

Reformbedürftige Altersvorsorge\*

## Italiens unbezahlbares Pensionssystem

### Mehr Rentenbezüger als Beitragzahlende

Italien hat ein weit ausgebautes, unübersichtliches, missbrauchsanfälliges und äusserst defizitäres Vor- und Fürsorgesystem. Seit kurzem übersteigt die Anzahl der Pensionierten sogar die Zahl der Beitragzahlenden. Obwohl die Defizitdeckungen des Staates ins Uferlose ansteigen, sind bisher erst wenige und nur graduelle Korrekturen vorgenommen worden.

T. K. Rom, im Dezember

Die nach dem Zweiten Weltkrieg eingerichtete italienische Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenvorsorge ist im Laufe der Jahrzehnte von einem kapitalbildenden, versicherungsähnlichen System zu einer auf dem Umlageverfahren beruhenden *Auffangeinrichtung entartet*. Der Wandel war nicht geplant, sondern ist in kleinen und unorganisierten Schritten von den politischen Kräften erzwungen worden. Gewissen Kategorien der Selbständigerwerbenden (den Gewerbetreibenden, Kleinbauern usw.) und in Krisengebieten (Erdbeben) wurden die Beitragszahlungen reduziert oder ganz gestrichen; sodann erhielten selbst Bürger, die keine Beitragszahlungen nachweisen können, einen Minimalrentenanspruch, und dem Fürsorgesystem wurden schliesslich auch die Defizite der *Lohnausfallkasse* der Unternehmer, die Zusatzkosten aus den Frühpensionierungen bei Beschäftigungsproblemen und selbst die Ausschaffungskosten für unerwünschte Ausländer aufgebürdet. Kurz: Das italienische System tendiert immer mehr Richtung *«Volkspension für alle Fälle»*.

#### Krasse Unterschiede in allen Sektoren

Insgesamt bestehen heute in Italien ein *halbes Hundert Rentensysteme*. Von grösster Bedeutung ist dabei der Pensionsfonds für Unselbständigerwerbende des *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale* (INPS), bei dem mehr als die Hälfte der 21,3 Mio. zwangsversicherten Italiener oder praktisch alle Angestellten des Privatsektors eingeschrieben sind. Zusammen mit einigen branchenorientierten Spezialkassen verwaltet das INPS rund sieben Achtel der obligatorischen Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherungen. Fast der ganze Rest entfällt auf die vom Schatzamt geführten *Kassen der Staatsangestellten*, und nur ein verschwindend kleiner Teil, etwa 2% der Gesamtbeiträge, geht an einige selbständige, *branchenorientierte Kassen* (der Journalisten, Ärzte usw.).

Die *Bedingungen* der einzelnen Systeme sind *sehr unterschiedlich*. Die *Arbeitnehmerbeiträge* haben sich in den letzten Jahren zwar bei 9% der Bruttolohnsumme eingependelt, die Anteile der *Arbeitgeber* streuen jedoch weit um den *Mittelwert von 41%* herum. Das Maximum dürfte aus demographischen und technischen Gründen bei der *Eisenbahnerkasse* mit 60% der Bruttolohnsumme erreicht sein. Grosse Unterschiede bestehen aber auch bei den *Leistungen*: Die besonders vorteilhaft behandelten Staatsangestellten können beispielsweise schon nach 20, in Spezialfällen sogar schon nach 15 Dienstjahren Renten (sogenannte *Babypensionen*) in Anspruch nehmen. Die andern Unselbständigen dagegen müssen die Altersgrenze abwarten oder mindestens 35 Beitragsjahre nachweisen. Bei den Unselbständigen gibt jedes Beitragsjahr (bis max. 40 Jahre) Altersrentenanspruch für 2% des Durchschnittslohnes der letzten Erwerbsjahre. Zu den *Maximalrenten* von 80% des Lohnes (90% bei den Beamten) kommen normalerweise die *einmaligen Abgangsleistungen* der Arbeitgeber. Die faktischen Altersrenten können deshalb über den während des Erwerbslebens bezogenen Lohn hinaus ansteigen.

Die einzelnen Kassen unterscheiden sich ferner in bezug auf das Pensionsalter, die Art der Indexierung, die Kumulierungsmöglichkeiten und Kalkulationsbasen. Die Unterschiede erklären sich nicht nur mit den branchenspezifischen Bedürfnissen. Wichtiger ist das Gewicht, welches die Versicherten der einzelnen Kassen im täglichen *politischen Kräftemessen* auf die Waage bringen, ihr Lobbying. Im italienischen Fürsorgewesen wird heute schwer gegen das Gebot gleicher Rechtsbehandlung verstossen; im internationalen Vergleich schneiden aber alle Einzelsysteme von INPS und Schatzamt angeblich sehr vorteilhaft ab.

### Weit verbreiteter Missbrauch

Vor diesem Hintergrund betrug das *Pensionsalter* in den meisten Kassen bis vor einem Jahr nur 55 Jahre für *Frauen* und 60 Jahre für *Männer*. Im Gegensatz zu andern Sozialversicherungssystemen Europas wird in Italien auf die Fixierung eines maximalen Familieneinkommens verzichtet. Selbst wenn im Familienverbund genügend andere Einkommensteile vorhanden sind, werden fast alle *Rentenansprüche* verstorbener Arbeitnehmer an die Hinterbliebenen «*vererbt*». Dies gilt selbst für einen Teil der *Invalidenrenten*. Das italienische System gestattet ferner auch die *Kumulierung* von Renten mit Renten (bis zu 80% des letzten Einkommens) und von Renten mit andern Einkommensteilen. Dabei wird oft weit über das Ziel hinausgeschossen. So kann es keine erwünschte Umverteilung sein, wenn ein alleinstehender Rentner grössere Einkommen bezieht als ein beruflich aktiver Familienvater.

Auch bei den Invalidenversicherungen ist das italienische System über die Massen verschwenderisch. In der Region *Sardinien* beispielsweise werden pro Altersrente 2,1 Invalidenrenten aus-

\* Vgl. NZZ Nrn. 277, 279, 285 und 291.

bezahlt, in der *Basilicata* sind es 2,2 und in der Region *Molise* sogar 3,2. Im hochindustrialisierten *Nordwesten* des Landes kommen auf jede Alterspension jedoch nur 0,3 Invalidenrenten. Der Unterschied erklärt sich mit den lockeren *Kriterien* zur Invalideitätsbestimmung im wirtschaftlich rückständigen Mezzogiorno. Die Invalidenrenten sind zu einem wichtigen strukturellen Steuerungsinstrument geworden. Davon wissen auch die politischen Parteien und die Mafia zu profitieren, die den Rentenfluss oft nach eigener Interessenlage lenken. Ein ähnlicher Missbrauch wird mit den *Krankenversicherungen* und den (mit falschen Arbeitsverträgen erschwindelten) *Mutterschaftsunterstützungen* betrieben. Der Gesamtaufwand für Krankenversicherungen, Mutterschaftsschutz und auch für die Arbeitslosen fällt im internationalen Vergleich allerdings eher bescheiden aus.

### Wachsende Lasten für den Staat

Seit zwei Jahrzehnten lassen sich die Leistungen der obligatorischen Sozialversicherung allein mit den ordentlichen Beiträgen von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Staat nicht mehr decken. Wegen der Belastung des Systems durch die nachträglich eingebauten sozialen Aufgaben *zugunsten der Allgemeinheit* ist es bisher als opportun empfunden worden, auf Beitragserhöhungen der Zwangsversicherten zu verzichten und die *Defizite aus der Staatskasse* zu begleichen. Das wert-

mässige Volumen der 21 Mio. Renten (bei gut 20 Mio. Beitragszahlern!) entsprach 1993 etwa 14% des Bruttosozialproduktes oder 237 Bio. L. Rund 60 bis 70 Bio. davon gingen *direkt* auf Kosten des Staates. Dazu kamen weitere Billionen für die vom Schatzamt verwalteten Kassen der öffentlichen Bediensteten. Wie viele es genau waren, weiss niemand, weil die Arbeitgeberbeiträge nicht gesondert ausgewiesen, sondern mit den Versicherungsleistungen saldiert werden. Die Belastung des öffentlichen Haushaltes wird in den kommenden Jahren wegen den Konjunktur- und Strukturschwächen Italiens, der «*Reifung*» hoher Altersrentenansprüche und aus *demographischen Gründen* beschleunigt weitersteigen.

### Halbherzige Reformen

Eine *rasche Sanierung* tut deshalb not. Per Rechtsverordnung ist 1992 zwar bereits ein bescheidenes Reformprogramm «zur Versteigerung des gesamten Rentenvolumens auf 13% des BIP» und zur Entflechtung des unübersichtlichen Filzes aus *Sonderregelungen und Privilegien* verabschiedet worden. An dessen Misserfolg ist aber nicht zu zweifeln: So wurde der Umfang der Maximalrenten nicht unter die bisher geltende Obergrenze von 80% des Durchschnittslohnes der letzten zehn (statt wie bisher fünf) Jahre gesenkt. Für die *Erhöhung des Pensionsalters* der Unselbständigen um fünf auf 60 Jahre für Frauen bzw. 65 Jahre für Männer und die Beseitigung der «*Babypensionen*» sind *sehr lange Übergangsfristen* angeordnet worden. Obwohl die Weiterführung des Umlageverfahrens bei der Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenversicherung (ohne Berücksichtigung der später hinzugekommenen Leistungen für die Allgemeinheit) wegen der *demographischen Entwicklung* nicht möglich ist, enthält die neue Regelung nur eine lauwarme Empfehlung an den Gesetzgeber, die Schaffung von *kapitalbildenden Pensionsfonds* «möglichst zu fördern». Bisher ist jedenfalls noch *nichts Konkretes* geschehen.