

AHV-Reform: Wie weiter?

Die letzten Reformversuche in der AHV scheiterten. Der erste Anlauf für eine 11. Revision wurde in einer Volksabstimmung abgelehnt, und der zweite wurde vom Parlament nach vierjähriger Debatte verworfen. Obwohl sich die finanzielle Lage der AHV in den letzten Jahren positiv entwickelt hat, steht die Versicherung weiterhin vor verschiedenen aktuellen und künftigen Herausforderungen. Damit die AHV mittel- und langfristig reibungslos funktioniert, brauchen sowohl die Problemdefinition als auch die vorgeschlagenen Lösungen einen breiten Konsens. Daran möchte der Bundesrat bei der Ausgestaltung der nächsten Reform anknüpfen.



Die 11. AHV-Revision wurde 2010 zurückgewiesen. Der demografische Wandel bleibt aber eine grosse Herausforderung, und auch die Durchführung der AHV muss modernisiert werden. Damit es im AHV-Fonds nicht zu Liquiditätsengpässen kommt, sollte die nächste Revision der AHV noch in diesem Jahrzehnt verabschiedet werden. Foto: Keystone

Letzte vollzogene AHV-Revision

Seit ihrer Einführung im Jahr 1948 wurde die AHV mehrfach reformiert. Die einzelnen Revisionen sollten namentlich die Leistungshöhe verbessern und die Versicherung an die gesellschaftliche Entwicklung anpassen. Die letzte dieser Revisionen geht auf das Jahr 1997 zurück. Ihre Umsetzung erforderte über ein Jahrzehnt. Es handelt sich dabei um die grösste Reform, die in diesem Bereich vollzogen wurde. Insbesondere in Bezug auf soziale Ele-

mente und die Gleichstellung zwischen Mann und Frau wurden bedeutende Fortschritte erzielt. Die vollumfängliche Gleichbehandlung von Mann und Frau wurde jedoch auf spätere Revisionen vertagt, da man der Ansicht war, dass die gesellschaftliche Konstellation die bestehenden Unterschiede beim Rentenalter und beim Anspruch auf Hinterlassenenleistungen noch rechtfertigt. Obwohl die letzte vollzogene Reform zahlreichen sozialen Bestrebungen gerecht wurde, konnte sie die seither erfolgten technischen Umwälzungen nicht berücksichtigen. Sie erhob auch nicht den Anspruch, die künftigen strukturellen Probleme in Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung zu lösen, auch wenn diese damals bereits thematisiert wurden.



Martin Kaiser-Ferrari
Stv. Direktor, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV



Sibel Oezen
Stv. Leiterin Bereich Leistungen AHV/EO/EL, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Steiniger Weg der 11. AHV-Revision

Die erste Fassung der 11. AHV-Revision wurde ausdrücklich im Bestreben erarbeitet, die Finanzierung der AHV angesichts der demografischen Herausforderung mittel- und langfristig zu konsolidieren. Die ver-

folgte Strategie sollte sowohl ausgabenseitig – namentlich durch Leistungskürzungen für Hinterlassene und ein höheres Rentenalter – als auch einnahmenseitig (MWST-Erhöhung) ansetzen. Die Revision, die 2004 in der Volksabstimmung deutlich verworfen wurde (67,9%), erwies sich als verfrüht. Sie wurde als unverhältnismässiges Opfer für die Frauen empfunden, die darin nicht genügend ausgleichende Elemente für die Heraufsetzung ihres Rentenalters und die Kürzung der Witwenleistungen fanden.

Nach dieser Ablehnung beschloss der Bundesrat, schrittweise und unter Berücksichtigung der geäusserten Anliegen eine strukturelle AHV-Revision in Angriff zu nehmen. Die erste Etappe – die neue 11. AHV-Revision, bestehend aus zwei getrennten Botschaften – sollte einige Einsparungen bewirken und eine soziale Vorruhestandsleistung einführen, ohne gewisse für die Durchführung der Versicherung erforderliche technische Aspekte zu vernachlässigen. Obwohl sich das Parlament stellenweise von der ursprünglichen Vorlage des Bundesrates entfernte, hiess es die vorgeschlagenen Massnahmen im Wesentlichen gut. In Bezug auf den Vorruhestand trat das Parlament jedoch nicht auf das vorgeschlagene Modell ein. Eine langwierige Debatte um die Frührentenmodellierung (es wurden ca. dreissig flexible Rentenmodelle diskutiert) mündete in ein Kompromissmodell, das aber der Vorlage schliesslich nicht zum Durchbruch verhalf. An der Schlussabstimmung des Parlaments vom 1. Oktober 2010 wurde die Revisionsvorlage vom Nationalrat definitiv bachab geschickt.

Botschaft zur Verbesserung der Durchführung der AHV

Nach der Ablehnung der neuen 11. AHV-Revision führte das Eidgenössische Departement des Innern unverzüglich Anhörungen mit den Sozialpartnern und den politischen Parteien durch, um das weitere Vorgehen im Bereich der AHV auszuloten. Als ersten Schritt empfahl der Bundesrat eine rasche Umsetzung der unbestrittenen Massnahmen der gescheiterten Revision, welche die Durchführung der AHV betreffen. Dann soll eine tiefer greifende Reform eingeleitet werden, die aus zwei Teilen besteht: Modernisierung der Verwaltungsführung und finanzielle Konsolidierung im Hinblick auf die demografische Entwicklung. Die angehörten Kreise zeigten sich bereit, das vorgeschlagene Vorgehen zu unterstützen, insbesondere die erste Etappe, bei der die unbestrittenen Massnahmen der gescheiterten Revision umgesetzt werden.

Folglich verabschiedete der Bundesrat am 3. Dezember 2010 die Botschaft zur Verbesserung der Durchführung. Diese beschränkt sich ausschliesslich auf die Übernahme der weitgehend technischen Bestimmungen, die seit über zehn Jahren hängig sind und im Parlament unbestritten waren (die meisten waren bereits in der ersten Fassung der 11. AHV-Revision enthalten). Damit das Inkrafttreten per 1. Januar 2012 gewährleistet ist, sollte die Botschaft in der aktuellen Legislaturperiode angenommen werden. Diese Voretappe ist für das reibungslose Funktionieren der AHV sinnvoll und nötig. Sie umfasst die folgenden Punkte.

- Schaffung eines starken Dispositivs zur Weiterentwicklung des IT-Bereichs. Informatikanwendungen für den elektronischen Datenaustausch sollen aufgrund der wachsenden Bedeutung zentral koordiniert und vom AHV-Fonds getragen werden;
- Einführung einer gesetzlichen Grundlage zur Implementierung eines elektronischen Registers der AHV- und IV-Ergänzungsleistungen;
- Möglichkeit der Finanzierung wissenschaftlicher Studien durch den AHV-Fonds zur Erarbeitung wichtiger Grundlagen für die Weiterentwicklung der Versicherung (nach dem Vorbild des IV-Bereichs);
- Technische Anpassungen im Bereich der Beitragserhebung zur Vereinfachung und effizienteren Gestaltung der Abläufe;
- Verbesserung der laufenden Verfahren, namentlich bei den Verwaltungskosten und den Rentenauszahlungsmodalitäten;
- Erleichterungen für die Versicherten: Versicherte, welche die Rente vorbeziehen, können bei ihrer bisherigen AHV-Ausgleichskasse bleiben und müssen nicht mehr – wie dies heute teilweise der Fall ist – zu einer kantonalen Kasse wechseln.

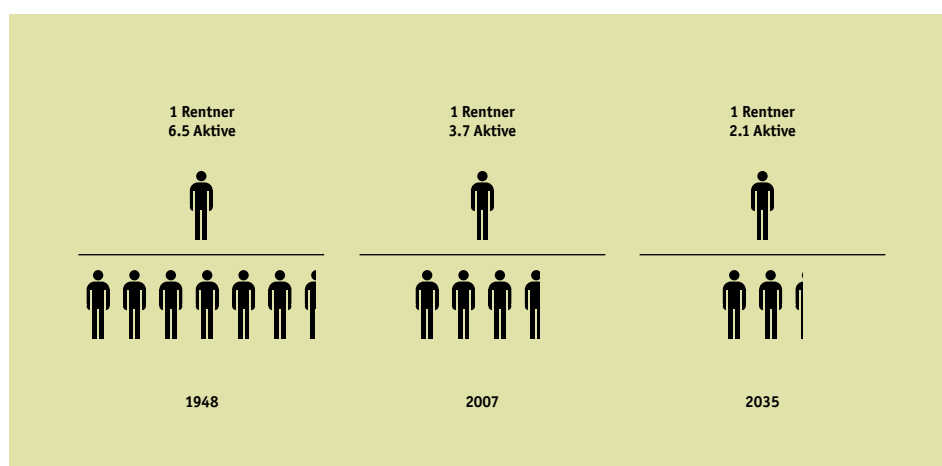
Aufgrund ihres weitgehend technischen Charakters ist diese kleine Revision praktisch kostenneutral.

Nächste Reform in zwei Teilen

Die Erfahrung der letzten Jahrzehnte zeigt, welche langatmige Unterfangen die Reformierung der AHV ist. Die letzten Versuche umfassten nicht nur Lösungen zur Abfederung der Auswirkungen der demografischen Entwicklung, sondern auch notwendige Anpassungen im Bereich des Gesetzesvollzugs. Da diese unterschiedlichen Massnahmen jedoch miteinander verknüpft waren, wurden auch die Anpassungen im Bereich der Durchführung bachab geschickt. Es

Grafik 1

Entwicklung des Verhältnisses von Rentnern und Beitragzahlenden, 1948–2035



Quelle: Kaiser-Ferrari, Oezen / Die Volkswirtschaft

ist wichtig, dass Änderungen zur Verbesserung der Durchführung der AHV in Zukunft nicht mehr dieses Schicksal erleiden. Um dies zu gewährleisten, plant der Bundesrat nun die Ausarbeitung der nächsten Reform in zwei Teilen: *Modernisierung der Durchführung* und *finanzielle Konsolidierung*. So soll verhindert werden, dass die Modernisierung der Durchführung an Meinungsverschiedenheiten über die Finanzierung der Leistungen scheitert. Mehrere Gründe sprechen für ein solches Vorgehen:

- Zum einen ist der Zeithorizont unterschiedlich. Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die AHV sollten laut den jüngsten verfügbaren Prognosen nicht vor den 2020er-Jahren deutlich spürbar werden. Die weitere Modernisierung der Durchführung ist dagegen dringlicher.
- Zum anderen weist der Teil zur Durchführung der AHV wenig kontroversen Charakter auf, ganz im Gegensatz zu den grundlegenden Reformanliegen (wie der Frage der Angleichung des Rentenalters von Mann und Frau), die vielfältig und komplex sind.

1. Teil: Modernisierung der Durchführung

Die Botschaft zur Verbesserung der Durchführung, die der Bundesrat am 3. Dezember 2010 verabschiedet hat, ist notwendig, aber in Bezug auf die Modernisierung der Verwaltungsführung ungenügend. Die Vorbereitung der meisten Massnahmen reicht nämlich mehr als zehn Jahre zurück und bringt nur punktuelle Verbesserungen.

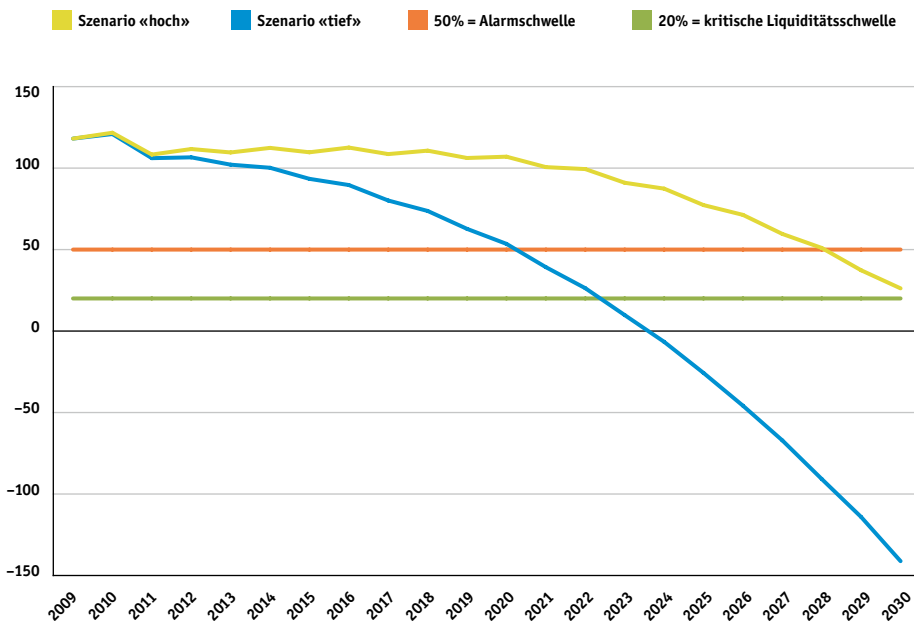
In der Zwischenzeit hat sich das technische Umfeld laufend weiterentwickelt. Die gesetzlichen Anpassungen genügen nicht,

um der IT-Entwicklung mit der elektronischen Datenverarbeitung, den veränderten Strukturen der Vollzugsorgane und der immer grösseren Mobilität der Arbeitnehmenden auch künftig gerecht zu werden. Heute ist der gesetzliche Rahmen der AHV nicht nur teilweise veraltet, sondern hinkt auch der Praxis hinterher, die in der Regel der technischen Entwicklung folgen musste. Manche gesetzlichen Bestimmungen stammen aus dem Jahr 1948; andere wurden punktuell angepasst. Das geltende System wurde in den 1990er-Jahren konzipiert – also zu einer Zeit, als die Leistungen noch manuell verarbeitet wurden. Ausserdem war die Modernisierung der Durchführung der AHV noch nie Gegenstand einer Gesamtrevision. Die Lücken im gesetzlichen Regelwerk betreffen insbesondere den IT-Bereich, das Risikomanagement und die internen Kontrollsysteme. Heute werden die 2 Mio. ausgerichteten Renten beispielsweise von verschiedenen Softwarepools der Ausgleichskassen entwickelt und gepflegt, die nicht gesetzlich verankert sind. Obwohl die Praxis Kontrollsysteme kennt, fehlt es auf Gesetzesstufe an einheitlichen und verbindlichen Richtlinien, die einzuhalten sind.

Generell müssen auch für die Durchführung der AHV die modernen Prinzipien der Corporate Governance und der Harmonisierung vermehrt genutzt werden, um eine tadellose Dienstleistungsqualität zu gewährleisten und unnötige Risiken auszuräumen. Die Notwendigkeit einer Entwicklung dieser verschiedenen Bereiche muss mit den Vollzugsorganen eingehend diskutiert werden, damit die AHV auch in Zukunft den Anforderungen an eine moderne Verwaltungsführung möglichst gut entspricht.

Grafik 2

Entwicklung des AHV-Ausgleichsfonds, 2009–2030
In % der Ausgaben



Quelle: Kaiser-Ferrari, Oezen / Die Volkswirtschaft

2. Teil: Finanzielle Konsolidierung angesichts der demografischen Herausforderung

Die finanziellen Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die AHV sind heute noch nicht klar ersichtlich. Fest steht, dass die AHV aufgrund der radikalen demografischen Veränderungen mittelfristig Finanzierungslücken haben wird. Zum Zeitpunkt der Einführung der AHV betrug die Lebenserwartung von 65-jährigen Personen noch 12,4 Jahre für Männer und 14 Jahre für Frauen. 1980 waren es 14,3 Jahre für Männer und 18,1 Jahre für Frauen und 2010 bereits 19,2 Jahre für Männer und 22,2 Jahre für Frauen. Die Lebenserwartung ab 65 wird voraussichtlich weiter ansteigen und 2030 21,8 Jahre für Männer und 24,7 Jahre für Frauen erreicht haben. Die Zahl der Beitragszahlenden sank derweil pro pensionierte Person von 3,7 im Jahr 1980 auf 3,5 im Jahr 2010. Bis 2040 wird sie auf 2 Beitragszahlende fallen (siehe Grafik 1). Die Geburtenrate wird voraussichtlich auf dem heutigen Wert von 1,5 Kindern verharren.

Die heutige AHV ist nicht in der Lage, eine solche Entwicklung ohne Massnahmen zu bewältigen. Wird nichts unternommen, kann die Rentenzahlung ab einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr gewährleistet werden. Das ist unbestritten. Der genaue Zeitpunkt, ab dem die verhängnisvollen Auswirkungen offenbar werden, kann jedoch nicht mit Sicherheit vorhergesagt werden.

Zwischen 2020 und 2030 wird der Fondsstand voraussichtlich unter 50% der Ausgaben fallen und die kritische Schwelle von 20% erreichen, was bedeuten würde, dass die liquiden Mittel nicht mehr für die Rentenzahlung ausreichen. Im Rahmen der gescheiterten 11. Revision hatte sich das Parlament darauf geeinigt, dass der Zeitpunkt, ab dem Sanierungsmassnahmen vorgeschlagen werden müssen, dann erreicht ist, wenn der Fondsstand 70% der Ausgaben beträgt. Hierbei ist festzustellen, dass sich die finanzielle Lage der AHV ab dieser Marke sehr rasch verschlechtert. Vor diesem Hintergrund sollte die nächste AHV-Reform um das Jahr 2017 definitiv verabschiedet werden (siehe Grafik 2).

Damit man zum richtigen Zeitpunkt intervenieren kann, ist es wichtig, frühzeitig einen möglichst breiten Konsens zu erreichen, um namentlich hinsichtlich der Auswirkungen der demografischen Entwicklung und der zu treffenden Massnahmen zu mehrheitsfähigen Lösungen zu gelangen.

Die Rentendebatte muss die heutigen und künftigen gesellschaftlichen Trends berücksichtigen. Bereits heute bedeutet das Erreichen des gesetzlichen Rentenalters nicht mehr zwingend die Einstellung der Erwerbstätigkeit. Ein Drittel der Pensionierten zwischen 65 und 70 Jahren bleibt nämlich erwerbstätig. Dieser Anteil dürfte in Zukunft weiter steigen. Andere bevorzugen einen schrittweisen Übergang in den Ruhestand. Manche ziehen sich aus verschiedenen Gründen vorzeitig aus dem Arbeitsmarkt zurück. Unter diesen Voraussetzungen wird die Diskussion um die Flexibilisierung der Pensionierung, wie sie bei vergangenen Revisionen befürwortet wurde, wohl erneut aufgegriffen. Die Thematik der Gleichbehandlung von Mann und Frau hinsichtlich Rentenalter und Anspruch auf Hinterlassenenleistungen dürfte ebenfalls wieder diskutiert werden.

Nächste Schritte

Die Botschaft zur Verbesserung der Durchführung der AHV sollte vom Parlament in der Frühlings- und Sommersession 2011 beraten und verabschiedet werden und per 1. Januar 2012 in Kraft treten. Wie vom Bundesrat angekündigt, steht im Jahr 2011 die Vorbereitung der Grundlagen der nächsten, in zwei getrennten Teilen ausgestalteten AHV-Reform im Vordergrund. In diese Arbeiten sollen auch die Sozialpartner einbezogen werden. In der nächsten Legislaturperiode will der Bundesrat dann die zweigeteilte Reform in die Vernehmlassung schicken und anschliessend dem Parlament zur Beratung vorlegen.