

NACHHALTIGE PENSIONSSICHERUNG Pensionsreformen und die Interessen der ArbeitnehmerInnen

1. Interessengegensätze bei Pensionsreformen	98
2. Ausgangspunkt der Pensionsreform in Österreich	101
3. Die Elemente der österreichischen Pensions„kürzungs“reform	102
4. Die österreichische Pensionsreform 2003 im europäischen Vergleich	102
5. Einstieg in die dritte Säule	103
6. Harmonisierung der Pensionssysteme	104
7. ÖGB-Pensionsreformmodell: mehr Sicherheit/ Berechenbarkeit in das System einbauen	104
8. Regierungsmodell für die Harmonisierung	106
9. Notwendigkeit von Pensionsreformen?	107
10. Merkwürdige Diskursverschiebung	110
11. Kapitaldeckungsverfahren, Umlageverfahren und die Demografie	111
12. Kapitaldeckung: höheres und schwerer kalkulierbares Risiko	114
13. Stabilisierung des Pensionssystems durch steigende Erwerbsquoten	115
14. Risikoprivatisierung	116

David Mum

Ökonom,
Mitarbeiter der
Grundlagenabteilung
der Gewerkschaft der
Privatangestellten
(GPA) in Wien

Die Ausgestaltung der Pensionssysteme unterliegt tief greifenden Änderungen. Diese waren insbesondere in den 90er Jahren in vielen Staaten mit Konflikten und sozialen Auseinandersetzungen verbunden. In Österreich führten Pläne und Ankündigungen einer einschneidenden Pensionsreform zu den ersten flächendeckenden Streikbewegungen seit mehr als fünf Jahrzehnten.

Pensionen unterscheiden sich von anderen Transferleistungen

Große, verallgemeinerte Streik- bzw. Protestbewegungen, die sich anlässlich geplanter Leistungs- und Zugangsverschlechterungen im Pensionssystem entwickelt haben, fanden auch in Italien 1994 und 2003, in Frankreich 1995 und 2003, in der Tschechischen Republik 1995 und in Griechenland 2001 statt. Die Ausgestaltung der Pensionssysteme ist ein Kernpunkt der Auseinandersetzung um die Funktionsweise und die Aufgaben, die den Sozialstaaten zugewiesen werden. Pensionen unterscheiden sich von anderen Transferleistungen dadurch, dass sie unbefristet gewährt werden. Daher machen sie einerseits einen hohen Anteil des Sozialbudgets aus und andererseits wirkt sich für die PensionistInnen eine Änderung der Leistungsgewährung „lebenslang“ aus.

Ausgabenbeobachtung der EU durch Methode der offenen Koordinierung

Insbesondere seit 1993 versuchten die Mitgliedstaaten der EU, das Wachstum der Pensionsausgaben zu drosseln, was in Zusammenhang mit den Sparzielen zur Erreichung der im Vertrag von Maastricht für die Währungsunion festgelegten Konvergenzkriterien gesehen werden kann. Seither haben sich die Finanzminister darum bemüht, Druck zu entwickeln, durch Pensionsreformen das künftige Ausgabenwachstum zu reduzieren und durch eine Redimensionierung der ersten Säule Teile der Risiken der Alterssicherung auf die einzelnen Menschen zu verlagern. Die Beobachtung der Ausgaben für die öffentlichen Pensionen wurde auf EU-Ebene durch die Methode der offenen Koordinierung institutionalisiert.

1. Interessengegensätze bei Pensionsreformen

Die verschiedenen Akteure, die im Wesentlichen als BeitragszahlerInnen und/oder LeistungsempfängerInnen an

Pensionssystemen beteiligt sind, haben unterschiedliche Interessen. Diese können vereinfacht folgendermaßen dargestellt werden:

- Die Versicherten wollen ein garantiertes und abschätzbare Einkommen im Alter.

Daher liegt es im Interesse der Versicherten, dass die öffentlichen Pensionssysteme Leistungen gewähren, die ihrer Höhe nach einschätzbar und sicher sind, die Existenz absichern und am Einkommen in der Erwerbsphase orientiert sind. Damit soll ein Einbruch des Lebensstandards im Alter vermieden werden.

- Die Arbeitgeber wollen geringe Abgaben auf die Arbeitskosten.

Die Arbeitgeber sind über die Arbeitgeberbeiträge an der Finanzierung der meisten Pensionssysteme beteiligt. Die Arbeitgeber verfolgen verstärkt die Strategie, sich aus der solidarischen Finanzierung der Pensionen teilweise zurückzuziehen, um ihre Ausgaben für die Arbeitgeberbeiträge zu senken oder zumindest zu begrenzen. Andererseits sind die Arbeitgeber nicht generell an einer möglichst restriktiven Leistungsgewährung interessiert. Denn die Möglichkeit eines vorzeitigen Pensionsantrittes macht es einfacher, Personalabbau durchzuführen, ohne dass dieser mit großen Spannungen verbunden ist.

- Die Regierungen wollen ihre Zahlungsverpflichtungen einschränken.

Regierungen verfolgen – wie die Pensionsreformen seit den 90er Jahren zeigen – zumeist das Ziel, die künftigen Pensionsausgaben zu begrenzen. Das Ausmaß, mit dem diese Zielsetzung anderen gegenüber gewichtet wird, ist allerdings unterschiedlich. Deutlich kommt sie in jenen Reformen hervor, die eine Umstellung des Pensionssystems von einem leistungsorientierten auf ein beitragsorientiertes Modell vorsehen.

Aber es lässt sich generell eine stärkere Gewichtung dieser Ausgabenbegrenzung feststellen. Diese ist seit den

Maastrichtkriterien, dem Stabilitätspakt und der europäischen Diskussion um die Alterung der Gesellschaft in den Vordergrund getreten.

- Finanzsektor – will seinen Markt erweitern (Interesse an Privatisierung)

Es gibt einen potenziellen Gewinner und Motor der Zurückdrängung der öffentlichen Pensionssysteme: die Anbieter privater Altersvorsorgeprodukte, deren Markt umso größer ist, je größer die „Pensionslücke“, also der Differenzbetrag zwischen dem Aktiveinkommen und der Höhe der öffentlichen Pension, ist.

- Internationale Organisationen – IWF, Weltbank und OECD
In der zweiten Hälfte der 90er Jahre haben viele Staaten in Lateinamerika und Osteuropa sowie der ehemaligen UdSSR ihre Pensionssysteme zumindest teilweise auf Kapitaldeckung umgestellt. Dieser Umstieg ist auch durch die gezielte Arbeit internationaler Organisationen in diese Richtung zu erklären. Insbesondere die Weltbank hat seit Erscheinen ihres Buches „Averting the Old Age Crisis“ („Abwenden der Krise der Überalterung“) 1994 Reformen hin zum Mehrsäulensystem gezielt propagiert und die Kreditgewährung an dementsprechende Pensionsreformen gekoppelt.

Weltbank hält sich für Generalbevollmächtigte bei der Ausgestaltung der Pensionssysteme

Auch wenn der realpolitische Einfluss der Weltbank vor allem in Lateinamerika und Osteuropa gegeben war, so hält sie sich anscheinend für die Generalbevollmächtigte bezüglich der Frage der Ausgestaltung der Pensionssysteme. So fiel Robert Holzmann, Direktor für soziale Sicherheit in der Weltbank, Anfang Mai dadurch auf, dass er das österreichische Pensionssystem trotz der Pensionsreform 2003 für viel zu teuer hält. „Österreich ist mit den hohen Pensionskosten nicht mehr wettbewerbsfähig.“

Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Industrie ist sehr hoch

Die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Industrie ist unbestritten sehr hoch und wird nicht durch die Ausgaben der Pensionssysteme determiniert.

- Im ersten Quartal 2004 war der Anstieg der Arbeitskosten von allen 25 EU-Mitgliedstaaten in Österreich am geringsten.
- Die Produktivität stieg in Österreich weit stärker als die Arbeitskosten. Das Wachstum der Löhne bezogen auf die erzeugten Produkte (Lohnstückkosten) war in Österreich zwischen 1997 und 2002 das geringste in der EU.

Es ist bemerkenswert, dass jemand, der als Pensionsreformexperte gilt, sich dazu herablässt zu meinen, eine Pensionsreform, die 2003 beschlossen wurde, ab 2004 wirksam wird und sich hauptsächlich auf die Pensionsneuzugänge auswirkt, sollte nach einem halben Jahr zu einer markanten Reduktion der Pensionsaufwendungen am BIP führen.

2. Ausgangspunkt der Pensionsreform in Österreich

Im europäischen Vergleich bietet das öffentliche Pensionssystem in Österreich bislang eine relativ umfassende Versorgung und vergleichsweise hohe Einkommensersatzraten. In der BRD sind 82 % der Erwerbstätigen im gesetzlichen Rentensystem versichert, in Österreich 95 %.¹ Klarerweise liegt das österreichische, auf dem Sozialversicherungsprinzip beruhende, Alterssicherungssystem wegen der Anbindung an die Erwerbstätigkeit – was den Erfassungsgrad betrifft – hinter universellen auf dem Wohnortprinzip beruhenden Versorgungssystemen.

Die Nettoersatzraten lagen in den letzten Jahren im Durchschnitt bei knapp 80 %, wobei diese bei den Männern höher als bei den Frauen gelegen sind. Die Anbindung der Pensionsansprüche an die Erwerbstätigkeit und der Pensionshöhe an die Einkommenshöhe und Versicherungsdauer bewirkt aber, dass die Pensionen der Männer im Durchschnitt mehr als doppelt so hoch sind wie die der Frauen.

*in Österreich
vergleichs-
weise hohe
Einkommens-
ersatzraten*

3. Die Elemente der österreichischen Pensions„kürzungs“reform

Die im Juni 2003 beschlossene Pensionsreform sieht eine Abschaffung aller vorzeitigen Alterspensionen und drastische Leistungskürzungen vor. Diese parametrische „Reform“ beruht auf folgenden Eckpunkten:

- Völlige Abschaffung des vorzeitigen Pensionsantrittes
- Senkung der Steigerungspunkte. D. h., für einen „vollen“ Pensionsanspruch (80 % der Bemessungsgrundlage) benötigt man dann 45 statt 40 Versicherungsjahre.
- Verlängerung der Durchrechnung bzw. des für die Pension maßgeblichen Referenzeinkommens von 15 auf 40 Jahre. Dabei ist die Valorisierung zurückliegender Einkommen sehr gering und liegt deutlich unterhalb der Einkommensentwicklung.
- Die Verluste durch die Pensionsreform werden mit 10 % gedeckelt. Diese Deckelung wird möglicherweise auf 5 % 2004 gesenkt und steigt bis 2024 auf 10 % an.

Reform zwingt Menschen in die private freiwillige Altersvorsorge

Die Reform würde im Endausbau bei Menschen – bei Entfall der Deckelung – mit bis zu 40 Versicherungsjahren zu einer Pensionsminderung um durchschnittlich 38 % und bei 45 Versicherungsjahren um 27 % führen. Damit werden insbesondere Menschen jüngeren und mittleren Alters in die private freiwillige Altersvorsorge gezwungen, um ihren Lebensstandard im Alter aufrechterhalten zu können.

4. Die österreichische Pensionsreform 2003 im europäischen Vergleich

Österreich: kurze Übergangsfristen und Bündel von pensions-senkenden Maßnahmen

Die österreichische Pensionsreform des Jahres 2003 liegt, was die einzelnen Maßnahmen betrifft, durchaus im europäischen Trend. Was die schwarz-blaue Pensionsreform aber von Maßnahmen in den anderen Ländern unterscheidet, sind einerseits die teilweise sehr kurzen Übergangsfristen und andererseits die Kombination von vielen Maßnahmen, die allesamt pensionssenkend wirken. Die gänzliche Abschaffung

des vorzeitigen Pensionsanspruches stellt europaweit die Ausnahme dar und wird unter den gegebenen Umständen auf dem Arbeitsmarkt zu einer Erhöhung der Erwerbslosigkeit führen.

5. Einstieg in die dritte Säule

In Österreich ist die betriebliche Altersvorsorge nicht zuletzt wegen der relativ hohen Einkommensersatzraten in der ersten Säule wenig verbreitet. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich das infolge der deutlichen Leistungskürzungen der öffentlichen Pensionen in großem Rahmen ändern wird, ist nicht sehr hoch.

Doch es zeichnet sich ab, dass die Gewerkschaften die Altersvorsorge nun auch in den Kollektivverträgen zu einem Thema machen, damit der Abbau der ersten Säule nicht zu einer völligen Individualisierung im Rahmen der dritten Säule führt. In der Papierindustrie wurde per Kollektivvertrag der Einstieg dieser Branche in die betriebliche Altersvorsorge vereinbart. Es wurde ein (Einstiegs-)Beitragssatz von 0,9 % vereinbart. Damit wird aber die Pensionslücke, die die Reform gerissen hat, bei weitem nicht abgedeckt, aber die Gewerkschaften haben damit klar gemacht, dass die Altersvorsorge, die bislang auf betrieblicher Ebene gestaltet wurde, nun auch ein Bereich ist, der auf kollektivvertraglicher Ebene gestaltet werden soll. Es ist davon auszugehen, dass Regelungen der zweiten Säule auch in andere Kollektivverträge Eingang finden werden.

Der Haupttrend geht aber bislang in Richtung individuelle Altersvorsorge. Hier gibt es neue Produkte mit erheblicher finanzieller Förderung durch die öffentliche Hand. Alleine 2003 haben 280.000 ÖsterreicherInnen Verträge zur so genannten Zukunftsvorsorge Neu unterzeichnet.²

Eine Folge der Reform ist daher einerseits eine Privatisierung und Individualisierung der Altersvorsorge und andererseits der Versuch der Gewerkschaften, Altersvorsorge kollektivvertraglich mitzugestalten.

Altersvorsorge wird auch in KVs vermehrt zum Thema

Haupttrend geht aber v. a. in die individuelle Altersvorsorge

6. Harmonisierung der Pensionssysteme

Mit der Pensionsreform wurde am 11.06.2003 auch ein Entschließungsantrag zur Harmonisierung der Pensionssysteme beschlossen, der vorsieht, ab 01.01.2004 die verschiedenen bestehenden Pensionssysteme auf Basis eines Systems von beitragsdefinierten Pensionskonten zusammenzuführen.

In der Folge tagten bis in den Juli 2004 22 runde Tische, bei denen neben Regierungsmitgliedern auch die Spitzen der Sozialpartner eingebunden waren. Zwar erzielte man in vielen Fragen eine Einigung, doch letztlich stimmten die ArbeitnehmerInnenvertreter dem Paket nicht zu, weil es keine Bereitschaft gab, starke Kürzungen der Pensionen zu verhindern.

*ÖGB-Modell
der „Österreich-
pension“*

Der ÖGB hat im Herbst 2003 das Modell der „Österreich-pension“ als Grundlage für ein harmonisiertes Pensionssystem beschlossen und versucht, diese Grundzüge in den Verhandlungen durchzusetzen.

7. ÖGB-Pensionsreformmodell: mehr Sicherheit/Berechenbarkeit in das System einbauen

*in nahezu jeder
Legislatur-
periode wird
Pensionsreform
beschlossen*

Die Gewerkschaften erachten es als notwendig, dass das öffentliche Pensionssystem für die Menschen mit niedrigen und mittleren Einkommen eine ausreichende Altersvorsorge sichert, und wollen den leistungsdefinierten Charakter des öffentlichen Pensionssystems erhalten. Die Tatsache, dass in nahezu jeder Legislaturperiode eine Pensionsreform beschlossen wird, die den Zugang restriktiver und die Leistungen niedriger gestaltet, untergräbt allerdings den Vorzug leistungsdefinierter Systeme, die den Versicherten eine bestimmte Leistungshöhe in Aussicht stellen und garantieren sollen. Ein leistungsdefiniertes System, dessen Leistungsdefinition laufend und mitunter rückwirkend geändert wird und damit auch in der unmittelbaren Zukunft eine unbekannte Größe darstellt, kann auf kein Vertrauen seitens der Versicherten bauen. Daher soll nach den Vorstellungen der Gewerkschaften das

leistungsdefinierte System künftig im Rahmen eines Pensionskontos transparenter dargestellt werden. Während bei einem beitragsdefinierten Pensionskonto die Höhe der zukünftigen Pension unklar bleibt, sollen bei leistungsorientierten Pensionskonten Jahr für Jahr Pensionsansprüche aufgrund des Verdienstes (Beitragsgrundlage) gutgeschrieben werden, die zum Pensionsbeginn aufgewertet in Summe die endgültige Pension ergeben. Das bedeutet, dass die Höhe der Pensionsleistung bereits zum Zeitpunkt des Erwerbes der Versicherungszeit fix zugesagt wird.

Bei einem beitragsdefinierten Pensionskonto bleibt die Höhe der zukünftigen Pension demgegenüber unklar. Diese ergibt sich durch eine so genannte Verrentungsberechnung. Dabei werden die bislang vom Versicherten geleisteten Pensionsversicherungsbeiträge anhand der zu erwartenden Pensionsbezugsdauer in monatliche Pensionen umgerechnet.

Bei einem leistungsdefinierten Konto wirken sich höhere Beiträge (bzw. eigentlich höhere sozialversicherte Einkommen) transparent in Form von höheren, gesicherten Ansprüchen aus. Damit kann der Vorteil der solidarischen, auf dem Umlageverfahren basierenden öffentlichen Pensionsversicherung ganz explizit dargestellt werden.

Das Modell der Gewerkschaften beruht u. a. auf folgenden Kernpunkten:

- Festhalten am Umlageverfahren.
- Einheitliches Pensionssystem für alle in Österreich Versicherten.
- 80 Prozent Pension auf Basis des Lebensdurchschnittseinkommens bei 45 Versicherungsjahren und Antritt der Pension zum Regelpensionsalter mit 65 Jahren.
- Vorzeitiger Pensionsantritt soll weiter möglich sein.
- Bisher erworbene Versicherungszeiten werden nach bisherigem Pensionsrecht (vor „Reform 2003“) berücksichtigt. Keine rückwirkende Entwertung bereits erworbener Anwartschaften.
- Faire Aufwertung zurückliegender Zeiten bei der Durchrechnung.

*System
soll durch
leistungs-
definiertes
Pensionskonto
transparenter
werden*

*Kernpunkte des
Gewerkschafts-
modells*

- Höhere Bewertung der Ersatzzeiten, Ersatzzeiten werden zu Beitragszeiten.
- Jährliche Anpassung der Pensionen mit der Inflationsrate.

8. Regierungsmodell für die Harmonisierung

Das neue Pensionssystem beruht auf einem leistungsdefinierten Pensionskonto, was einen wesentlichen Schritt dahingehend darstellt, das System transparenter und vertrauenswürdig zu gestalten. Damit haben sich ÖGB und AK argumentativ gegen das drohende beitragsorientierte Pensionskonto durchgesetzt. Zumindest im neuen System sollten damit rückwirkende Pensionskürzungen ausgeschlossen werden. Diese Transparenz betrifft aber nicht die nach dem Altrecht berechnete Pension, die im Wege der Parallelrechnung für die unter 50-Jährigen auch in die Pensionsberechnung eingeht. Das Neurecht gilt ausschließlich nur für die ab 2005 erstmals Versicherten.

Die Aufwertung der zurückliegenden Versicherungszeiten wird im harmonisierten Recht verbessert und orientiert sich an der Lohnentwicklung.

Einigung auf ein Gesamtpaket ist nicht gelungen, weil ...

Was nicht gelungen ist und somit die Einigung auf ein Gesamtpaket verhindert hat, war, dass die Bauern und Selbstständigen keine Beiträge in der gleichen Höhe wie die ArbeitnehmerInnen zahlen müssen, die Landes- und GemeindebeamtenInnen nicht verlässlich in das neue System eingebunden werden und die Ersatzzeiten zwar besser berücksichtigt werden, aber die neuen Bemessungsgrundlagen nicht hoch genug sind, um Pensionsverluste durch die Lebensdurchrechnung ausreichend zu kompensieren, was vor allem Frauen treffen wird.

Ein früherer Pensionsantritt (Pensionskorridor) bleibt bis zur Angleichung des Frauen- und Männerpensionsalters Männern vorbehalten. Bei Schwerarbeitern soll ein Pensionsantritt zwar ab 60 Jahren möglich sein, doch auch dies nützt in den nächsten Jahrzehnten den Frauen nichts, zudem sollen von dieser Regelung nur 5% der Pensionsneuzugänge profitieren.

9. Notwendigkeit von Pensionsreformen?

Zweifellos bedeuten die demografischen Veränderungen, die in den nächsten Jahrzehnten (ab 2010) zu einer deutlichen Erhöhung der Altenlastquote führen werden, dass in den Pensionssystemen Handlungsbedarf gegeben ist. Diesem Handlungsbedarf wird am besten durch einen umfassenden Ansatz Rechnung getragen, der die Finanzierung sicherstellt, die Beschäftigung erhöht und die Ausgaben kontrollierbar macht.

Klar ist: Die Pensionen für das Jahr 2030 werden nicht dadurch gesichert, dass man in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit den Pensionsantritt durch die Abschaffung der vorzeitigen Pensionen hinauszögert. Die starken demografischen Verschiebungen, die Probleme für die Finanzierung mit sich bringen können, setzen beginnend ab 2010/2015 ein. Dann nehmen die stark besetzten Jahrgänge im Erwerbsalter ab. Das schafft Spielraum für eine Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters. Dass es zu Engpässen am Arbeitsmarkt kommen wird, stellt ein denkbare Szenario dar. Unter diesen grundlegend geänderten Rahmenbedingungen ist es sinnvoll, die Anreize für ein längeres Verbleiben der Menschen im Erwerbsleben zu verstärken. Denn nur existente Beschäftigungschancen können als Anreiz für einen späteren Pensionsantritt wirken.

Die Bevölkerungsprognosen, die natürlich mit Vorsicht gehandhabt werden müssen, geben jedenfalls keinen zwingenden Anlass für ein abruptes Vorgehen. Die Verschiebungen in der Bevölkerungszusammensetzung sind zwar gravierender Natur und müssen politisch begleitet werden, erstrecken sich aber über einen langen Zeitraum.

Die Zahl der Menschen im Erwerbsalter in Österreich – gemessen an den 15- bis 60-Jährigen – wird laut der Hauptvariante der Bevölkerungsprognose noch bis 2013 zunehmen. Liegt sie 2003 bei 4.992.046, so steigt sie bis 2013 auf 5.133.466 und wird erst im Jahr 2020 unter den Wert von 2003 fallen. So weit die Absolutzahlen. Relevant ist aber insbesondere der Anteil der Menschen im Erwerbsalter an der Gesamt-

*nur existente
Beschäftigungschancen
können Anreiz
für späteren
Pensionsantritt
sein*

*Zahl der
Erwerbsfähigen
wird bis 2013
zunehmen*

auch Anteil der Menschen im Erwerbsalter an der Gesamtbevölkerung steigt in den nächsten Jahren noch leicht

bevölkerung. Der Anteil der 15- bis 60-Jährigen liegt 2003 bei 61,8 % und steigt in den nächsten Jahren noch leicht auf 62 %. Ab 2009 sinkt er von 62 %, bis er 2020 erstmals unter 60 % und 2030 unter 55 % fällt. Danach verbleibt er dann laut Prognose in den Jahren 2050 bis 2075 bei knapp 52 %.

Rahmenbedingungen für längeres Arbeitsleben

Diese langfristigen Tendenzen würden eine durchdachte und die Menschen einbeziehende Pensionsreform rechtfertigen. Es ist durchaus denkbar und sinnvoll, dass bei einer deutlich längeren Lebenserwartung der Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Arbeitsleben nach hinten verschoben wird. Doch dafür muss es nicht nur genügend Arbeitsplätze geben: Damit dies eine akzeptable Perspektive darstellt, müssen auch die Arbeitsbedingungen so beschaffen sein, dass man sich nicht nach 3 Jahrzehnten im Arbeitsleben völlig verausgabt hat. Ein Mittel, um ein längeres Arbeitsleben zu erreichen, wäre eine Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit und damit ein „Vorziehen“ jener Lebensarbeitszeitverkürzung, die nicht nur in Österreich bisher primär über ein früheres Ausscheiden aus dem Erwerbsleben stattgefunden hat.

Eine Arbeitszeitverlängerung, wie sie von Vertretern der Industrie gefordert wird, ist unvereinbar mit den Zielen, die Erwerbsquote anzuheben und ein späteres Ausscheiden aus dem Erwerbsprozess zu erreichen. Vielmehr würde der laufende Druck auf die Beschäftigten zunehmen, was einem längeren Verbleib im Erwerbsprozess entgegenwirkt. Gleichzeitig würden die Arbeitsmarktchancen der Erwerbslosen weiter gesenkt werden.

Vor dem Hintergrund des niedrigen Wirtschaftswachstums, des stagnierenden bzw. sogar leicht rückläufigen Arbeitszeitvolumens kann von einer Arbeitszeitverlängerung kein positiver Beitrag zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation ausgehen. Im Gegenteil – es würden bestehende Probleme verschärft werden: die Trennung in Kern- und Randbelegschaften, erhöhter Arbeitsdruck auf der einen und verfestigte Arbeitslosigkeit auf der anderen Seite. Eine Arbeitszeitverlängerung wird die geschlechtsspezifische Zuordnung zu Teilzeit- und Vollzeitarbeit vertiefen.

Bei allen Argumenten, die für ein späteres Pensionsantrittsalter sprechen, sollte die Pensionsbezugsdauer nicht absolut, also in den Jahren des Pensionsbezuges, stabilisiert werden, sondern relativ. Das heißt, dass bei steigender Lebenserwartung die Relation zwischen Erwerbsphase und Pensionsphase stabilisiert wird. Der Produktivitätsgewinn kann dadurch zum Teil bei steigender Lebenserwartung durch eine längere Pensionsbezugsdauer realisiert werden. Dies würde beispielsweise dazu führen, dass eine um ein Jahr höhere Lebenserwartung bedeutet, 8 Monate länger zu arbeiten und 4 Monate länger in Pension zu sein. Damit steigt sowohl das faktische Pensionsantrittsalter (um 8 Monate) als auch die Pensionsbezugsdauer (um 4 Monate).

Sinnvollerweise sollten in einem solidarischen gesellschaftlichen Alterssicherungssystem die Kosten der Alterung der Gesellschaft möglichst breit verteilt werden. Ein steigender Altenanteil soll auch steigende Kosten für die Alterssicherung bedeuten. Alles andere würde auf eine relative Verarmung der Menschen im Alter hinauslaufen. Änderungen müssen bei einem umfassenden Ansatz sowohl bei der Leistungsberechnung, den Zugangsvoraussetzungen und der Finanzierung ansetzen.

Diese steigenden Kosten müssen innerhalb und zwischen den Generationen gerecht verteilt werden. Das heißt, es muss Änderungen sowohl auf der Seite der Beiträge als auch auf der Seite der Leistungsberechnung geben. Sozial verträgliche Reformen sollten nicht generell das Leistungsniveau senken, sondern dieses an andere, den gegebenen Rahmenbedingungen angepasste Zugangsvoraussetzungen knüpfen. Wenn es der Arbeitsmarkt ermöglicht länger zu arbeiten, könnte dasselbe Leistungsniveau bei einem nach hinten verschobenen Antrittsalter gewährt werden. Wird dies aber in Perioden hoher Erwerbslosigkeit getan, bedeutet es in der Regel nicht dasselbe Sicherungsniveau bei späterem Pensionsantritt, sondern eine geringere Leistung bei gleichem (oder selbst späterem) Pensionsantritt.

Es muss auch zu einer gerechten Finanzierung der Pensionen über Beiträge, Steuerzuschüsse und wertschöpfungsbezogene

*Relation
zwischen
Erwerbs- und
Pensionsphase
soll stabilisiert
werden*

*Kosten in der
Gesellschaft
möglichst breit
verteilen*

*Leistungsniveau
an gegebene
Rahmen-
bedingungen
anpassen*

*einnahmen-
seitiger
Spielraum* Finanzierungselemente kommen. Gerade bei der Finanzierung stellt sich die Frage der Verteilungsgerechtigkeit. Gegenwärtig werden überwiegend die Arbeitseinkommen für die Finanzierung der Sozialsysteme herangezogen. Nur der steuerliche Anteil der Pensionsfinanzierung bedeutet auch die Einbeziehung anderer Einkommensarten für die Alterssicherung. Die steuerschonende Behandlung der Gewinne, Kapital- und Vermögenseinkommen bedeutet, dass es noch einen einnahmenseitigen Spielraum gibt, der – wird er genutzt – eine gerechtere Finanzierung der Rentensysteme bedeuten würde.

10. Merkwürdige Diskursverschiebung

*„Aging“
erlebt wahre
Konjunktur* Bei aller Notwendigkeit, die Pensionssysteme im Hinblick auf die Alterung der Gesellschaft zu reformieren und zu stabilisieren, soll hier noch erwähnt werden, dass die Problematisierung des „Aging“, der Alterung der Gesellschaft, gegenwärtig eine wahre Konjunktur erlebt. Während noch vor wenigen Jahren vor dem Hintergrund der anhaltenden Massenerwerbslosigkeit das „Ende der Arbeit“ und „jobless growth“, also Wachstum ohne Beschäftigungszunahme, als vordringliche Probleme thematisiert wurden, herrscht gegenwärtig geradezu Panik vor einer Arbeitskräfteknappheit wegen der Alterung der Gesellschaft vor. Angesichts der nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit und der in vielen Staaten geringen Erwerbsbeteiligung mutet diese radikale Verschiebung der öffentlichen Problemwahrnehmung doch einigermaßen seltsam an.

*Diskussionen
im Zusammen-
hang mit der
Bevölkerungs-
entwicklung* Bislang wurde im Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung in erster Linie das Problem des raschen globalen Bevölkerungswachstums thematisiert („Überbevölkerung“), weil der steigenden Weltbevölkerung die begrenzten Ressourcen der Erde gegenüberstehen. Nun wird hingegen das Problem schrumpfender Bevölkerungen in einigen Staaten dramatisiert, obwohl gerade diese zu den produktivsten Volkswirtschaften zählen und der erwirtschaftete Reichtum in diesen Staaten weiter steigt. Es steht einer stagnierenden Bevölkerung ein steigendes Güter- und Leistungsvolumen gegenüber, da die Produktivität je Beschäftigten stärker steigt als die Alterung der

Gesellschaft. Ein wirkliches Problem stellt in vielen armen Staaten eine Zunahme der Bevölkerung dar, die über dem Wirtschaftswachstum liegt, weil dann der Reichtum pro Kopf sinkt.

Wenn nun eine Pensionsfinanzierung via Kapitaldeckungsverfahren als Antwort auf die demografische Herausforderung gepriesen wird – weil dann die Fonds der Staaten mit alternder Bevölkerung in jenen Staaten investieren können, in denen die Bevölkerung weitaus jünger ist –, wird damit unterstellt, dass die reichsten und produktivsten Volkswirtschaften die eigene, schrumpfende Bevölkerung nicht erhalten können. Dafür seien die Entwicklungsländer heranzuziehen, indem man in der Ansparphase bei diesen durch Kapitalexport Forderungen aufbaut. Wenn die stark besetzten Jahrgänge der reichen Volkswirtschaften dann in den Ruhestand treten, wird die Leistungsbilanz negativ. Mit anderen Worten: Die ärmeren Staaten mit einer jungen Bevölkerung sollen die PensionistInnen in den reichsten Staaten mit ihren produzierten Gütern erhalten.

*ärmere Staaten
würden
PensionistInnen
in reichen
Staaten
erhalten*

11. Kapitaldeckungsverfahren, Umlageverfahren und die Demografie

Die Zurückdrängung der meist umlagefinanzierten ersten Säule in vielen Staaten bedeutet eine Teilumstellung der Pensionssysteme auf das Kapitaldeckungsverfahren. Dies wird meist als Maßnahme präsentiert, mit der das Pensionssystem auf die demografischen Verschiebungen vorbereitet wird. Doch diese Politik bedeutet nicht nur, dass bislang gesellschaftlich getragene Risiken individualisiert werden, sondern dass viele zusätzliche Risiken eingegangen werden, die im Umlageverfahren gar nicht auftreten würden.

*durch
Kapitaldeckungs-
verfahren
werden viele
zusätzliche
Risiken
eingegangen*

Der grundlegende Gedankenfehler der BefürworterInnen einer (teilweisen) Umstellung der Pensionssysteme auf Kapitaldeckung oder der ergänzenden Einrichtung von Reservefonds, die die Finanzierung der öffentlichen Pensionssysteme in der Zukunft sicherstellen sollen, besteht darin, dass unterstellt wird, man könne mit den heutigen Ersparnissen die Pensionen in der Zukunft finanzieren.

Dies ist jedoch ein Trugschluss, weil jedes Pensionssystem darauf beruht, dass den PensionistInnen ein Teil der Wertschöpfung bzw. des Volkseinkommens zur Verfügung gestellt wird, der von den Erwerbstätigen in derselben Periode erwirtschaftet wird. Ein Pensionssystem stellt immer einen Konsumverzicht der Erwerbstätigen dar, indem diese nicht alle Güter und Dienstleistungen konsumieren, die sie erzeugen.

Diese Umverteilung von den Erwerbstätigen zu den PensionistInnen findet immer simultan statt. Es ist volkswirtschaftlich nicht möglich, mit einem heutigen Konsumverzicht die künftigen Pensionen zu finanzieren.

Wie der deutsche Finanzwissenschaftler Mackenroth bereits 1952 festgestellt hat, stammt der Konsum der PensionistInnen immer aus dem laufenden Sozialprodukt und muss daher von den „Aktiven“ erarbeitet werden. „Volkswirtschaftlich gibt es nämlich keine Ansammlung eines Konsumfonds, der bei Bedarf konsumiert werden kann und dann gewissermaßen zum Volkseinkommen einer späteren Periode eine willkommene Zugabe wäre“, schrieb Mackenroth damals. „Nun gilt der einfache und klare Satz, dass jeder Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muss. Es gibt gar keine andere Quelle und hat nie eine andere Quelle gegeben, aus der der Sozialaufwand fließen könnte, es gibt keine Ansammlung von Fonds, keine Übertragung von Einkommensteilen von Periode zu Periode, kein ‚Sparen‘ im privatwirtschaftlichen Sinne. Kapitaldeckungsverfahren und Umlageverfahren sind also der Sache nach gar nicht wesentlich unterschiedlich. Volkswirtschaftlich gibt es immer nur ein Umlageverfahren.“³

„Volkswirtschaftlich gibt es nur ein Umlageverfahren.“

Auch Keynes hat das in seiner „Allgemeinen Theorie“ betont. Man könne zwar individuell sparen und damit Einkommen in die Zukunft transferieren, aber die Gesellschaft könne das nicht. „As a community we cannot earmark savings for the future consumption through financial expedients, but only through the present material production.“

Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ist dies also nicht möglich. Denn man kann sich nur verschulden, wenn jemand anderer

spart, und umgekehrt. Insgesamt gleichen sich Ersparnisse und Schulden daher aus. Die Äquivalenz von Ersparnissen und Verschuldung gilt für geschlossene Volkswirtschaften, also Länder ohne wirtschaftliche Beziehungen zum Ausland. In der Realität werden Waren und Kapital über Landesgrenzen verschoben. In diesem Fall gilt die Äquivalenz von Ersparnissen und Schulden international, einzelne Länder können sich sehr wohl verschulden bzw. Finanzmittel vom Ausland borgen.

Die künftige Finanzierbarkeit der Pensionen hängt also vom Ausmaß der künftigen wirtschaftlichen Produktion (Produktivität, Wirtschaftswachstum) ab und andererseits davon, ob der Staat einen Teil der Einkommen im Wege von Steuern und Abgaben für politisch gewünschte Maßnahmen einsetzen kann und will.

Einen Weg, die Sicherstellung des Pensionssystems zu erhöhen, stellt der Abbau der Staatsverschuldung dar. Damit kann ein größerer Teil der Staatsausgaben umverteilt werden, weil er nicht für die Zinstilgung und Tilgung der Staatsschulden aufgebracht werden muss.

Gegenwärtig wird die Finanzierungsfähigkeit der Sozialsysteme nicht zuletzt dadurch ausgehöhlt, dass sich Kapital- und Vermögenseinkommen einer Besteuerung weitgehend entziehen. Die angespannte Finanzsituation führt dann zu einem Druck auf die Leistungen. Diese werden restriktiver vergeben bzw. in der Höhe gekürzt.

Eine Sicherung der Pensionen kann am besten unter folgenden Umständen gewährleistet werden:

- Steigende Beschäftigung, höhere Erwerbsbeteiligung: insbesondere Erhöhung von Beschäftigung und Erwerbsbeteiligung bei Frauen und älteren Menschen.
- Keine sinkenden Lohnquoten: Die Löhne und Gehälter sollen zumindest im Ausmaß des BIP steigen.
- Auch Gewinne, Kapital- und Vermögenseinkommen sollen ihrer Leistungsfähigkeit entsprechend besteuert werden!

*künftige
Finanzierbarkeit
der Pensionen
hängt von der
künftigen
wirtschaftlichen
Produktion ab*

*Abbau der
Staats-
verschuldung*

*Wie können
Pensionen
am besten
gesichert
werden?*

12. Kapitaldeckung: höheres und schwerer kalkulierbares Risiko

Die für die Finanzierbarkeit der Pensionen im Umlageverfahren maßgeblichen Faktoren sind neben der demografischen Struktur die Entwicklung der Beschäftigung und der Löhne. Diese Größen sind geringeren Schwankungen ausgesetzt und besser vorhersehbar als die Bestimmungsfaktoren der Pensionshöhe im Kapitaldeckungsverfahren, nämlich Zinsen, Aktienkurse und Dividenden.

*Risiko der
inflationären
Entwertung*

Zu diesem Risiko über die Höhe der Anfangspension kommt, dass die reale Höhe der Pensionszahlungen nach Pensionsantritt dem erheblichen Risiko der inflationären Entwertung unterliegt.

Beim Kapitaldeckungsverfahren ergibt sich die interne Rendite aus der Verzinsung des veranlagten Kapitals abzüglich der nicht unerheblichen Kosten, die durch Kapitalveranlagung, Verrentung, Verwaltung und Konkurrenz zwischen den einzelnen Pensionskassen anfällt.

*„Lotterie-
element“*

Bei Investitionen in Fremdwährungen kommt neben dem Risiko der Anlageform selbst auch noch das Risiko schwankender Wechselkurse hinzu. Dazu kommt das Managementrisiko. Die Höhe der Pensionen hängt konkret davon ab, ob die für die Veranlagung der Beiträge Verantwortlichen die Märkte richtig einschätzen und auf steigende oder fallende Zinsen bzw. Aktienkurse setzen. Die Höhe der Pensionen enthält ein „Lotterieelement“.

*es kann zu
höchst unter-
schiedlichen
Pensionen
kommen*

Das bedeutet zum einen, dass diejenigen, die ihre Beiträge in einer Periode geringer Erträge auf den Kapitalmärkten leisten, auch bei gleicher Lebensarbeitszeit, gleichem Verdienstverlauf und gleicher Restlebenserwartung eine viel geringere Pension erhalten als Menschen, die nach einer Phase hoher Erträge in Pension gehen.

Zwei Menschen, die eine identische Investmentstrategie gewählt haben und bei denen der Zeitpunkt des Pensionsantritts nur unwesentlich auseinander liegt, können somit höchst unterschiedlich hohe Pensionen erlangen, wenn etwa wie im Jahr

2000 die Werte der an den Börsen gehandelten Titel in den Keller stürzen und der angesparte Kapitalstock plötzlich weniger wert ist.

Umgekehrt können zwei Personen mit identem Versicherungsverlauf und gleich hoher Beitragszahlung unterschiedliche Pensionen erhalten je nachdem, ob die Veranlagungsstrategie der Veranlagungsmanager „aufgegangen“ ist oder nicht. Das sind Ungerechtigkeiten und Risiken, die in öffentlichen umlagefinanzierten Pensionssystemen vermieden werden können.

Zu diesen Risiken kommt noch die Gefahr einer systematischen, demografiebedingten Entwertung der Kapitalwerte der Pensionsfonds. Gegenwärtig nimmt das Volumen jener Mittel, die in Pensionsfonds eingezahlt werden, laufend und sehr stark zu. Auszahlungen in Form von Pensionen finden aber kaum noch statt, weil sich die Systeme in der Aufbauphase befinden. Einer Flut an nach Veranlagung suchenden Mitteln steht ein begrenztes Angebot an Aktien und anderen Wertpapieren gegenüber und bewirkt, dass die Kurse der Aktien in die Höhe getrieben werden.

Wenn die geburtenstarken Jahrgänge in Pension gehen werden, wird sich die Situation wenden. Vielen „Alten“, die aus dem Erwerbsleben ausscheiden und daher ihre Wertpapiere (vermittelt über die Pensionsfonds, Pensionskassen) verkaufen müssen, stehen deutlich weniger „Junge“ gegenüber, die für ihre Pension ansparen. Einem (mehr oder weniger plötzlich) steigenden Angebot an Aktien steht eine geringere Nachfrage gegenüber. Logischer Effekt ist, dass die Kurse der Aktien sinken und die Pensionen dementsprechend geringer ausfallen werden als für jene, die schon früher aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind. Damit wird das in Aussicht gestellte Pensionsniveau nicht erreicht.

*Gefahr
sinkender
Aktienkurse,
wenn geburten-
starke
Jahrgänge in
Pension gehen*

13. Stabilisierung des Pensionssystems durch steigende Erwerbsquoten

Das WIFO hat Szenarien berechnet, die zeigen, in welchem Ausmaß die Steigerung der Kosten der Alterung durch eine erhöhte Erwerbstätigkeit deutlich gedämpft werden kann.⁴

*WIFO-
Szenarien*

Bei 2,4 % realem Wirtschaftswachstum, das sich aus einer jährlichen Beschäftigungssteigerung von 0,4 % und einer Produktivitätserhöhung von 2 % ergibt, sind die Auswirkungen der Zunahme der Anzahl der Pensionsbezieher im Verhältnis zu den Erwerbstätigen keineswegs dramatisch.

Unter diesen Bedingungen würde die Pensionsquote, die Anzahl der Pensionen je 1.000 Beschäftigungsverhältnisse, von heute 619 auf etwa 710 im Jahr 2030 ansteigen. Da sich das BIP, die Wirtschaftskraft des Landes, bei einer Wachstumsrate von 2,4 % bis 2030 mehr als verdoppelt, scheint eine Steigerung der Pensionslastquote um 15 % nicht bedrohlich. Dem liegt die Annahme einer 0,4%igen jährlichen Zunahme der Beschäftigung zugrunde. Die Erwerbsquote stiege von 67,6 % auf 79,4 %. Es gibt keinen Grund, warum es nicht möglich sein sollte, in 30 Jahren die Erwerbsquote um 11,8 Prozentpunkte zu erhöhen, zumal andere europäische Länder bereits heute diese angestrebten Erwerbsquoten aufweisen. Klar ist jedoch, dass dafür auch eine Reihe von politischen Weichenstellungen erforderlich sind, die sich nicht auf Einschnitte ins Pensions-system, sondern auf die Schaffung von Beschäftigungschancen konzentrieren müssen.

*politische
Weichen-
stellungen
erforderlich*

14. Risikoprivatisierung

Diese Berechnungen zeigen, wie es möglich wäre, die Pensions-systeme ohne deren Privatisierung zu stabilisieren und den Versicherten verlässliche Pensionen auf einem Lebensstandard-sichernden Niveau bei einem nach hinten verschobenen Pensionsantritt zu gewähren.

Die Politik der Zurückdrängung der öffentlichen Pensions-systeme bedeutet, dass man das Risiko, keinen existenz-sichernden Arbeitsplatz zu finden bzw. keinen durchgehenden Erwerbsverlauf aufweisen zu können, vermehrt selbst tragen muss. Weil die Lebenslage der Menschen durch die Rücknahme der sozialen Sicherungssysteme vermehrt von der Verwert-barkeit der eigenen Arbeitskraft abhängig gemacht wird, haben wir es mit einer „Rekommodifizierung sozialer Lagen“ zu tun. Diese Politik der Risikoprivatisierung und Rücknahme sozialen

*„Rekom-
modifizierung
sozialer Lagen“*

Ausgleiches stieß in zahlreichen Ländern auf Widerstand. In vielen Ländern Europas haben sich die Menschen für den Erhalt der solidarischen Pensionssysteme eingesetzt. Eine Bilanz der Proteste zeigt, dass Erfolge fast immer nur vorübergehender Natur sind und immer wieder verteidigt werden müssen, da im Bereich der Altersvorsorge die Begehrlichkeiten und Hartnäckigkeiten der Finanzminister und des Finanzkapitals besonders ausgeprägt sind.

Anmerkungen:

- 1 Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates über angemessene und nachhaltige Renten, Entwurf 17.12.2002, S. 127 und 165
- 2 http://www.ihs.ac.at/publications/lib/ots_00452004.pdf
- 3 Mackenroth, G., Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Berlin 1952
- 4 Guger, A., Mayrhuber, C., Arbeitsmarktperspektiven und Pensionsfinanzierung bis 2030, Wien 2001

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@ak-ooe.at
Internet: www.isw-linz.at