

Schweizer Sozialsystem als Vorzeigemodell? Notwendigkeit der Fokussierung auf die Kernaufgaben

Von Thomas Trauth*

Im Vergleich mit maroden Sozialversicherungssystemen europäischer Nachbarländer schneidet das Schweizer Rentenmodell gut ab. Das gilt sowohl für die tiefere implizite Verschuldung der umlagefinanzierten Komponente als auch für die Höhe der über das Kapitaldeckungsverfahren angesparten Finanzvermögen. Die in der Schweiz dennoch ungelösten Finanzierungsprobleme verlangen nach Ansicht des Autors des folgenden Beitrages nach einer stärkeren Fokussierung auf sozialpolitische Kernaufgaben. (Red.)

Gemäss einer Umfrage des Instituts Demoscope im Frühling 1999 glauben nur 35% der Schweizer, dass die AHV-Renten langfristig gesichert sind. An die Sicherheit der Pensionskassenbezüge glaubt etwas mehr als die Hälfte (54%) der Bevölkerung. Diese *kritische Haltung* steht im Gegensatz zum *hohen Ansehen* des Schweizer Rentensystems im Ausland. Gerade in den europäischen Nachbarländern wird es häufig gelobt und gar als Vorbild für Reformen herangezogen. Wodurch lässt sich der Gegensatz zwischen der Kritik im eigenen Land und dem hohen Ansehen im Ausland erklären?

Breiter Konsens zum Drei-Säulen-Modell

In der Fachwelt herrscht weitgehende Übereinstimmung darüber, dass ein Altersvorsorgesystem ausbalanciert auf *drei Säulen* ruhen sollte: einer staatlichen, umlagefinanzierten ersten Säule, einer betrieblichen, kapitalgedeckten zweiten Säule und einer individuellen, ebenfalls kapitalgedeckten dritten Säule. Bei der Umsetzung des Drei-Säulen-Konzepts *unterscheiden sich* die Realitäten jedoch sehr stark. Während etwa Deutschland, Frankreich und Italien das weitaus grösste Gewicht auf die erste Säule legen, stützt sich das britische System vor allem auf die zweite und die dritte Säule, also auf Rentensparpläne. Das Schweizer Altersvorsorgesystem zeichnet sich dadurch aus, dass es auf allen drei Säulen ruht.

Das *Umlageverfahren* der ersten Säule ist besonders geeignet, vor Altersarmut zu schützen, d. h. eine Grundsicherung zu gewähren. Da die Finanzierung nach dem *Solidaritätsprinzip* aus dem *Erwerbseinkommen* der aktiven Generation gespeist wird, können selbst nach nationalen Katastrophen (wie Kriegen oder grossen Wirtschaftskrisen) Renten ausgezahlt werden. Beim Umlageverfahren finanziert die aktive Bevölke-

rung aus ihrem laufenden Erwerbseinkommen die jeweiligen Rentenansprüche. Steigen die Rentenansprüche jedoch dauerhaft schneller als die Erwerbseinkommen, führt dies fast zwangsläufig zu den derzeit in den meisten Industrieländern zu beobachtenden *Finanzierungsproblemen*.

Der politische Reiz des Umlageverfahrens

Vor allem zwei Ursachen sind dafür verantwortlich: *Erstens* haben sinkende Geburtenraten und ein markanter Anstieg der Lebenserwartung dazu geführt, dass in fast allen entwickelten Ländern der Anteil der älteren Bevölkerung stetig steigt; auf einen Rentner entfallen somit immer weniger Beitragszahler. In der Schweiz stehen heute einem Rentner vier Erwerbstätige gegenüber; im Jahr 2050 werden es nur noch 2,2 Erwerbstätige sein. *Zweitens* ermöglicht das Umlageverfahren den Politikern, der jeweiligen Rentnergeneration grosszügige Leistungen zu versprechen, ohne dass die vollen Finanzierungslasten offen auszuweisen sind. Die gerade aktive Bevölkerung darf gemäss dem Generationenvertrag auf ähnliche künftige Leistungen hoffen. Diese Rentenversprechen tauchen jedoch in keinem Staatsbudget auf. Die fiskalischen Belastungen kommen erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung voll zum Tragen. Diese Mechanik führt immer wieder dazu, dass dem Rentensystem *zusätzliche* wirtschaftspolitische Probleme aufgeladen werden. Beispielsweise versuchen die deutsche und die französische Regierung, das Problem der Arbeitslosigkeit dadurch zu mildern, dass sie Frühpensionierungen fördern. Offenbar ist es politisch einfacher, das umlagefinanzierte Rentensystem zu belasten (obwohl dadurch die Lohnkosten weiter steigen und das Problem der Arbeitslosigkeit verschärft wird), als notwendige Arbeitsmarktreformen durchzuführen.

Finanzierungslücken im Vergleich

In fast allen OECD-Ländern sind auf Grund des zunehmenden Anteils der Rentner an der Gesamtbevölkerung die zukünftigen Rentenausgaben höher als die voraussichtlichen Beitragseinnahmen. Daraus ergeben sich Finanzierungslücken, deren Barwert einer *impliziten Staatsverschuldung* entspricht. Diese Finanzierungslasten türmen sich in Frankreich, Deutschland und Japan auf über 100% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die AHV liegt mit etwa 25% am unteren Ende der Liste, wobei die in der 11. AHV-Revision geplanten Erhöhungen der Mehrwertsteuer bereits berücksichtigt sind (vgl. Grafik 1). Im internationalen Vergleich sind die Finanzierungsprobleme der AHV also deutlich weniger gewichtig als in unseren Nachbarländern; dies heisst aber keinesfalls, dass das Finanzierungsproblem der AHV vernachlässigt werden darf.

Die Grundlinien der *11. AHV-Revision* weisen in die richtige Richtung, wenngleich das langfristige Finanzierungsproblem nicht gelöst wird. Die Schweiz tut gut daran, die AHV auf die Erreichung des eigentlichen Zieles zu fokussieren, also die Bereitstellung einer *Grundrente*. Weitergehende Unterstützungszahlungen müssen im Rahmen der Ergänzungsleistungen erbracht werden. Das grösste Fragezeichen bei der 11. AHV-Revision ist daher hinter die Pläne zu setzen, einen sozial abgedeckten vorzeitigen Altersrücktritt einzuführen. Dies würde der AHV Zusatzlasten aufbürden, die angesichts der bestehenden Finanzierungssituation *nicht adäquat* erscheinen.

In Anbetracht der Tatsache, dass sich die Bevölkerung nicht nur einer höheren Lebenserwartung, sondern auch einer besseren Gesundheit im Alter erfreut, sollte vielmehr über eine *Verlängerung* der Lebensarbeitszeit nachgedacht werden. Dadurch würden die Finanzierungslasten der AHV erheblich sinken. Weitere Steuer- und/oder Beitragserhöhungen könnten vermieden werden. Eine Flexibilisierung des Altersrücktritts ist nur unproblematisch, wenn die Rentenhöhe den versicherungstechnischen Grundlagen entsprechend gekürzt oder erhöht wird.

Probleme bei geringen Löhnen und Teilzeitarbeit

Die *zweite* und die *dritte Säule* beruhen auf dem Kapitaldeckungsverfahren; es wird also entweder durch kollektives (zweite Säule) oder individuelles (dritte Säule) Sparen Vermögen geäuñet, das später zur Finanzierung der Rentenleistungen herangezogen werden kann. Die Risiken

liegen hier darin, dass das angesparte Vermögen durch hohe Inflation, Insolvenz der Vermögensverwalter oder Katastrophen verloren gehen kann. Die Vorteile liegen darin, dass demographische Veränderungen weit weniger stark auf die Rentenhöhe wirken und dass in bestimmten Fällen schon vor dem Rentenalter über das Vermögen verfügt werden kann. Die Schweizer Bevölkerung hat im internationalen Vergleich sehr hohe Finanzvermögen angespart. Auch hier zeigt sich, dass die Ausgangslage der Schweizer bei der Altersvorsorge im internationalen Vergleich sehr gut ist (vgl. Grafik 2).

Eines der grössten Probleme besteht darin, dass Bezüger von Niedriglöhnen und Teilzeitarbeiter *durch die Maschen* des Netzes der Altersvorsorge fallen können. Zum einen sind bei niedrigen Beiträgen oder fehlenden Beitragsjahren die AHV-Renten sehr klein; zum anderen sind Jahreseinkommen unter 23 880 Fr. nicht über das BVG versichert. Der Vorschlag, auch solche Einkommen über das BVG zu versichern, ist problematisch, da die ohnehin wenig wettbewerbsfähigen Arbeitskräfte im unteren Lohnbereich für Unternehmen zusätzlich verteuert würden. Die Absicherung von sozialen Härtefällen ist primär eine Aufgabe des Staates. Eine Überwälzung auf Unternehmen führt zu negativen Beschäftigungsanreizen und ist deshalb kontraproduktiv.

Übertriebener Sparzwang?

Ein weiteres Problem beim BVG – das nicht Gegenstand der 1. BVG-Revision ist – liegt darin, dass die *Altersgutschriften* mit dem Alter der Beschäftigten steigen. Dadurch steigen die Arbeitskosten der Unternehmen mit dem Alter der Beschäftigten, so dass sich die Chancen älterer Menschen am Arbeitsmarkt verschlechtern. Altersgutschriften sollten unabhängig vom Alter sein; schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass das BVG die Bevölkerung in nicht unerheblicher Masse *zum Sparen zwingt*. Dies ist im Rahmen einer vorausschauenden Rentenpolitik zwar gut vertretbar; trotzdem muss der Staat immer wieder überprüfen, ob er nicht über das Ziel hinausschiesst. Nicht alle Menschen planen für das Alter hohe Ausgaben mit luxuriösen Weltreisen; einige ziehen es möglicherweise vor, in jungen Jahren verhältnismässig hohe Konsumausgaben zu tätigen und dann den Lebensabend «im Garten» zu verbringen.

Das Schweizer Rentensystem genießt sein hohes Ansehen im Ausland zu Recht; die Grundlinien sind richtig gelegt. Wie in fast allen Industrieländern besteht aber auch in der Schweiz ein

Finanzierungsproblem auf Grund der sich verändernden *Altersstruktur*. Die 11. AHV-Revision löst dieses Problem *nicht*. Um die Solidität des Schweizer Rentensystems langfristig zu sichern, ist es notwendig, AHV und BVG auf ihre eigentlichen Aufgaben, also die *Grundsicherung* im

Alter und die Sicherstellung eines angemessenen Lebensstandards, zu fokussieren und diese nicht mit systemfremden Aufgaben zu belasten.

* Dr. Thomas Trauth ist Senior Economist bei der Swiss Re.