

Rentenreform - mit Leidenschaft und Augenmass

Systeme der Altersvorsorge lassen sich nur unter gewissen Grundvoraussetzungen erfolgreich reformieren, das zeigt der internationale Vergleich: Man muss auf dem Bestehenden aufbauen, Zusatzfinanzierungen in Kauf nehmen und Kompromisse finden, die keine eindeutigen Verlierer zurücklassen. Von Klaus Armingeon und Silja Häusermann

In der Diskussion über die Rentenreformpläne des Departements von Bundesrat Berset überboten sich bisher die Verbände und Parteien mit Extrempositionen. Die sozialdemokratischen Frauen wollen gar nicht erst über die Angleichung des Rentenalters der Frauen an jenes der Männer reden, bevor nicht die Lohnungleichheit zwischen den Geschlechtern beseitigt ist. Die Wirtschaft zeigt sich empört über die Zumutung von Steuererhöhungen und wünscht, den Vorschlag an den Absender zurückzuschicken. Nun ist es üblich, dass sich Verbände und Parteien zu Beginn des Aushandlungsprozesses mit Maximalforderungen in Stellung bringen. Aber wir wissen aus Erfahrung, dass sie auch bereit sind, die ganze Reform an die Wand zu fahren: In der beruflichen Vorsorge sind seit 10 Jahren, in der AHV sogar seit 18 Jahren alle Reformbemühungen gescheitert.

Es geht um viel

Eine solche Reformunfähigkeit ist gefährlich, denn es geht um viel. Die Kassen der Sozialversicherungen in der Schweiz nehmen jährlich Beiträge in Höhe eines Viertels des Sozialproduktes ein. Zwei Drittel dieser Beiträge dienen der Finanzierung der Alterssicherung. Die AHV und die Ergänzungsleistungen der AHV verzeichneten im Jahr 2010 Einnahmen von etwa 40 Milliarden Franken und die berufliche Vorsorge solche von 62 Milliarden. Zum Vergleich: Die gesamten Einnahmen aller Kantone betragen 77 Milliarden Franken. Im internationalen Vergleich steht die schweizerische Alterssicherung relativ gut da. Das ändert aber nichts an der demografischen Herausforderung, die entweder durch ein wirtschaftliches Produktivitäts- und Wachstumswunder oder durch entschiedene Reformen bewältigt werden muss. Es ist zweifellos sehr schwierig, zu sagen, wann genau die AHV und die Pensionskassen in erhebliche Schieflagen kommen; aber es ist höchst wahrscheinlich, dass dies passieren wird. Es würde nicht schaden, wenn Verbands- und Parteistrategen sich ihrer Verantwortung bewusst sind, während sie mit dem Feuer eines erneuten Scheiterns spielen.

Aus der politikwissenschaftlichen Forschung kennen wir vier Voraussetzungen für erfolgreiche Rentenreformen, die den Rahmen des politisch Möglichen und Sinnvollen abstecken: Ein erster,

schlichter Befund ist die Zusammengehörigkeit von Demokratie und Wohlfahrtsstaat. Keine der etablierten Demokratien kommt um einen umfangreichen Sozialstaat herum, der die grossen sozialen Risiken absichert. Und diese Sozialleistungen werden von den Bürgern und Bürgerinnen in allen politischen Lagern nachdrücklich unterstützt. 2006 sagten 55 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer, man solle mehr für die Alterssicherung ausgeben; 42 Prozent sagten, man solle die Ausgaben auf dem jetzigen Niveau konsolidieren, und gerade 3 Prozent meinten, die Ausgaben sollten zurückgefahren werden. Die Zeit für die Erörterung eines radikalen Sparprogrammes kann man sich also sparen. Diese Option gehört nicht zu den politisch greifbaren Möglichkeiten.

Ein zweites wichtiges Ergebnis der vergleichenden Analyse zeigt, dass revolutionäre Änderungen nicht möglich sind. Politikentwicklungen sind sogenannten «pfadabhängig»: Neue Regelungen müssen von den alten Strukturen und Erwartungshaltungen ausgehen. Das heisst nicht, dass ein Kurswechsel um wenige Grade nicht mittel- und langfristig dazu führen kann, dass wir an einem ganz neuen Ort landen.

Die vergleichende Analyse des Zusammenhangs zwischen Wohlfahrtsstaat und Beschäftigung liefert drittens Hinweise darauf, dass der beitragsfinanzierte Sozialstaat - wie wir ihn in allen kontinentaleuropäischen Ländern finden - eine Achillesferse hat: Er macht die Arbeit teuer und ist damit nicht besonders beschäftigungsfreundlich. Es liegt deshalb nahe, die unvermeidbaren Zusatzfinanzierungen auch über höhere (Mehrwert-)Steuern und weniger über höhere Beiträge zu verwirklichen. Alle Erfahrungswerte deuten darauf hin, dass man zusätzlich zu neuen Mitteln kaum um eine Verlängerung der Zeit der Erwerbstätigkeit herumkommen wird. Dabei kann man sich erheblich mehr einfallen lassen als eine rigide Erhöhung des Rentenalters für alle.

Vielleicht das wichtigste Ergebnis der Analyse erfolgreicher Sozialreformen ist viertens die Notwendigkeit von Verhandlung und Kompromiss. Grosse Rentenreformen brauchen grosse Mehrheiten im Parlament und im Volk. Wer stur eine Lösung durchsetzen will, bei der es sehr viele eindeutige Verlierer gibt, wird mit hoher Wahrscheinlichkeit Schiffbruch erleiden. Und ein erneuter sozialpolitischer Schiffbruch sollte sich das Schweizervolk im eigenen Interesse nicht leisten. Das lässt sich nur durch die Bildung breiter Koalitionen vermeiden: zwischen Bevölkerungsgruppen mit sehr unterschiedlichen, aber durchaus legitimen Forderungen an soziale Sicherheit und ihre Finanzierung. Verlierer müssen kompensiert werden, und Gewinner müssen bereit sein, einen Beitrag zur Gesamtlösung zu leisten.

Eine Frage der Verantwortung

Max Weber prägte den Begriff der Verantwortungsethik in der Politik: Politische Akteure dürfen nicht nur von ihren Zielen und

Überzeugungen ausgehen, sondern müssen auch für die Folgen ihres Handelns aufkommen.

Wenn es um ein Sozialwerk mit hohen Kosten und einer enormen sozialen und politischen Bedeutung geht, sollte diese Verantwortungsethik selbstverständlich sein. Weber prägte auch das Wort, Politik sei das Bohren dicker Bretter mit Leidenschaft und Augenmass. Wir haben bisher viel Feuer und Leidenschaft gesehen; ein bisschen Augenmass dürfte jetzt bei der Behandlung der Reformvorschläge nicht fehlen.

Klaus Armingeon ist Professor für vergleichende Politik und Europapolitik am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, **Silja Häusermann** ist Professorin für Schweizer Politik und vergleichende politische Ökonomie am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich.