

Das Drei Säulen Modell in der Krise *

Das schweizerische System der Altersvorsorge wird von vielen ›Moderisierern‹ auf der Welt bewundert. Von der OECD¹ bis zur Weltbank² scheinen sich die Experten einig zu sein, dass hierzulande eine Form der sozialen Sicherung gefunden wurde, die den Markt nicht über Gebühr belastet und den Stürmen der Globalisierung ebenso standzuhalten vermag wie den Herausforderungen der demografischen Entwicklung. In Frankreich und Deutschland wollen die Regierungen nach schweizerischem Vorbild das Pensionskassensystem ausbauen. Doch in der Schweiz ist inzwischen klar geworden, dass sich dieses gelobte Modell in einer Krise befindet.

In diesem Beitrag werfe ich einen Blick auf die Entstehung des so genannten Drei-Säulen-Modells der Altersvorsorge. Dabei stütze ich mich auf die Studie des Historikers Matthieu Leimgruber.³ Daraufhin diskutiere ich die Krise des Systems, die sich an den für viele Menschen im Ruhestand ungenügenden Altersrenten wie auch am jüngsten Crash an den Finanzmärkten messen lässt. Zum Schluss präsentiere ich die Gründe für eine Alternative.

Kritische Geschichte der Schweiz

Wie die Geschichte eines Landes geschrieben wird, ist entscheidend für das Verständnis der Gegenwart und der Zukunft. Kann aufgezeigt werden, dass die Vergangenheit aus Kämpfen um verschiedene Wege bestand, die die Geschichte hätte nehmen können, erscheint auch die Zukunft offener, als wenn es danach aussieht, dass alles so kommen musste, wie es kam. Das ist in einem Land wie der Schweiz, in dem auf der politischen Bühne scheinbar nie etwas Umwerfendes passiert und seit 1848 nie eine Regierung gestürzt wurde, besonders wichtig.

Lange Zeit gab es denn auch kaum eine unabhängige und kritische Geschichtsschreibung über die moderne Schweiz. Eine Pionierrolle leistete Erich Gruner, der die elementare Tatsache ans Licht förderte, dass – entgegen den damals in den politischen, wirtschaftlichen und literarischen Eliten zirkulierenden Behauptungen – in der Schweiz des

Peter Streckeisen

1975. arbeitet als Soziologe an der Universität Basel und ist Redaktionsmitglied bei der Zeitschrift Debatte.

* Eine erste Fassung dieses Beitrags ist erschienen in der Zeitschrift Debatte, Nummer 6, September 2008, S. 18–19

19. Jahrhunderts ein Proletariat entstanden war, das Klasseninteressen verspürte und sich politisch und gewerkschaftlich zu organisieren begann.⁴ Später zeigten kritische Historiker wie Jakob Tanner oder Hans-Ulrich Jost auf, wie die Schweiz im 2. Weltkrieg mit der deutschen Kriegswirtschaft verbunden war und die ›Neutralität‹ als diplomatisches Mittel benutzte, um mit beiden Kriegsparteien Geschäfte zu treiben.⁵ Feministische Historikerinnen wie Regina Wecker und Brigitte Studer warfen ein Licht darauf, wie die Rechte der Frauen in der ›ältesten Demokratie der Welt‹ Jahrzehnte lang mit Füßen getreten wurden – natürlich mit dem Argument, man wolle die Frauen ›schützen‹.⁶ In dieser kritischen Tradition steht auch die Studie von Matthieu Leimgruber. Er zeigt auf, dass das Drei-Säulen-System keineswegs eingerichtet wurde, um Existenz sichernde Renten im Alter zu gewähren, wie es in der offiziellen Erzählung behauptet wird. Es war in Wirklichkeit gerade umgekehrt. Es ging den Behörden darum zu verhindern, dass die AHV Existenz sichernde Renten an alle zahlt. Und die Studie von Leimgruber ruft auch in Erinnerung, dass es eine konkrete Alternative dazu gab – und letztlich immer noch gibt: die Volkspension.

Privater Sozialstaat und Sozialpartnerschaft

Lange Zeit waren sich die Experten und Expertinnen einig, dass die Entwicklung des Sozialstaats in der Schweiz im internationalen Vergleich sehr bescheiden geblieben war. In der Sprache der vergleichenden Sozialstaatsforschung war die Rede von einem residualen oder liberalen Sozialstaat – ähnlich wie in den USA.⁷ Seit der Einführung der Arbeitslosenversicherung (1982), der zweiten Säule der Altersvorsorge (1985), der Krankenversicherung (1994) und der Mutterschaftsversicherung (2003) haben aber einige Autoren behauptet, die Schweiz sei inzwischen kein Beispiel für einen rückständigen Sozialstaat mehr.⁸

In der Tat haben die Sozialausgaben inzwischen ein Niveau erreicht, das etwa dem Durchschnitt der EU-Länder entspricht.⁹ Doch bei den internationalen Vergleichen wird meistens einem Aspekt zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt, der gerade in der Schweiz von zentraler Bedeutung ist. Der so genannte Sozialstaat besteht zu einem beträchtlichen Teil aus privaten Einrichtungen, die mit Steuergeldern subventioniert und politisch mehr oder weniger effizient reguliert werden. Die zweite Säule der Altersvorsorge und die Krankenversicherung haben eine Situation herbeigeführt, in der ungefähr die Hälfte der Sozialausgaben von privaten Versicherungen (Pensionskassen, Gruppenversicherungen, Krankenkassen) getragen wird.

Die Studie von Leimgruber ist auch deshalb interessant, weil sie bei

der Altersvorsorge die Vorgeschichte dieses privaten Sozialstaats sichtbar macht. Der Historiker zeichnet nicht nur die bereits bekannte Geschichte der AHV nach, er rückt auch die versteckte Entwicklung des Pensionskassensystems ins Licht. Bereits in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts richteten grosse Unternehmen Pensionskassen ein. Bald schon konnten sie entsprechende Aufwendungen von den Steuern abziehen. Zudem erwiesen sich die Vorsorgeeinrichtungen als nützliche Instrumente der Personalpolitik wie auch als ein sehr fruchtbares Terrain, um die Gewerkschaftsführungen als ›Sozialpartner‹ zu vereinnahmen. Die Vorstellung, sich an der Verwaltung der Altersguthaben im Rahmen eines ›Volkskapitalismus‹ zu beteiligen, übte eine beträchtliche Anziehungskraft aus. Zugleich stiegen die Versicherungsgesellschaften (Winterthur, Rentenanstalt, Zürich, Bâloise, etc.) ins Geschäft ein, indem sie den kleineren Unternehmen, die sich selbst keine Pensionskasse leisten konnten, Gruppenversicherungen für ihr Personal anboten.

Die Forderung nach einer öffentlichen Altersvorsorge für alle zählte zu den wichtigsten Themen des Generalstreiks von 1918. Eingeführt wurde die AHV jedoch erst 1948. Dabei achteten der Bundesrat, die Wirtschaftsverbände und die Versicherungslobby darauf, dass die neue Sozialversicherung nicht in Konkurrenz zu den bestehenden privaten Einrichtungen trat, sondern einen Boden legte, auf dem sowohl die ›Sozialpartnerschaft‹ als auch die privaten Geschäfte gut gedeihen konnten. Deshalb durfte die AHV auf keinen Fall Existenz sichernde Renten auszahlen. Dieses Kalkül geriet in der Wirtschaftsexpansion der 1950/60er-Jahre ins Wanken. Unter dem Druck steigender sozialer Bedürfnisse wurden die AHV-Renten erhöht. Bis Anfang der 1970er-Jahre gab es acht Revisionen, allesamt mit Leistungssteigerungen. Ende der 1960er-Jahre lancierten die Partei der Arbeit (PdA) und die SP je eine Volksinitiative, um die Einführung Existenz sichernder Renten zu verlangen: die so genannte Volkspension. Das heutige Drei-Säulen-Modell wurde damals unter der Führung der Versicherungslobby ausgearbeitet und vom Bundesrat als Gegenvorschlag zu den Initiativen vorgelegt. Im Dezember 1972 wurde dieses Modell per Volksabstimmung deutlich angenommen. Die privaten Pensionskassen und Gruppenversicherungen wurden zu Trägern der obligatorischen zweiten Säule. Durch Steuerabzüge auf individuelles Alterssparen wurde eine dritte Säule geschaffen.

Eine zentrale Rolle in dieser Auseinandersetzung hat die SP gespielt. Sie war erstmals von 1943 bis 1954 im Bundesrat vertreten, mit den Finanzministern Ernst Nobs und Max Weber. Weber trat im Januar 1954 zurück, nachdem der sozialdemokratische Versuch, die Bundesfinanzen für die Finanzierung sozialer Programme auszuweiten, am bürgerlichen

Widerstand gescheitert war. 1959 kehrte die SP mit zwei Vertretern in den Bundesrat zurück. Als Zückerchen wirkte die Einführung der Invalidenversicherung (1960). Bis 1973 war nun der Sozialdemokrat Hans-Peter Tschudi für die Sozialversicherungen zuständig. Er führte mehrere AHV-Revisionen mit Leistungsverbesserungen durch. Aber unter seiner Regie wandte sich die Führung der SP Schweiz vom Konzept der Volkspension ab und unterstützte in der Volksabstimmung das Drei-Säulen-Modell. Die SP hatte sich für die Bourgeoisie als nützlicher Juniorpartner erwiesen. Auch die Gewerkschaftsführungen zeigten nur wenig Bereitschaft dafür, das »sozialpartnerschaftliche Pensionskassensystem« einer umfassenden Sozialversicherung zu opfern.

System in der Krise und politisches Patt

Das hoch gelobte Drei-Säulen-System befindet sich heute in einer tiefen Krise. Zum einen wird es dem in der Bundesverfassung verankerten Anspruch nicht gerecht, allen Menschen einen finanziell gesicherten Ruhestand in Würde zu garantieren. Das zeigen die Zahlen einer Studie, die das Büro BASS für den Schweizerischen Gewerkschaftsbund durchführte.¹⁰ Die AHV zahlt Vollrenten in der Höhe von 1105 bis 2210 Franken pro Monat. Doch die Armutsgrenze liegt laut Bundesamt für Statistik bei 2200 Franken, wird also in den meisten Fällen von der ersten Säule nicht erreicht. Etwa 12 Prozent der Rentnerinnen und Rentner beziehen Ergänzungsleistungen (EL). Die Altersarmut trifft viele Frauen, die aufgrund von Teilzeitarbeit, tieferen Erwerbseinkommen als die Männer und/oder familienbedingten Erwerbsunterbrüchen nur wenig aus der zweiten Säule erhalten. Während Frauen mehr als die Hälfte aller Altersrenten der AHV beziehen, gehen in der zweiten Säule weniger als 20 Prozent der Rentenzahlungen an sie. Allgemein bringt die zweite Säule vor allem den finanziell besser gestellten Rentnerinnen und Rentner etwas; die dritte Säule trägt nur bei wenigen Menschen im Ruhestand wesentlich zur Einkommenssicherung bei. Die ärmere Hälfte muss mit maximal 3000 Franken pro Monat auskommen und bezieht über 90 Prozent davon aus AHV und EL.

Zum anderen ist mit dem Ausbruch der Krise an den Finanzmärkten das seit langer Zeit gepredigte Märchen, wonach die zweite Säule finanziell stabiler sei als die AHV, als solches entlarvt worden. Bereits am 20. Juli 2008 berichtete die SonntagsZeitung, die Pensionskassen hätten seit Jahresbeginn 55 Milliarden Franken verloren – etwa zehn Prozent der verwalteten Altersguthaben. So richtig zugespitzt haben sich die Verluste an den Finanzmärkten aber erst nach dem Konkurs der Investmentbank Lehman Brothers im September 2008. Ende März 2009 wiesen



74.3 Prozent der Pensionskassen eine Unterdeckung auf (drei Monate zuvor waren es 63.9 Prozent).¹¹ Über die letzten acht Jahre lag die durchschnittliche Performance der Vorsorgeeinrichtungen nur knapp über Null, weil auch schon 2001/2002 die Finanzmärkte eingebrochen sind (nach der Spekulationsblase der New Economy). Und über die Hälfte der Kassen haben Sanierungsmassnahmen eingeleitet, die stets zulasten der Versicherten gehen (Erhöhung der Versicherungsbeiträge, Durchführung einer Nullzinsrunde, etc.).¹² Nur allzu oft wird – gerade auch in gewerkschaftlichen Kreisen – die zweite Säule nun als Opfer des Finanzcrashs dargestellt. Dabei sollte nicht vergessen werden, dass das System selbst ein Schmiermittel der spekulativen Dynamik des Finanzkapitals war und bleibt, weil es den institutionellen Investoren riesige Summen an obligatorisch gespartem Alterskapital zur Verfügung stellt. Wie wichtig dieses Geschäft für den ganzen Finanzplatz Schweiz geworden ist, lässt sich daran messen, dass dieses Alterskapital zwischen 1970 und 2004 von 41 Prozent auf 132 Prozent des schweizerischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) gestiegen ist. Der private Sozialstaat hat folglich an den Finanzmärkten einiges Gewicht.

In dieser Krisensituation hat sich ein politisches Patt eingestellt. Bei der AHV gelingt es dem Bundesrat vorerst nicht, seine Pläne für Leistungskürzungen durchzusetzen. Zugleich aber bleiben auch die SP und Gewerkschaften mit ihren Verbesserungsvorschlägen – wie bescheiden diese auch sein mögen – erfolglos gegen die kombinierte Kampagnenmacht der Behörden und der Versicherungslobby. Das hat sich in den letzten Abstimmungen gezeigt. Am 16. Mai 2004 wurde die 11. AHV-Revision mit 67.9 Prozent Nein abgelehnt. Geplant waren die Erhöhung des Frauenrentenalters auf 65, Kürzungen bei den Witwenrenten und Teuerungsanpassung der Renten alle drei statt zwei Jahre. Am 30. November 2008 wurde aber auch die AHV-Initiative der Gewerkschaften mit 58.6 Prozent abgelehnt; sie hätte es allen Erwerbstätigen mit einem Monatseinkommen unter 9160 Franken erlaubt, mit 62 ohne Rentenkürzung in den Ruhestand zu treten (stillschweigend wäre dafür die Erhöhung des Frauenrentenalters auf 65 akzeptiert worden).

Bundesrat und Parlament arbeiten weiterhin an einer Neuauflage der 11. AHV-Revision, wobei sich die vorherrschenden bürgerlichen Kräfte bislang nicht einigen konnten, wie weit sie der SP und den Gewerkschaften bei der flexiblen Frühpensionierung entgegen kommen wollen, um deren Zustimmung zur Erhöhung des Frauenrentenalters zu erhalten.¹³ Bei der zweiten Säule wurde 2005 eine erste Revision durchgeführt, die zu einer Senkung des Umwandlungssatzes von 7.2 Prozent auf 6.8 Prozent führte. Seit 2002 hat der Bundesrat zudem den Mindest-

zinssatz von vier auf zwei Prozent gesenkt. Die Senkung beider Sätze führt zu beträchtlichen Renteneinbussen bei den Versicherten. Gegen eine weitere Absenkung des Umwandlungssatzes auf 6.4 Prozent haben die Gewerkschaften und weitere Organisationen nun aber erfolgreich das Referendum ergriffen und am 8. April 2009 über 200'000 Unterschriften eingereicht.

Fünf Gründe für eine Alternative

Natürlich ist es erfreulich, dass dieses Referendum gegen Rentenabbau in der zweiten Säule lanciert wurde und so viele Unterschriften zustande kamen. Zu denken gibt allerdings, dass im linken Spektrum kaum jemand die Situation nutzt, um eine grundlegende Alternative vorzuschlagen. In gewerkschaftlichen Argumentarien wird weiterhin lieber die sehr zweifelhafte Unterscheidung zwischen ›guten‹ Pensionskassen und ›profitgierigen‹ Versicherungsgesellschaften bemüht, anstatt darauf hinzuweisen, dass das Drei-Säulen-System an sich problematisch ist. Dabei wäre jetzt der ideale Zeitpunkt, um die gute alte Idee der Volkspension wieder aufzugreifen und zu fordern, dass die AHV auf ein Existenzsicherndes Niveau für alle ausgebaut wird. Auf eine zweite und dritte Säule könnten wir dann getrost verzichten.¹⁴ Die Gründe, die für diese politische Option sprechen, will ich zum Schluss nochmals kurz zusammenfassen.

1. Das Drei-Säulen-System hält das in der Verfassung formulierte Versprechen nicht, allen Personen im Ruhestand weiterhin den bisher gewohnten Lebensstandard zu sichern. Etwa die Hälfte der Rentnerinnen und Rentner muss mit höchstens 3000 Franken auskommen, etwa 12 Prozent sind auf Ergänzungsleistungen angewiesen. Das Argument, mit dem vor 40 Jahren die Volkspension abgelehnt wurde, hat sich als nicht stichhaltig erwiesen.

2. Die zweite Säule ist und bleibt ein unsolidarisches und unsicheres System der Altersvorsorge. Im Gegensatz zur AHV gleicht es bestehende Ungleichheiten nicht aus, sondern verstärkt sie eher noch. Menschen mit tieferen Erwerbseinkommen und Erwerbsunterbrüchen – also vor allem Frauen – werden benachteiligt. Zudem sind die Altersrenten von der Entwicklung der Finanzmärkte abhängig. Es ist unverantwortlich, die soziale Sicherung der Menschen im Ruhestand von einem Casinokapitalismus abhängig zu machen, dessen Dynamik letztlich niemand beherrscht (die Regulierungsbehörden jedenfalls sicher nicht).

3. Das Pensionskassensystem fördert ideologische Haltungen, die für jede linke und gewerkschaftliche Perspektive reines Gift sind. Die Lohn-

abhängigen werden ermuntert, sich im Rahmen eines imaginären ›Volkskapitalismus‹ als Anleger und Investoren zu sehen, denen es zu gute kommt, wenn Unternehmen hohe Renditen erzielen (sei es auf Kosten anderer Lohnabhängiger). Statt Solidarität und Demokratie wird ein parasitär-individuelles Gewinnstreben gefördert – verbunden mit vielen Illusionen, denn die wenigsten Versicherten kennen sich in der Welt der Finanzgeschäfte aus.¹⁵ Dasselbe gilt für die Gewerkschaftsverantwortlichen, die sich beim Co-Management des privaten Sozialstaats als zuverlässige Sozialpartner zeigen wollen, statt konsequent die Interessen der Lohnabhängigen zu vertreten.

4. Mit der AHV existiert bereits ein solidarisches System, das sich über die Jahre bewährt hat. Sein wichtigster Schwachpunkt, die von den Behörden im Sinne der Versicherungslobby absichtlich zu tief angesetzten Renten, muss nun endlich eliminiert werden. Entgegen der offiziellen Ideologie lässt sich das auch in Zukunft durchaus finanzieren, wenn nur der gesellschaftlich produzierte Reichtum gerechter verteilt wird. Es war ja auch in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg bereits möglich, die Altersrenten zu erhöhen, obwohl die durchschnittliche Lebenserwartung gleichzeitig stark angestiegen ist.¹⁶

5. Mit der aktuellen Krise des globalisierten Kapitalismus haben viele Menschen den Glauben an die wundersame Vermehrung des Wohlstands durch Marktkräfte – allen voran im Finanzbereich – verloren und könnten an politischen Alternativen interessiert sein. Laut einer Umfrage des Instituts TNS Infratest ist in der Schweiz der Anteil der Personen, die Anlagefonds als geeignetes Instrument der Altersvorsorge betrachten, innerhalb eines Jahres von 65 Prozent auf 47 Prozent gefallen.¹⁷ Alle politischen Kräfte, die sich für einen Ausstieg aus dem Drei-Säulen-Modell der Altersvorsorge einsetzen wollen, sollten diese günstige Konjunktur zu nutzen versuchen, um den verengten politischen Horizont aufzubrechen, statt ›nur‹ gegen Leistungskürzungen im bestehenden Modell einzutreten.

Anmerkungen

- 1 OECD: Reforming public pensions. Paris, 1988.
- 2 Monike Queisser und Dimitri Vittas: The Swiss Multi-Pillar-Pensions System: Triumph of Common Sense? The World Bank, Washington, 2002.
- 3 Matthieu Leimgruber: Solidarity without the State? Business and the shaping of the Swiss Welfare State. Cambridge University Press, 2008.
- 4 Erich Gruner: Die Arbeiter in der Schweiz im 19. Jahrhundert: soziale Lage, Organisation, Verhältnis zu Arbeitgeber und Staat. Francke Verlag, Bern, 1968.
- 5 Jakob Tanner: Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft: Eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953. Limmat Verlag, Zürich, 1986. Hans-Ulrich Jost: Politik und Wirtschaft im Krieg: Die Schweiz 1938–48. Chronos, Zürich, 1998.
- 6 Regina Wecker, Brigitte Studer und Gaby Sutter: Die schutzbedürftige Frau: Zur Konstruktion von Geschlecht durch Mutterschaftsversicherung, Nachtarbeitsverbot und Sonder-schutzgesetzgebung. Chronos, Zürich, 2001.
- 7 Gosta Esping-Andersen: The three worlds of Welfare Capitalism. Princeton University Press, 1990.
- 8 Erwin Carigiet et al.: Wohlstand durch Gerechtigkeit – Deutschland und die Schweiz im soziopolitischen Vergleich. Rotpunktverlag, Zürich, 2006.
- 9 Giuliano Bonoli: Der Schweizer Sozialstaat im Ländervergleich – Das Ende eines Sonderfalls? In C. Suter et al.: Sozialbericht 2004. Seismo Verlag, Zürich, 2004.
- 10 Tobias Bauer et al.: Endlich existenzsichernde Renten. Erste Säule stärken – 3000 Franken Rente für alle. Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Bern, 2006.
- 11 Swisscanto: Medienmitteilung vom 23.4.2009 (Pensionskassenmonitor).
- 12 Swisscanto: Pensionskassen vor grossen Herausforderungen (Pensionskassenumfrage 2009), 14.5.2009.
- 13 Ständerat stimmt wackliger AHV-Vorlage zu, NZZ vom 4.6.2009.
- 14 Natürlich müsste eine solche Umstellung so bewältigt werden, dass die erworbenen Rechte in der zweiten und dritten Säule nicht verloren gehen. Dies ist ein technisches Problem, das ohne weiteres gelöst werden kann, sofern der politische Wille vorhanden ist.
- 15 Die Neue Zürcher Zeitung zitierte am 17. Juni 2009 eine Umfrage von TNS Infratest, nach der die befragten Personen in der Schweiz ihren Wissensstand in der Geldanlage im Durchschnitt weit überschätzten. Nach der Klassifikation der Umfrage wären nur fünf Prozent der Befragten zu den Profis zu zählen, 29 Prozent zu den Fortgeschrittenen, 48 Prozent zu den Anfängern und 18 Prozent zu den Unwissenden.
- 16 Jean-François Marquis: Scheinwahrheiten und Täuschungsmanöver. Couchepin und die Unternehmer greifen die Renten an. In: Debatte, Nr. 8, Mai 2004.
- 17 Überhebliche Fonds-Anleger, NZZ vom 17.6.2009.