentenalter, schrittweise und kontinuierlich einfacher durchzusetzen sein als periodisch und in grösseren Schritten. Deshalb wäre auch hier eine Berechnung je Jahrgang sinnvoll.

Notwendig, aber nicht hinreichend — Die hier vorgeschlagene schrittweise Rentenaltererhöhung trägt der demographischen Entwicklung Rechnung, und sie verringert die bisher einseitige Abhängigkeit vom Wirtschaftswachstum. Die zusätzlichen Vorschläge wie die Einführung eines Regelrentenalters sowie die Festlegung einer bestimmten Anzahl Beitragsjahre – immer an die Lebenserwartung je Jahrgang geknüpft – erhöhen zudem die individuelle

Flexibilität und berücksichtigen die unterschiedlichen Lebensläufe. Diese Anpassung ist unabdingbar, und sie ist – unabhängig von allen anderen Überlegungen – eine zwingende Voraussetzung für die langfristige Sicherung dieses wichtigen Sozialwerks.

Allerdings hängt die Güte dieser langfristigen Sicherung zum einen davon ab, wie rasch und konsequent die schrittweise Erhöhung des Rentenalters erfolgt. Erfolgt sie zu spät oder fällt sie gemessen an der steigenden Lebenserwartung zu niedrig aus, wird sie die AHV nicht vor einem Absacken ins Schuldenloch bewahren können. In jedem Fall bedarf es deshalb eines Instruments, das auch die künftigen Verpflichtungen – und nicht nur den jährlichen Puffer – nachvollziehbar abbildet. Daher soll eine technische Bilanz eingeführt werden, welche die langfristige Planbarkeit der AHV sichert.

Die technische Bilanz als Monitoringtool

Falsche Sicherheit durch AHV-Fonds — Als einziger Indikator für die «finanzielle Gesundheit» der AHV gilt gegenwärtig der AHV-Fonds. Es erstaunt deshalb nicht, dass sich die meisten Reformvorschläge (u.a. EFD 2008 und Bonoli 2008 im Auftrag des BUNDESAMTS FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN), die sich mit der Finanzierung der AHV auseinandersetzen, um den AHV-Fonds drehen. Es wird vorgeschlagen, dann Massnahmen zu ergreifen, wenn der AHV-Fonds einen bestimmten Schwellenwert unterschreitet. So soll etwa die Indexierung der Renten vom Stand des AHV-Fonds abhängig gemacht werden; die Anpassung nach dem Mischindex soll entweder ganz ausgesetzt oder auf den Ausgleich der Inflation beschränkt werden.

Diese Massnahmen aber setzen sich einer nicht zu unterschätzenden Gefahr aus. Sollte die Wirtschaft in eine tiefe Rezession gleiten, könnte dies sehr rasch zu realen Rentenkürzungen führen. Diese müssten durch mehr

Der Ausgleichsfonds

Der AHV-Ausgleichsfonds ist für die zentrale Geld- und Vermögensverwaltung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), der Invalidenversicherung (IV) und der Erwerbsersatzordnung (EO) zuständig. Die Einnahmen und Leistungen der AHV werden durch verschiedene Einflussfaktoren bestimmt, die nicht gleichmässig und gleichzeitig wirken. Zum Beispiel können die Einnahmen aufgrund von Schwankungen der Löhne, der Mehrwertsteuereinnahmen und der Einnahmen durch die Spielbankensteuer von Jahr zu Jahr unterschiedlich ausfallen. Je nach Anzahl Bezüger und deren Lebenserwartung variieren auch die Ausgaben. Das Vermögen des Fonds wird benötigt, um trotz ungenügender Einnahmen in einem Jahr die gesetzlich bestimmten Leistungen finanzieren zu können. Das Vermögen hat also die Funktion eines «Puffers». Das Gesetz statuiert, dass der AHV-Fonds «in der Regel nicht unter den Betrag einer Jahresausgabe fallen darf».

Zwischen 1995 und 2005 belief sich der AHV-Fonds auf unter 100 Prozent der Ausgaben, d.h., das gesetzlich verlangte Minimum wurde unterschritten. Seit 2006 erfüllt der AHV-Fonds die gesetzliche Pflicht wieder: Ende 2007 belief sich der AHV-Ausgleichsfonds auf 40,7 Milliarden Franken oder 122 Prozent der jährlichen Ausgaben. Die Finanzkrise traf aber auch den Ausgleichsfonds: Als Folge der Krise verringerte er sich 2008 auf 113 Prozent der Ausgaben (Abbildung 21).

Ergänzungsleistungen aufgefangen werden, und soziale Spannungen wären vorprogrammiert. Überdies wäre etwa die Aussetzung der Indexierung bei zu erwartenden Umlagedefiziten von 15 bis 20 Prozent pro Jahr nur ein Tropfen auf den heissen Stein. Stiegen beispielsweise die Nominallöhne um 3 Prozent und würde die Indexierung ausgesetzt, würde bei einem Defizit von 15 Prozent nur etwa ein Fünftel davon gedeckt: Das Aussetzen der Indexierung würde viel zu spät anfallen.

Zudem – und das ist entscheidend – können diese Massnahmen das grundlegende Finanzierungsproblem der AHV nicht lösen. Denn der AHV-Fonds ist rückwärtsgerichtet und bildet nur die Vergangenheit ab, künftige Verpflichtungen werden nicht berücksichtigt. Die Überschüsse im AHV-Fonds täuschen letztlich eine falsche Sicherheit vor. Die AHV ist eine intergenerative Versicherung mit langfristigen Verpflichtungen, die mittels geeigneter

Indikatoren sichtbar gemacht werden können. Es bedarf deshalb (wieder) einer Bilanzierung dieser langfristigen Verpflichtungen, die mehrere Generationen einbezieht.

Wiederbelebung der technischen Bilanz — In Form der technischen Bilanz, die von 1948 bis 1964 nachgeführt wurde, existierte bereits eine Art «Generationenbilanz». Wie in Teil 1 beschrieben, stellte die technische Bilanz das Einnahmen- und Ausgabenbudget der AHV dar. Der Barwert aller künftigen – auf alle geborenen Generationen berechneten – Einnahmen ergab die Aktiven, der Barwert aller künftigen Ausgaben die Passiven. Das Ziel war, das finanzielle Gleichgewicht der AHV zu gewährleisten, indem periodisch die demographischen, wirtschaftlichen und versicherungstechnischen Rechnungsgrundlagen der AHV überprüft wurden (siehe Abbildung 22).

Für eine langfristig ausgeglichene AHV wäre es nötig, in der Beitragsphase grosse Rückstellungen für die Leistungsphasen zu machen und somit die prognostizierbaren Lasten vorzufinanzieren. In der amerikanischen Social Security wurde diese Vorfinanzierung bereits getätigt (siehe Kapitel 9.4).

Als Grundlage für eine finanziell nachhaltige AHV ist die (Wieder-)Einführung einer technischen Bilanz sinnvoll. Eine solche Bilanz wäre eine Informationsgrundlage für Exekutive und Legislative, aber auch für die Bevölkerung. Zudem dient die technische Bilanz als Planungstool: Langfristige Auswirkungen von Reformen wie beispielsweise eine Indexierung des Rentenalters an die Lebenserwartung können simuliert und ihre Auswirkungen abgeschätzt werden.

Es wäre denkbar, zusätzlich zu einer übergreifenden technischen Bilanz einen Schwellenwert zu bestimmen, bei dem Anpassungen vorgenommen werden müssten. Es könnte eine Grundregel beschlossen werden, gemäss deren Massnahmen zu ergreifen sind, sobald die Verpflichtungen die aktuellen und künftigen Einnahmen übersteigen. Beispielsweise könnte die Indexierung

der Renten ausgesetzt oder könnten Beiträge erhöht werden. Bereits heute dürfte der Barwert der Einnahmen unter dem der Verpflichtungen liegen. In einem ersten Schritt könnte das Ziel sein, das Ungleichgewicht mindestens nicht zu vergrössern.

Der Widerstand gegen die Wiedereinführung der technischen Bilanz dürfte nicht sehr gross sein: Als Planungsinstrument, das die Wirkung von Reformen abschätzen kann, ist die technische Bilanz politisch neutral. Ausserdem wurden in den letzten Jahren in verschiedenen Ländern Generationenbilanzen erstellt, um die Langfristperspektiven der Fiskal- und Sozialpolitik sichtbar zu machen. Die Langfristperspektive in der AHV liegt – nun da das Bewusstsein über die demographische Veränderung bei allen gegeben ist – letztlich im Interesse aller.

Baby-Boomer im Zyklus der AHV

Ein Beispiel, das die Wichtigkeit einer intergenerativen Betrachtungsweise veranschaulicht, ist die Generation der Baby-Boomer. Sie hatte in ihrer aktiven Zeit so viel wie nie zuvor in die AHV einbezahlt, am meisten in den Jahren 1980 bis 2000.

Mit den im Jahr 1942 geborenen Personen ging der erste Jahrgang der Baby-Boomer (Jahrgänge ca. 1942–1950) 2007 in Pension. Nun, da die Baby-Boomer in Rente gehen, werden auch die Belastungen der AHV enorm. Gemäss statistischen Prognosen wird sich die Zahl der 65-Jährigen in den nächsten sechs Jahren auf über 88 000 Personen jährlich erhöhen. Die zweite Generation der Baby-Boomer (Jahrgänge 1957–1966) erreicht ihre Pension in den Jahren 2022 bis 2031. In dieser Zeitspanne wird sich die Zahl der jeweils 65-Jährigen von 97 400 auf 111 000 Personen (von ca. 12 auf ca. 14 Prozent der Bevölkerung) jährlich erhöhen.

Auf die Belastungen der Baby-Boomer ist das System schlecht vorbereitet. Die heutige Bilanzierung mit Umlageergebnis und AHV-Fonds berücksichtigt bis heute nur die hohen Einnahmen der Beitragsphase. In den Prognosen sind die Leistungsverpflichtungen der AHV erst ab dem Jahr 2015 erfasst. Hätte man hingegen eine intertemporale Betrachtung der Einnahmen und Ausgaben in der AHV gehabt, wie dies mit der technischen Bilanz noch möglich war, wären sowohl die langfristigen Einnahmen als auch Leistungsverpflichtungen längst offenkundig geworden.

«Entschlackung» der AHV

Mit der dringenden Anpassung an die demographische Entwicklung und der Einführung eines Monitoringtools wie der technischen Bilanz ist die Finanzierungslücke jedoch nicht auf Anhieb geschlossen. Deshalb lohnt sich auch noch ein Blick auf weitere, weniger umfassende Korrekturmöglichkeiten, die das Sozialwerk verschlanken, ohne seine Leistungsfähigkeit einzuschränken. Mit ihrer Abschaffung oder Einschränkung gewinnt man für die AHV weiteren Spielraum.

Laut Bundesverfassung hat die Altersrente den Existenzbedarf angemessen zu decken (Art. 112 Abs. 2b BV). Sie soll einen finanziell weitgehend unabhängigen Rückzug aus dem Berufsleben ermöglichen. Da viele Rentner einen grossen Teil ihrer Rente aus der 2. oder 3. Säule beziehen, ist es richtig, dass die AHV nicht im Giesskannenprinzip ausgeschüttet wird, sondern mit den Begrenzungen durch die Minimal- und Maximalrenten eine gewisse Umverteilung leistet. Mit den Ergänzungsleistungen sind jedoch bedeutende Fehlanreize verbunden. Zudem sollte verhindert werden, dass die AHV durch zweckfremde Leistungen wie Kinderrenten aufgestockt wird. Schliesslich soll diskutiert werden, inwiefern bzw. in welchen Bereichen Beitragsbefreiungen in der AHV sinnvoll sind.

Fehlanreize durch Ergänzungsleistungen — Ergänzungsleistungen (EL) werden seit 1964 an Personen mit einer AHV- oder IV-Rente ausgerichtet, die in der Schweiz wohnen und deren Einkommen die minimalen Lebenskosten nicht decken kann. Damit wird die Verteilung von Bedarfsleistungen nach dem Giesskannenprinzip verhindert. Es führt jedoch zu Fehlanreizen bei niedrigen Einkommen. Für diese besteht der Anreiz, früher in Rente zu gehen, da die Lücken, die aufgrund regulär gekürzter Leistungen entstehen, vollumfänglich durch die EL gedeckt werden. Sollten die Rentenkürzungen im Zuge der Flexibilisierung in der gegenwärtig diskutierten II. AHV-Revision weiter

reduziert werden, kann dies zu deutlich häufigeren Rentenvorbezügen führen, was sich direkt auf die Kosten der AHV niederschlägt. (Diese und weitere Fragen im Zusammenhang mit den EL werden eingehend im Diskussionspapier von BÜTLER [2009] erläutert).

Systemfremde Leistungen für Kinder — Rentner mit Kindern erhalten bis zur Vollendung des 18. bzw. bei Ausbildung bis zur Vollendung des 25. Altersjahrs ihres Kindes eine Kinderrente ausbezahlt. In einem Querschnitt vom Januar 2008 wurden 16 468 AHV-bedingte Kinderrenten ausbezahlt. Auf's Jahr gerechnet kosten die Kinderrenten über 110 Millionen Franken. Es ist fraglich, ob diese Kinderrenten in eine Altersvorsorge gehören. Es profitieren davon nur Rentner und Rentnerinnen, die bei der Geburt des Kindes mindestens 40 Jahre alt sind. Tendenziell sind dies Personen mit mittlerem und hohem Einkommen. Diese Renten könnten auf die Höhe der regulären Kinderzulage reduziert werden.

Anspruch auf Erziehungsgutschriften haben Altersrentnerinnen und -rentner für jedes Jahr, in dem sie Kinder betreuen, die unter 16 Jahre alt sind. Allerdings erhält eine Familie mit einem Einzelkind eine genauso hohe Gutschrift wie eine Familie mit Drillingen, eine Familie mit drei Kindern erhält jedoch mehr, denn es sind die Betreuungsjahre, die zählen. Dies berücksichtigt nicht, dass Erstere durch eine grössere Anzahl von künftigen Beitragszahlern mehr zur Sicherung der AHV beitragen und dass eine grössere Kinderzahl die Beschäftigungsmöglichkeiten des Zweitverdieners sehr deutlich einschränken kann. Bei verheirateten Personen wird die Gutschrift während der Ehejahre je zur Hälfte auf die Ehepartner aufgeteilt. Diese Zusatzleistung der Erziehungsgutschrift erzeugt einen negativen Anreiz für Frauen und Männer, in der Erwerbsarbeit zu verbleiben oder in sie zurückzukehren. Eine Berechnung der Gutschrift pro Kind ist daher sinnvoller.

Reduktion der faktischen Beitragsbefreiungen — Es gibt eine Reihe von Erwerbstätigen, die nur minimale Beitragszahlungen zu leisten haben, die später

aber dennoch voll rentenbildend sind. So müssen erstens Studierende ohne Erwerb nur eine vergleichsweise geringe Prämie bezahlen, obwohl ihnen die ganze Studiendauer als Beitragsjahre angerechnet wird. Zweitens müssen Personen, die ihren Lebensunterhalt nicht mit Erwerbsarbeit, sondern mit Kapitaleinkommen decken, auch bei sehr hohen Einkommen und Vermögen nur bis zu einem Maximalbeitrag in die AHV einzahlen – dies im Gegensatz zu den Lohnempfängern, deren Beiträge keine obere Grenze kennen. Das Splitting bei Ehepaaren führt drittens dazu, dass ein gutverdienender Einzelverdiener eine volle zweite Rente auslösen kann, auch wenn der Ehepartner nie Beiträge geleistet hat und keine Angehörigen zu betreuen waren.

Ersparnisse können somit erzielt werden, wenn keine Beiträge bzw. Beitragsjahre mehr ohne Erwerbseinkommen oder Betreuungsaufgaben gutgeschrieben werden. Kapitaleinkommen sollen den Lohneinkommen bei der Rentenbildung stärker gleichgestellt werden, was zumindest eine Anhebung des Maximums bedeuten würde. Schliesslich ist zu diskutieren, inwieweit ein Splitting der Beiträge auf Paare mit Kindern und/oder auf einen minimalen Beitrag (durch Arbeit oder Erziehungsarbeit) des Nichtverdieners beschränkt werden soll.

Um die AHV finanziell nachhaltig zu sichern, sind Reformen unabdingbar. Dazu ist eine Anpassung an die demographische Entwicklung, an die alternde Gesellschaft zwingend. Die schrittchenweise, aber stetige Erhöhung des Rentenalters ist kein besonders origineller, aber ein realistischer Vorschlag. Die Wiedereinführung der technischen Bilanz würde zudem klar aufzeigen, wo eine Finanzierungslücke besteht und wie gross sie ist. Schliesslich sollte die AHV um einige zweckfremde Leistungen entschlackt werden.

Es gibt fünf Gründe, weshalb gerade diese einfachen Vorschläge den Weg aus der Reformblockade weisen könnten. Erstens werden die bereits laufenden Renten nicht angetastet, der Besitzstand der gegenwärtigen Rentnergeneration bleibt also gewahrt. In verschiedenen AHV-Abstimmungen hat sich gezeigt, dass Rentner durchaus für Reformen stimmen, wenn sie selber nicht betroffen sind. Zweitens erfolgt die Anpassung des Rentenalters in winzigen Schritten. Im Gegensatz zum Kraftakt einer einmaligen grossen Erhöhung, der bisher politisch Schiffbruch erlitten hat, verlängert sich die Erwerbsarbeit für jeden Jahrgang nur um rund anderthalb Monate, was für niemanden ins Gewicht fällt. Drittens wird mit der Koppelung der Rentenaltersberechnung an die Beitragsdauer je Jahrgang und der Bindung der Beiträge an eine Erwerbstätigkeit unterschiedlichen Karrieren Rechnung getragen. «Belohnt» werden

insbesondere diejenigen, die früh ins Arbeitsleben eintreten, womit auch dem berechtigten Anliegen nach Flexibilisierung Rechnung getragen wird. Viertens schafft die Wiedereinführung der technischen Bilanz Transparenz und die Voraussetzungen für einen Schuldenbremsen-ähnlichen politischen Automatismus bei unausgeglichener Rechnung. Die technische Bilanz erlaubt es zudem, die Auswirkungen von geplanten Reformen abzubilden, was dem politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess dient. Die Altersvorsorge ist auf sehr lange Frist angelegt. Frühzeitige Weichenstellungen sind umso wichtiger, um auch späteren Generationen eine sichere Rente zu garantieren.

Der fünfte «Erfolgsfaktor» für eine Reform der Altersvorsorge – das zeigen Beispiele aus dem Ausland – sind wirtschaftliche Krisen. Offenbar entsteht nur dann der notwendige Druck, den es für Reformen braucht. Gerade die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Schieflage der Altersvorsorge ans Licht gebracht. Der AHV-Fonds – der notabene nur die jährliche Reserve darstellt – könnte 2013 bereits aufgebraucht sein. Will man hier nicht einen weiteren Schuldenberg anhäufen und wiederum kommende Generationen belasten, müssen die vorgeschlagenen Reformen rasch umgesetzt werden.

Aber selbst diese zwingenden Schritte vermögen die AHV nicht mehr auf jene gesunde Basis zu stellen, die sie einmal auszeichnete. Zu lange wurde mit der Anpassung an die steigende Lebenserwartung gewartet. Dennoch ist es nicht zu spät: Eine möglichst rasche, aber schrittweise – und kontinuierliche – Anpassung des Rentenalters könnte nicht nur eine finanzielle Bruchlandung verhindern, sondern der Politik darüber hinaus Luft verschaffen, auch über andere Aspekte der Altersvorsorge nachzudenken. Die Krise hat nämlich auch die gravierende Situation in der 2. Säule blossgelegt. Auch hier werden angesichts des Wertverlusts der Altersguthaben zu hohe Renten versprochen. Wenn die Parameter der 2. Säule nicht an die Realitäten der Demographie und des Kapitalmarkts angepasst werden, werden die jetzt Erwerbstätigen überproportional belastet.

Schliesslich muss auch bei allen Anpassungen immer das System als Ganzes betrachtet werden. Insbesondere zu attraktive – sprich: kostenlose – Frührenten werden die AHV teuer zu stehen kommen, wenn nicht gleichzeitig das System der Ergänzungsleistungen korrigiert wird.

Die Altersvorsorge ist und bleibt ein wichtiges Element des Sozialstaats. Es muss möglich sein, sich zu einem bestimmten Zeitpunkt ohne Absturz in die Armut aus der Erwerbstätigkeit zurückzuziehen. Sichere Renten müssen deshalb das oberste Ziel sein. Verantwortungsvoll ist diese Zielsetzung allerdings nur dann, wenn sie auf lange Frist anvisiert wird. Eine Sicherung der heutigen Renten auf Kosten derjenigen von morgen kann kein politisches Programm sein. Die Tatsache, dass Renten heute im Schnitt während rund 20 Jahren bezogen werden, statt wie ursprünglich während gut 12 Jahren, zeigt deutlich, in welche Richtung sich die AHV entwickelt hat. Von einer Versicherung gegen Altersarmut hat sie sich in die Garantie eines sorgenfreien dritten Lebensabschnitts gewandelt. Wenn dies aber allein auf Kosten der Erwerbstätigen geht, die zudem weiteren Belastungen ausgesetzt sind und überdies für sich selbst vorsorgen sollten, hat das System seinen ursprünglichen Zweck verfehlt. Werden zudem, wie Bevölkerungsprognosen zeigen, die Arbeitskräfte knapp, ist es schwer nachvollziehbar, eine grosse Zahl gut ausgebildeter, erfahrener Erwerbstätiger in den Ruhestand zu schicken. Eine Altersvorsorge hat zum Ziel, für das Alter vorzusorgen. Da dieses aufgrund der steigenden Lebenserwartung immer später beginnt, ist es an der Zeit, auch die AHV darauf abzustimmen.

LITERATURLISTE

- ACKERMANN, Walter (2005): Altersvorsorge: Fakten, Illusionen, Visionen. Institut für Versicherungswirtschaft. Universität St. Gallen. Vortrag vom 14.11.2005.
- ALBER, Jens (1982): Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Campus Verlag, Frankfurt/New York.
- ANDERSON, Karen (2005): Pension Reform in Sweden. In: BONOLI und SHINKAWA. Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries, S. 94–115. Edward Elgar, Cheltenham UK.
- ARMINGEON, Klaus (2001): Institutionalising the Swiss Welfare State. In: LANE, Jan-Erik: The Swiss Labyrinth: Institutions, Outcomes, and Redesign. Frank Cass, London.
- ARMINGEON, Klaus (2004): Institutional Change in OECD Democracies 1970–2000. Comparative European Politics 2. S. 212–238.
- ASHBEE, Edward und Nigel ASHFORD (1999): US politics today. Manchester University Press, Manchester.
- BERTOZZI, Fabio, Giuliano BONOLI und Benoît GAY-DES-COMBES (2005): La réforme de l'état social en Suisse. Vieillissement, emploi, conflit travail-famille. Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

- BESHEARS, John, James CHOI, David LAIBSON und Brigitte MADRIAN (2007): How are Preferences Revealed? Levine's Bibliography 12224700000001760, UCLA Department of Economics.
- BINSWANGER, Peter (1986): Geschichte der AHV: Schweizerische Alters- und Hinterlassenenversicherung. Pro Senectute Verlag, Zürich.
- BIRSL, Ursula (1996): Gewerkschaften in Europa zwischen Tradition und Wandel. In: BORCHERT, Jens et al. (Hrsg.): Das sozialdemokratische Modell. Leske und Budrich, Opladen.
- BONOLI, Giuliano und Toshimitsu SHINKAWA (2005): Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries. Edward Elgar, Cheltenham UK.
- BONOLI, Giuliano, Fabio BERTOZZI und Sabine WICHMANN (2008): Anpassung der Rentensysteme in der OECD: Reformmodelle für die Schweiz? Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Berichtnummer 5/08.
- BONOLI, Giuliano, Vic GEORGE und Peter TAYLOR-GOOPY (2000): European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment. Polity Press, Cambridge UK.
- BORGMANN, Christoph und Bernd RAFFELHÜSCHEN. Zur Entwicklung der Nachhaltigkeit der Finanz- und Sozialpolitik: Eine Fortsetzung der Generationenbilanz. In: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik 7-2004, S. 4–9.
- BORNER, Silvio und Frank BODMER (2004): Wohlstand ohne Wachstum – Eine Schweizer Illusion. Avenir Suisse, Zürich.
- BORNER, Silvio und Jürg SOMMER (1978): Die AHV als Spielball von Experten und Interessen: Fallstudien zu den AHV-Revisionen 1948–1976. Diskussionsbeiträge der Volkswirtschaftlichen Abteilung der Hochschule St. Gallen.
- BOVENBERG, Lans und Harald UHLIG (2008): Pension Systems and the Allocation of Macroeconomic Risk. NBER Chapters. In: NBER International Seminar on Macroeconomics 2006, S. 241–344 National Bureau of Economic Research, Inc.

- BOWALD, Beatrice und Wolfgang BÜRGSTEIN (2009): Brennpunkt Altersvorsorge. Gerechtigkeit angesichts demografischer Herausforderungen. Rüegger Verlag, Zürich/Chur.
- BRECHBÜHL, Jürg (2004): Reformen und Nachhaltigkeit in der Alterssicherung. In: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik 7-2004. S. 23–26.
- BRUGGER, Ernst A. und René L. FREY (2005): Nachhaltige Altersvorsorge Schweiz – NAVOS. Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- BÜTLER, Monika (1997): Life-Cycle Decision Making and Public Pension Reforms. Dissertation, Universität St. Gallen.
- BÜTLER, Monika (1999): Milestones in the History of the Swiss Pension System: A Politico-Economic Analysis. Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik (135), S. 369–385.
- BÜTLER, Monika (2000): The political feasibility of pension reform options: the case of Switzerland. Journal of Public Economics, Vol. 75, S. 389–416.
- BÜTLER, Monika (2009): Ergänzungsleistungen – Eine Analyse der Fehlanreize in der Erwerbsphase, bei der Pensionierung und im hohen Alter. Avenir Suisse, Zürich.
- BÜTLER, Monika und Monika ENGLER (2008): Sinn und Unsinn des Zwangsparens. Soziale Sicherheit. CHSS 4/2008.
- BÜTLER, Monika und Michel André MARÉCHAL (2007): Framing Effects in Political Decision Making: Evidence from a Natural Voting Experiment. Cesifo Working Paper No. 1940.
- BÜTLER, Monika, Olivia HUGUENIN und Federica TEPPA (2004): What Triggers Early Retirement: Results from Swiss Pension Funds. CEPR discussion paper 4394.
- BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN (2003): Finanzierungsbedarf in der AHV (inkl. EL). Forschungsprogramm IDA ForAlt. Bern.
- BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN (2008): Zukunft der Sozialwerke. Bericht für die Bundesratsklausur vom 26. November 2008.
- BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN (2009): AHV-Statistik 2008.

- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (1996): Bevölkerung und Gesellschaft im Wandel. Bericht zur demographischen Lage der Schweiz. Bern.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2006): Panorama. www.bfs.admin.ch/. Stand 31.10.2006.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2009): Die Zukunft der Langlebigkeit in der Schweiz. Studie aus der Reihe Statistik der Schweiz.
- BUNDESRAT (2009): Aktualisierung der Berechnungsgrundlagen zur Erstellung von Perspektivrechnungen in der AHV. Bericht des Bundesrats vom 28. Januar 2009.
- BUNDESVERFASSUNG der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999.
- CHOI, James, David LAIBSON und Brigitte MADRIAN (2004): Plan Design and 401(k) Savings Outcomes. NBER Working Papers 10486, National Bureau of Economic Research.
- CREDIT SUISSE (2004): Zukunft der AHV – für ein Morgen ohne Sorgen. Economic Briefing Nr. 38.
- DEGEN, Bernhard (2007): Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Sozialstaats. In: Geschichte der Sozialversicherungen. Schweizerisches Bundesarchiv, Studien und Quellen 31, S. 17–48, Chronos Verlag, Zürich.
- DIAMOND, Peter A. und Peter R. ORSZAG (2005): Saving Social Security. The Diamond-Orszag Plan. The Economist's Voice. Volume 2 Issue 1 Article 8.
- ECOPLAN (2002): Globalisierung und die Ursachen der Umverteilung in der Schweiz. Analyse der strukturellen und sozialen Umverteilungen in den 90er Jahren mit einem Mehrländer-Gleichgewichtsmodell. Strukturberichterstattung Nr. 12. Studienreihe des Staatssekretariats für Wirtschaft – Leistungsbereich Wirtschaftspolitische Grundlagen, Bern.
- ECOPLAN (2003): Analyse der Finanzierungsquellen für die AHV: SWISSOLG – Ein Overlapping Generations Model für die Schweiz. Forschungsprogramm IDA ForAlt. Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern.
- ECOPLAN (2004): Verteilung des Wohlstands in der Schweiz. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Im Internet unter: www.estv.admin.ch.

- EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (2008): Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990): *The three worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, Princeton.
- FLÜCKIGER, Stefan, Thomas STRAUBHAAR und Yvonne HEINIGER (2005): *Ökonomik der Reform: Wege zu mehr Wachstum in Deutschland*. Orell Füssli Verlag, Zürich.
- GFS.BERN (2008): Sorgenbarometer. <http://www.gfsbern.ch/produkte/sorgenbarometer.php>. Stand I.II.2008.
- GLOOTZ, Tanja Anette (2005): *Alterssicherung im europäischen Wohlfahrtsstaat. Etappen ihrer Entwicklung im 20. Jahrhundert*. Campus Verlag, Frankfurt/Main.
- GNAEGI, Philippe (2004): *Histoire et structure des assurances sociales en Suisse*. Schulthess Medias Juridiques SA, Genf und Zürich.
- HÄUSERMANN, Silja, André MACH und Yannis PAPADOPOULOS (2004): From Corporatism to Partisan Politics: Social Policy Making under Strain in Switzerland. *Swiss Political Science Review* (10, 2), S. 33–59.
- HINRICHS, Karl (2005): New century – new paradigm: Pension Reforms in Germany. In BONOLI und SHINKAWA (2005): *Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from eleven countries*. S. 47–73. Edward Elgar, Cheltenham UK.
- HÖPFLINGER, François, Alex BECK, Maja GROB und Andrea LÜTHI (2006): *Arbeit und Karriere: Wie es nach 50 weitergeht. Eine Befragung von Personalverantwortlichen in 804 Schweizer Unternehmen*. Avenir Suisse, Zürich.
- HUBER, Evelyne und John D. STEPHENS (2001): *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*. The University of Chicago Press, Chicago and London.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2005): *Global Financial Stability Report, World Economic and Financial Surveys* (Washington, April). Zugänglich im Internet auf: <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2005/01/index.htm>.

- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2006): Switzerland – 2006 Article IV Consultation, Concluding Statement of the IMF Mission. Zugänglich im Internet auf: <http://imf.org/external/np/ms/2006/030606.htm>. Stand 26. Juni 2009.
- ISCHER, Philipp (2002): Die AHV-Diskussion in der FDP. Die Genese des Sozialliberalismus und die Bemühungen des Freisinns um Orientierung in den 1940er Jahren. In: GILOMEN, Hans Jörg (2002): Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert. Chronos Verlag, Zürich.
- IYENGAR, Sheena, Gur HUBERMAN und Wei JIANG (2004): How Much Choice is Too Much? Contributions to 401(k) Retirement Plans. In Mitchell, O.S. & Utkus, S. (Eds.) Pension Design and Structure: New Lessons from Behavioral Finance, 83–95. Oxford University Press, Oxford.
- KIRCHGÄSSNER, Gebhard (2005): Wirtschaftliche Probleme einer alternden Bevölkerung: Übersicht und grundsätzliche Aspekte. Universität St. Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung.
- KORPI, Walter und Joakim PALME (2003): New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare state regress in 18 Countries 1975–1995. *American Political Science Review*, (97), S. 425–446.
- LEIMGRUBER, Mathieu (2008): Solidarity without the State? Business and the shaping of the Swiss welfare state, 1890–2000. Cambridge University Press.
- LONGCHAMP, Claude (2003): Die Polarisierung zwischen SVP und SP spaltet alt und jung. Der Einfluss des Alters bei den Wahlen 2003: ein Vergleich. Wahlbarometer 03. GFS-Forschungsinstitut, Bern.
- LONGCHAMP, Claude, Lukas GOLDER, Silvia RATELBAND-PALLY und Martina IMFELD (2006): Vorteilhafter Start für die KOSA-Initiative. Beitrag zur Sicherung der AHV-Financen erwünscht. Das Wichtigste in Kürze zur Befragung «KOSA-Initiative im Trend» im Auftrag der SRG SSR IDEE SUISSE. GFS.BERN.
- MILIC Thomas und Urs SCHEUSS (2006): Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 24. September 2006, GFS.BERN und Institut für Politikwissenschaft, Universität Genf. Allgemein: vox-Analysen eidg. Urnengänge,

- hrsg. vom Forschungsinstitut GFS.BERN in Zusammenarbeit mit den politikwissenschaftlichen Instituten der Universitäten Bern, Genf und Zürich, 1977 ff.
- MÜLLER-JENTSCH, Daniel (Herausgeber) (2008): Die neue Zuwanderung – Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungsangst. Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- MÜNZ, Rainer und Philippe WANNER (2006): Demographie: Was uns morgen erwartet. Globale Entwicklungen, europäische Trends und die Alterung in der Schweiz. Avenir Suisse, Zürich.
- OBINGER, Herbert (1998): Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz. Peter Lang, Frankfurt am Main.
- OECD (2005): Pensions at a Glance. Public Policies Across OECD countries. OECD Publishing.
- OECD (2007): Pensions at a Glance. Public Policies Across OECD countries. OECD Publishing.
- OECD (2009): OECD.StatExtracts. Zugänglich im Internet unter: <http://stats.oecd.org/index.aspx>.
- PENSION PROTECTION FUND (2009): PPF 7800 Index June 2009. http://www.pensionprotectionfund.org.uk/index/ppf_7800_index.htm. Stand 26.6.09.
- QUEISSER, Monica und Dimitri VITTAS (2000): The Swiss Multi-Pillar Pension System. Triumph or Common Sense? The World Bank Development Research Group.
- RENTSCH, Hans, Stefan FLÜCKIGER und Thomas HELD (2004): Ökonomik der Reform: Wege zu mehr Wachstum in der Schweiz. Orell Füssli, Zürich.
- SAVIOZ, Marcel R. und Martin WECHSLER (1999): Wie gross ist der zukünftige Anpassungsbedarf bei der AHV? Rückblick 1948–1998 und Ausblick 1998–2048. Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik (135), S. 477–508.
- SCHARNAGEL, Benjamin, Jörg C. MAHLICH und Alex BECK (2006): Das D-A-CH Reformbarometer. Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Deutscher Instituts-Verlag, Köln.

- SCHWARZE, Uwe (2006): Das neue Pensionsportal in Schweden – Ein Modell koordinierter Vorsorgeinformation zur öffentlichen, betrieblichen und privaten Altersvorsorge? Deutsche Rentenversicherung: Ausgabe 2/2006.
- SOMMER, Jürg H. (1978): Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz. Eine politisch-ökonomische Analyse der Ursprünge, Entwicklungen und Perspektiven sozialer Sicherung im Widerstreit zwischen Gruppeninteressen und volkswirtschaftlicher Tragbarkeit. Rügger, Diessenhofen.
- SOUZA-POSA, Alfonso und Rolf WIDMER (2003): Verbreitung und Potenzial der Altersteilzeitarbeit in der Schweiz. Avenir Suisse, Zürich.
- STAMM, Hanspeter und Markus LAMPRECHT (2003): Die Schweizerische Altersvorsorge im Spiegel der Einkommens- und Verbrauchserhebung 1998. Bundesamt für Statistik, Bern.
- TAYLOR-GOOBY, Peter (2005): UK pension reform: A test case for a liberal welfare state? In: BONOLI und SHINKAWA (2005): Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries. S. 116–136. Edward Elgar, Cheltenham uL.
- THALER, Richard (1980): Toward a Positive Theory of Consumer Choice. Journal of Economic Behavior and Organization, 1, 39–60.
- TSCHUDI, Hans Peter (1989): Entstehung und Entwicklung der schweizerischen Sozialversicherungen. Helbing & Lichtenhahn, Basel.
- VIDLUND, Mika (2008): Hur pensionssystemen i andra länder påverkas av finanskrisen. Pensionsskydscentralen.
- VOX-Analysen eidgenössischer Urnengänge (1978–2006): Herausgegeben vom Forschungsinstitut GFS.BERN in Zusammenarbeit mit den politikwissenschaftlichen Instituten der Universitäten Bern, Genf und Zürich.
- WAGSCHAL, Uwe und Herbert OBINGER (2000): Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik. Politische Vierteljahresschrift (41,3), S. 466–497.
- WANNER, Philippe und Alexis GABADINHO (2008): Die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 1/08.

- WEAVER, R. Kent (2005): Public Pension Reform in the United States. In: BONOLI und SHINKAWA (2005): Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries. Edward Elgar, Cheltenham UK.
- WECHSLER, Martin und Marcel R. SAVIOZ (1993): Soziale Sicherheit nach 2000. Finanzielle Perspektiven und Szenarien für die Schweiz. Rüegger, Chur/Zürich.
- WELTBANK (1994): Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth. A World Bank Policy Research Report. Oxford University Press.
- ZENKER, Christina (2008): Vetomacht und Wohlstand. Eine politökonomische Analyse der Entwicklung der AHV. Dissertation Universität Basel.
- ZIMMERMANN, Heinz und Andrea BUBB (2002): Das Risiko der Vorsorge. Die zweite Säule unter dem Druck der alternden Gesellschaft. Avenir Suisse, Zürich.

ZU DIESEM BUCH

Das vorliegende Buch geht auf die Dissertation «Vetomacht und Wohlstand – Eine politökonomische Analyse der AHV» von Christina Zenker zurück, mit der sie 2008 bei Prof. Silvio Borner promovierte. Gleichzeitig setzt die Publikation die Analyse der Sozialwerke fort, die Avenir Suisse mit den Studien zur 2. Säule und zur Geschichte der IV vorgelegt hat.

Die Teile I und III des Buches wurden im Wesentlichen aus der Dissertation von Christina Zenker übernommen, aber von der Autorin und Katja Gentinetta ergänzt, vertieft und redigiert. Die Grundlage für Teil II stammt von Monika Bütler, welche die Publikation fachlich begleitete und zusammen mit Lukas Inderbitzin und Jonathan Schulz insbesondere die quantitativen Angaben beisteuerte bzw. überprüfte. Von ihr stammt auch das Vorwort.

Der Grossteil der Abbildungen und Tabellen geht ebenfalls auf die Arbeit von Christina Zenker zurück. Die Daten wurden aber von Monika Bütler und ihren Mitarbeitern ergänzt. Ebenfalls eingeflossen sind die demographischen Grundlagen aus früheren Arbeiten von Avenir Suisse.

Teil IV schliesslich wurde für dieses Buch neu erarbeitet. Wichtige Inputs zu diesem Abschlusskapitel kamen von Ludwig Gärtner, Ulrich Grete, Beat Kappeler

und Roland A. Müller, diese Anregungen wurden dann von Monika Bütler, Christina Zenker und Katja Gentinetta weiterentwickelt und vertieft. Verfasst wurde Teil IV im Wesentlichen von Katja Gentinetta, die auch für die Gesamtedaktion des Buchs verantwortlich zeichnet.

Simon Stahel und Lukas Rühli (Avenir Suisse) bereinigten und redigierten die Abbildungen und Tabellen. Lukas Rühli recherchierte ferner die Grundlagen zur technischen Bilanz und entwickelte die entsprechende Abbildung. In der Schlussredaktion überprüfte er zudem die Korrektheit und Aktualität sämtlicher Zahlen.

Wertvolle Hinweise bezüglich Verständlichkeit, Überzeugungskraft und Lesefluss stammen von den bereits pensionierten Eltern Gentinetta und Zenker. Für das Schlusslektorat kamen Felix Gutzwiller, Roland A. Müller und wie immer Beat Kappeler zum Einsatz. Die Gestaltung des Buchs lag in den Händen von Yves Winistoerfer. Den Satz besorgte Nadine Unterharrer, verantwortlich für die Koordination war Jörg Naumann. Marianne Sievert erledigte das Korrekturat.

Die AHV gilt als das wichtigste Sozialwerk der Schweiz. Ihre Einführung war politisch äusserst umstritten und dauerte mehrere Jahrzehnte. Einmal etabliert, wurde sie aber derart populär, dass sich sämtliche politischen Lager mit einem AHV-Ausbau profilieren konnten. Trotz wirtschaftlicher Einbrüche in den 1970er, 1980er und auch 1990er Jahren wurden die Leistungen der AHV in insgesamt 10 Revisionen kontinuierlich erweitert. Erst seit der Ablehnung der 11. AHV-Revision im Jahr 2004 herrscht Reformstillstand.

Ihr ursprüngliches Ziel – die Bekämpfung der Altersarmut – hat die AHV erreicht. Nun aber steht sie angesichts der demographischen Entwicklung vor einer neuen historischen Herausforderung. Die Lebenserwartung steigt – und mit ihr die Zahl der Rentner. Im Gegenzug nimmt die Zahl der Erwerbstätigen längerfristig ab. Um eine demographische Korrektur kommt die AHV nicht herum.

Die vorliegende Publikation erzählt die Geschichte der AHV, stellt erfolgreiche demographische Anpassungen der Rentensysteme in anderen Ländern vor und weist den Weg aus der schweizerischen Reformblockade.

AVENIR SUISSE Publikation 02/2009
<http://www.avenir-suisse.ch>

