

Reformbedürftige Altersvorsorge***Gefährdete Sozialstandards in Österreich****Hinausgeschobene Problemlösung bei den staatlichen Renten**

Die Kostenexplosion in der österreichischen Altersversorgung ist aus politischen Gründen durch die letzte Pensionsreform nur wenig eingedämmt worden. Die Massnahmen zur Erhöhung des faktischen Pensionseintrittsalters sind eher marginal, so dass die in den nächsten Jahrzehnten zu erwartende Überalterung voll auf das System durchschlagen wird.

dk. Wien, im Dezember

Die längerfristige Finanzierung des *staatlichen Pensionssystems* bleibt trotz der vor kurzem in Kraft getretenen Pensionsreform in Österreich weiterhin eine *Zeitbombe*, auch wenn ihr bedrohliches Ticken durch kleine Lösungen vorerst etwas gedämpft worden ist. Die angemessene Altersvorsorge gehört nach Ansicht des überwiegenden Teils der Bevölkerung zu den *Hauptaufgaben des Staates*. Bei den vor drei Jahren eingeführten *betrieblichen Pensionskassen* ist der Boom ausgeblieben. Auch in der individuellen Eigenvorsorge liegt Österreich weit abgeschlagen. Die Direktprämien bei den Lebensversicherungen sind gemessen am Bruttoinlandprodukt (BIP) halb so gross wie im EG-Durchschnitt und liegen gegenüber dem OECD-Durchschnitt sogar noch tiefer.

Ehrgeiziges Pensionsprogramm

Das in seinen Zielen äusserst ambitionierte österreichische Pensionssystem fusst auf dem *Umlageverfahren*, das durch den sogenannten Generationenvertrag die erwerbstätige Generation dazu verpflichtet, für die Pensionen der älteren Generation aufzukommen. Konkret wird das System (zu jeweils etwa einem Drittel) durch die Beiträge der *Versicherten* und der *Arbeitgeber* sowie durch *Bundesbeiträge* finanziert.

Die aus Steuermitteln finanzierten *Bundeszuschüsse*, die inzwischen fast ein Drittel der Gesamtaufwendungen des Systems (knapp 3% des BIP) ausmachen, werden unter anderem dafür eingesetzt, die Beiträge für die sozialpolitisch motivierte beitragsfreie Anrechnung von sogenannten *Ersatzzeiten* (Mutterschaft usw.) abzudecken sowie die Ausgleichszahlungen zu leisten, die allen Pensionisten zugute kommen, die auf Grund ihrer eigenen Leistungen unterhalb eines bestimmten Mindesteinkommens bleiben. Das in den fünfziger Jahren eingerichtete umfassende Pensionssystem, das wesentliche Elemente des 1939 in Österreich eingeführten deutschen Konzepts übernommen hat, geht über die Grundabsicherung weit hinaus.

Steigende Belastungsquote

Mehrere Faktoren haben der österreichischen Pensionsversicherung zum Teil unabhängig von der demographischen Entwicklung seit den sechziger Jahren eine *starke Dynamik* verliehen. Die Anzahl der ausbezahlten Pensionen (ohne die Beamten, die eine Sonderregelung haben) hat sich im Zeitraum von 1960 bis Anfang der neunziger Jahre von rund 900 000 auf über 1,7 Mio. fast verdoppelt. Umgekehrt hat die Anzahl der Versicherten, also der *Beitragszahler*, nur um knapp 10% auf rund 2,9 Mio. zugenommen. Demzufolge ist auch die sogenannte *Pensionsbelastungsquote* (das Verhältnis zwischen der Anzahl der Pensionen und der aktiven Versicherten) rasch nach oben geschneilt, die nach anfänglich 340 zu 1000 nun bereits bei etwa 600 zu 1000 liegt.

Zahlreiche Erleichterungen bei den Anfallsbedingungen für die Pensionsleistungen sowie die Einführung der *vorzeitigen Alterspension* haben die Kostenbelastung des Systems nachhaltig erhöht. Dem ungebremsten Ausbau des Wohlfahrtsstaates sind erst in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre *leichte Zügel* angelegt worden. Mit der Verlängerung des Bemessungszeitraums und dem Wegfall der Studienzeiten als Ersatzzeiten für die Pensionsbemessung sowie auch der Berücksichtigung der Arbeitslosenquote bei der jährlichen Pensionsanpassung sind zum erstenmal seit Jahrzehnten die Leistungsvoraussetzungen und die Leistungen selber *nach unten revidiert* worden. Kostenerhöhend wirkte sich allerdings auch die wachsende Erwerbstätigkeit der *Frauen* aus, was dazu führte, dass immer mehr Frauen neben der Hinterbliebenenpension (bisher 60% der Altersrente des Mannes) auch eine aus *eigenem Anspruch* erhalten.

Wohl die grösste zusätzliche Belastung erwächst dem System jedoch daraus, dass der *Eintritt ins Berufsleben immer später* erfolgt, während umgekehrt das faktische *Pensionsantrittsalter ständig sinkt*. Dem immer kürzer werdenden Erwerbsleben steht durch die *steigende Lebenserwartung* eine sich verlängernde Inanspruchnahme der Renten gegenüber. Während das *gesetzliche* Pensionsalter bei 60 (bei den Frauen) bzw. bei 65 Jahren (bei den Männern) liegt, beträgt das *faktische Pensionsalter* im Durchschnitt lediglich etwa 58 Jahre. Mit der vom Verfassungsgericht unlängst verlangten Angleichung des Pensionsalters der Frauen an das der Männer soll im Jahre 2018 begonnen werden, wobei die volle Anpassung erst für 2032 vorgesehen ist.

In den letzten zehn Jahren ist das *faktische Pensionsalter* um nicht weniger als drei Jahre zurückgegangen. Durch die Anrechnung der Kindererziehungszeiten (vier Jahre pro Kind nach der letzten Pensionsreform) dürfte sich dieser Trend wohl weiter verstärken. Im internationalen Vergleich nimmt Österreich hinsichtlich der Pensionszahlungen gemessen am Sozialprodukt (über 10%) zweifellos eine *Spitzenstellung* ein. Im letz-

* Vgl. NZZ Nr. 277, 279, 285, 291 und 297.

ten Jahr wurden im Rahmen des öffentlichen Sozialsystems 223 Mrd. S für Pensionen im weitesten Sinne ausgegeben. Rechnet man den Aufwand für die Beamtenpensionen hinzu, kommt man auf einen Betrag von über 300 Mrd. S, was *rund 15% des BIP* ausmacht.

Frühpensionierung als Lebensziel

Die sich tendenziell verstärkende Reduktion des faktischen Pensionsalters hat im wesentlichen zwei Ursachen. Der Österreicher, so scheint es zumindest, ist ein geborener (oder auch nur ein erzogener) *Frühpensionist*. Umfragen zeigen immer wieder, dass sich eine sehr grosse Mehrheit der Bevölkerung nichts sehnlicher wünscht, als so früh als möglich in Pension zu gehen. Es mag dies vielleicht durchaus eine Mentalitätsfrage sein. Sicher ist aber auch, dass das System diesen Wünschen in hohem Masse entgegenkommt und selber *keine Anreize* bietet (oder aus politischen Gründen keine bieten will), das Erwerbsleben zu verlängern.

Besonders gravierend ist vor allem der Umstand, dass bereits seit geraumer Zeit der Anteil der sogenannten *Invaliditypensionen* steigt. Dass etwa 40% der neuen Pensionisten wegen Krankheit oder Invalidität bereits früher in den Ruhestand gehen, ist auf jeden Fall mit dem Gesundheitszustand allein nicht zu erklären. Die Fortschritte in der Medizin sowie auch die geringere körperliche Anstrengung im Berufsleben würden eher eine *umgekehrte Entwicklung* erwarten lassen. Wesentlich zur Explosion der Frühpensionen hat der Staat selber beigetragen, indem er seit der Mitte der siebziger Jahre (erste Wirtschaftskrise) in zunehmendem Masse die auftretenden Schwierigkeiten auf dem *Arbeitsmarkt* durch die Förderung von Frühpensionen aufzufangen versucht. Die Erwerbsquote der älteren Arbeitnehmer in Österreich hat sich deshalb in den letzten Jahren drastisch verringert und liegt bereits weit unter den Werten anderer vergleichbarer Länder. Von den *60- bis 64jährigen* sind heute beispielsweise *nur noch 9,3%* erwerbstätig.

Das Pensionssystem reagierte auf die steigende finanzielle Belastung vor allem mit einer kräftigen Erhöhung der *Versicherungsbeiträge*. Hatte der Gesamtbeitrag (Arbeitnehmer und Arbeitgeber) im Jahre 1960 bei den Unselbständigerwerbenden noch 11% (Angestellte) und 12% (Arbeiter) der jeweiligen Beitragsgrundlage betragen, so erreicht er heute *bereits 22,8%*. Die Alterspension, die *pro Jahr 14mal* ausbezahlt wird, liegt derzeit trotz den weit über der Inflation liegenden Anpassungen in den letzten Jahrzehnten im Durchschnitt jedoch nur knapp über 10 000 S im Monat. In 15% aller Pensionsfälle garantiert der Staat durch

Ausgleichszahlungen ein Mindesteinkommen, das bei Alleinstehenden derzeit bei 7000 S und bei Ehepaaren bei 10 000 S liegt.

Zaghafte Korrekturen

Die *höchstmögliche erreichbare Rente* beläuft sich derzeit auf 24 500 S im Monat. Voraussetzung ist freilich, dass der Betroffene stets die höchste Prämie bezahlt hat, das heisst über ein Bruttoeinkommen verfügte, das mindestens gleich hoch war wie die Höchstbeitragsgrundlage (derzeit 33 600 S), sowie auch ein erfülltes Berufsleben von mindestens 45 Jahren aufweisen konnte. Geht man vom relativ niedrigen *Durchschnittsverdienst* aus, der in Österreich 1993 monatlich brutto bei knapp 19 000 S und netto bei 13 000 S lag, scheint zumindest theoretisch und rechnerisch das Ziel der «Erhaltung des gewohnten Lebensstandards im Ruhestand», das trotz den Schwierigkeiten auch weiterhin angestrebt werden soll, durchaus erreicht.

Zu den bereits bestehenden Faktoren kommt in den kommenden Jahren durch die ungünstige *demographische Entwicklung* ein weiteres stark kostenbelastendes Element hinzu. Die zu erwartende rapide Überalterung der Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten wird die Pensionsbelastungsquote von derzeit etwa 600 Personen je 1000 Versicherte bis zum Jahre 2030 je nach Szenario auf 770 bis über 1000 ansteigen lassen und zu einer *Zunahme der Kosten* der Pensionsversicherung um etwa 75% führen. Eine Erhöhung der Versicherungsbeiträge auf über 40% oder eine massive Aufstockung der direkten Bundeszuschüsse auf über 11% des Sozialprodukts, die zur Deckung der künftigen Kosten erforderlich wären, lassen sich politisch kaum durchsetzen und würden den Generationenvertrag zweifellos ernsthaft in Frage stellen. In einer 1991 erschienenen Studie empfiehlt der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen in erster Linie, das effektive niedrige Pensionsalter schrittweise dem gesetzlichen anzunähern.

Die jüngste Pensionsreform ist in weiten Teilen diesen Empfehlungen gefolgt. Zur längerfristigen Kostendämpfung für die zukünftigen Rentenanpassungen wird die sogenannte Nettoangleichung eingeführt, die dazu führen soll, dass die Pensionen nicht stärker als die Nettoeinkommen der Unselbständigerwerbenden steigen. Politisch ist die damit verbundene «*Verarmung*» der Pensionisten indes ohne grosses Risiko, da sie nur sehr langsam vor sich geht und von den Betroffenen erst nach langen Zeiträumen wahrgenommen wird. Ein weiterer Schwerpunkt der Reform besteht in der Einführung der *Gleitpension*, die zusammen mit anderen Anreizen (proportional höhere Renten bei späterer Pensionierung) den Zweck verfolgt, das faktische Pensionsalter etwas zu erhöhen.

Diese «*zarten*» Anreize werden aber zweifellos keine Wunder bewirken, so dass auch diese Reform darauf verzichtet, durch eine signifikante Erhöhung des Pensionseintrittsalters das System für die Zukunft abzusichern. Die *wirkliche Sanierung*, für die auch dieses Mal der politische Mut gefehlt hat und die angesichts der an ihre Grenzen stossenden Finanzierbarkeit des überbordenden Wohlfahrtsstaates dringend erforderlich gewesen wäre, *steht noch aus*.