

PERSPEKTIVEN DER ALTERSSICHERUNG

1. Das österreichische System der Alterssicherung	92
2. Zentrale Herausforderungen	97
3. Elemente einer nachhaltigen Alterssicherung ...	105
4. Schlussbemerkung	111

Auszug aus WISO 3/2002

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Weingartshofstraße 10
A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@ak-ooe.at

Internet: www.isw-linz.at

Josef Wöss

**Leiter der Abteilung
Sozialpolitik in der
AK-Wien**

Die Zukunft der Alterssicherung bewegt die Gemüter. Bleiben die Pensionen bei steigendem Altenanteil finanzierbar? Für wie viele Pensionen müssen die Beitragszahler in den kommenden Jahrzehnten aufkommen? Welchen Stellenwert sollte die „1.Säule“ in Zukunft im Gesamtgefüge der Alterssicherung haben? Diese und ähnliche Fragen beschäftigen nicht nur Politik und Wissenschaft, sie sind auch Gesprächsgegenstand so mancher Stammtischrunde.

Im Folgenden werden im einleitenden Kapitel aktueller Stand und Entwicklung der Alterssicherung kurz umrissen. Im zweiten Kapitel wird auf die zentralen Herausforderungen der Zukunft – und hier schwerpunktmäßig auf die demografischen Änderungen – eingegangen. Im abschließenden Kapitel werden Reformperspektiven skizziert.

1. Das österreichische System der Alterssicherung

*öffentl.
Alterssicherungs-
system
vorherrschend*

Die materielle Absicherung im Alter ist in Österreich in einem hohen Maß auf Leistungen aus den öffentlichen Alterssicherungssystemen abgestellt. Betriebspensionen spielen demgegenüber eine untergeordnete Rolle.

1.1. Gesetzliche Pensionsversicherung

Von zentraler Bedeutung für die Alterssicherung ist die gesetzliche Pensionsversicherung.¹ Im Dezember 2001 wurden aus diesem Sicherungssystem knapp 2 Millionen Pensionen ausbezahlt.² Die durchschnittliche Höhe der Eigenpensionen lag bei 928 Euro pro Monat – mit einer erheblichen Differenz zwischen Männern und Frauen (Männer: 1.214 Euro / Frauen: 683 Euro)³. Das durchschnittliche Pensionsantrittsalter lag im Jahr 2001 bei Frauen bei 57,3 Jahren und bei Männern bei 58,7 Jahren.

*Finanzierung
durch Beitrags-
zahlungen und
Bundesbeitrag*

Finanziert werden die Leistungen der gesetzlichen Pensionsversicherung in erster Linie aus Beitragszahlungen. Als zweites Finanzierungsstandbein dient der Bundesbeitrag, durch

den im Jahr 2001 gut 20 % des Pensionsaufwands finanziert wurden. Auffällig ist die sehr ungleiche Verteilung zwischen Unselbstständigen und Selbstständigen – der Bundesbeitrag deckt bei den Selbstständigen 58 %, bei den Unselbstständigen hingegen nur 14 % des Pensionsaufwands!

Bundesbeitrag bei Selbstständigen 58 %, bei Unselbstständigen 14 %

Ein kurzer Rückblick auf die letzten Jahrzehnten zeigt, dass die gesetzliche Pensionsversicherung enorme Herausforderungen zu bewältigen hatte.⁴

Tabelle 1: Beitragszahler, Pensionen, Pensionsquote, Altenquote (1970–2001)

	Gesamtzahl der Beitragszahler	Gesamtzahl der Pensionen	Pensionsquote (Zahl der Pensionen je 1000 Beitragszahler)	Altenquote (Zahl der ab 60-Jährigen je 1000 15- bis 59-Jährige)
1970	2,63 Mio.	1,28 Mio.	487	362
1980	2,82 Mio.	1,48 Mio.	522	317
1990	2,90 Mio.	1,72 Mio.	590	327
2000	3,17 Mio.	1,98 Mio.	619	330
2001	3,20 Mio.	1,99 Mio.	621	340

Der Anstieg der Zahl der Pensionen von 1,28 Mio. im Jahr 1970 auf beinahe 2 Mio. im Jahr 2001 bedeutet einen Zuwachs um mehr als die Hälfte. Die Zahl der Beitragszahler ist im gleichen Zeitraum um gut 20 % gewachsen. Diese sehr ungleichen Zuwachsraten haben sich in einem erheblichen Anstieg der Pensionsquote niedergeschlagen.

Anstieg der Zahl der Pensionen seit 1970 um mehr als die Hälfte

Bemerkenswert ist, dass der dargestellte Anstieg der Pensionsquote in einer Zeit erfolgte, in der keine Erhöhung der Altenquote erfolgte. Die Zahl der Älteren je 1000 Personen im Erwerbsalter liegt heute mit einem Wert von 340 sogar unter dem Wert von 1970.

Bemerkenswert ist auch, dass die Altenquote derzeit fast um die Hälfte niedriger liegt als die Pensionsquote. Das hat vor allem folgende Gründe:

- a) Mehr als 30 % der Personen im Erwerbsalter sind nicht erwerbstätig (sie zahlen damit auch keine Pensionsbeiträge).
- b) Eine erhebliche Zahl von Pensionen wird gesundheitsbedingt bereits im Erwerbsalter zuerkannt.
- c) Frauen können vorzeitige Alterspensionen bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen bis zum Wirksamwerden der 1992 per Verfassungsgesetz beschlossenen Angleichung an die Altersgrenzen für Männer (im Zeitraum 2018–2028 für vorzeitige Alterspensionen) bereits ab 56 ½ Jahren in Anspruch nehmen.
- d) Es gibt eine beträchtliche Zahl von Doppelpensionen (Zusammentreffen von Eigenpension und Witwen-/Witwerpension).

keine Parallelentwicklung der Quoten

Der massive Anstieg der Pensionsquote ohne gleichzeitigen Anstieg der Altenquote in den letzten Jahrzehnten macht deutlich, dass es keine automatische Parallelentwicklung der beiden Quoten gibt. Hierauf wird in Kapitel 2 noch näher einzugehen sein.

Finanzierungsdruck

Der Anstieg der Pensionsquote hat – zusammen mit dem Anstieg der relativen Pensionshöhen⁵ – über die gesamte Periode hinweg einen erheblichen Finanzierungsdruck entstehen lassen. Bis Mitte der 80er Jahre wurde hierauf in erster Linie mit Erhöhungen des Beitragssatzes, später dann vor allem mit ausgabendämpfenden Maßnahmen reagiert.

Tabelle 2: Pensionsbeitrag, Ausgaben der Pensionsversicherung, Bundesbeitrag (1970–2000)

	Gesamtbeitrag (ASVG)	Ausgaben der PV in % des BIP	Bundesbeitrag in % des BIP
1970	17,0 %	8,1 %	2,0 %
1975	17,5 %	9,2 %	2,4 %
1980	20,5 %	9,8 %	1,7 %
1985	22,7 %	10,8 %	2,0 %
1990	22,8 %	10,9 %	2,4 %
1995	22,8 %	10,7 %	2,2 %
2000	22,8 %	10,9 %	2,0 %
2001	22,8 %	11,1 %	2,0 %

Der Beitragssatz zu den ASVG-Pensionen ist seit langer Zeit stabil bei 22,8 %. Die Höhe des Bundesbeitrags liegt derzeit – ausgedrückt in BIP-Anteilen – deutlich niedriger als noch zu Beginn der 90er Jahre.

Die Zahlen belegen, dass die gesetzliche Pensionsversicherung die schweren Hürden der Vergangenheit viel besser gemeistert hat, als viele das wahrhaben wollen. Ermöglicht wurde das nicht zuletzt deshalb, weil der politische Wille zum Erhalt einer solidarischen Alterssicherung gegeben war.

Klar ist aber auch, dass es Schwachstellen im bestehenden System gibt (Defizite bei der eigenständigen Alterssicherung der Frauen; keine kostendeckende Finanzierung der Ersatzzeiten; unzureichende Transparenz des Leistungsrechts etc.) und dass erhebliche neue Herausforderungen auf uns zukommen, die bewältigt werden müssen.

Nicht zuletzt wird es auch darauf ankommen, die ins Wanken geratene Vertrauensbasis wiederherzustellen. Maßnahmen wie die Pensionsreform 2000, mit der eine extrem kurzfristig angesetzte Anhebung des gesetzlichen Pensionsalters vorgenommen wurde, sollten in Zukunft tunlichst unterbleiben.

*Bundesbeitrag
gemessen am
BIP heute
geringer als
Anfang der 90er
Jahre*

*gesetzliche
Pensions-
versicherung hat
Hürden der
Vergangenheit
gut gemeistert*

Schwachstellen

*Wiederherstellung
des Vertrauens*

Bevor auf die neuen Herausforderungen eingegangen wird, noch ein paar Worte zu den Betriebspensionen, die oft als „2.Säule“ der Alterssicherung bezeichnet werden.⁶

1.2. Stellenwert der Betriebspensionen

*Begriff „2. Säule“
irreführend*

Vorweg ist anzumerken, dass in etlichen anderen Ländern die Einstufung betrieblicher Pensionszahlungen als „2. Säule“ insofern irreführend ist als nur ein Teil der ArbeitnehmerInnen Zusagen für derartige Leistungen haben, in Österreich sind es nur etwa 10 %. Darüber hinaus sollte nicht übersehen werden, dass der Begriff „2. Säule“ vor allem aus Ländern kommt, in denen die gesetzliche Alterssicherung funktional auf eine Grundsicherung beschränkt ist. Ein Einkommensersatz in einer bestimmten prozentuellen Höhe zum versicherten Einkommen ist in diesen Ländern nur über (betriebliche) Zusatzpensionen erreichbar. Die gesetzliche Pensionsversicherung in Österreich verbindet die Elemente Grundsicherung und Einkommensersatz – das zentrale Sicherungsfeld der 2. Säule ist damit in Österreich in die öffentliche Alterssicherung integriert.

*Betriebs-
pensionengesetz*

1990 wurde für betriebliche Pensionszusagen mit der Erlassung von Betriebspensionengesetz und Pensionskassengesetz ein neuer rechtlicher Rahmen geschaffen, der die Abwicklung derartiger Zusagen über private Pensionskassen erlaubt. Trotz günstiger steuerrechtlicher Regelungen für die Beiträge von Arbeitgebern⁷ blieb die Inanspruchnahme bisher im Großen und Ganzen auf Unternehmen beschränkt, die bereits früher Pensionszusagen in Form direkter Leistungszusagen gegeben hatten. Die Zahl der neuen Abschlüsse blieb begrenzt.

Die Zurückhaltung der Unternehmen bei dem von vielen geforderten „Ausbau der 2.Säule“ hat im Wesentlichen einen simplen Grund: Auch Betriebspensionen kosten Geld. Und diese Kosten liegen um nichts niedriger als bei der gesetzlichen Alterssicherung – im Gegenteil: Allein schon aufgrund

der höheren Verwaltungskosten ist eher von höheren Kosten auszugehen.

Von den Proponenten von „3-Säulen-Modellen“ wird dieses Kostenproblem gerne übergangen oder insofern „gelöst“, als die Finanzierung zur Gänze den ArbeitnehmerInnen überantwortet wird. In diesem Sinne war z. B. im Regierungsprogramm der schwarz-blauen Bundesregierung eine Umwidmung der Abfertigung in eine Betriebspension vorgesehen – ein Vorschlag, der von den Interessensvertretungen der ArbeitnehmerInnen mit Erfolg zurückgewiesen wurde.

*3-Säulen-Modell:
Kostenproblem
wird gerne
übergangen oder
auf Arbeitnehmer
abgewälzt*

Ergänzend ist anzumerken, dass die negative Entwicklung der Finanzmärkte seit dem Jahr 2000 erneut deutlich gemacht hat, dass Kapitaldeckung erhebliche Risiken birgt – ein Aspekt, der in der Börseneuphorie der späten 90er Jahre von vielen ignoriert worden ist.

2. Zentrale Herausforderungen

Die Alterssicherungssysteme werden in den kommenden Jahren und Jahrzehnten vor allem mit folgenden Herausforderungen konfrontiert sein:

- Anstieg des Altenanteils
- „Flexibilisierung“ der Arbeit
- „Individualisierung“ der Lebensformen

In der öffentlichen Diskussion wird vor allem der Anstieg des Altenanteils erörtert – und das mit gutem Recht, wie im Folgenden gezeigt werden wird. Übersehen werden sollte aber nicht, dass die demografische Verschiebung hin zu den Älteren nicht die einzige neue Herausforderung ist.

*Anstieg des
Altenanteils ist
nicht die einzige
Herausforderung*

2.1. Anstieg des Altenteils

Die Alterung der Bevölkerung wird mit Sicherheit eines der prägenden Elemente der kommenden Jahrzehnte sein. Betroffen sein werden nicht nur die Pensionssysteme, sondern

auch der Arbeitsmarkt, die Gesundheitspolitik, die Pflege – ja letztlich die gesamte Gesellschaft.

<i>Bevölkerungsprognose</i>	Werfen wir zunächst einen Blick auf die Bevölkerungsprognosen. ⁸ Fürs Erste ist festzuhalten, dass bei der Gesamtzahl der Bevölkerung kaum Änderungen vorausgesagt werden. In den kommenden Jahrzehnten dürfte die österreichische Bevölkerung bei einem Niveau von etwa 8,1 Millionen verbleiben.
<i>Änderung in der Alterszusammensetzung</i>	Massive Änderungen wird es aber bei der Alterszusammensetzung geben. Im vorliegenden Zusammenhang ist vor allem die Entwicklung der Bevölkerung im Erwerbsalter und im Pensionsalter von Bedeutung. In beiden Feldern wird es in den kommenden Jahrzehnten massive Verschiebungen geben.
<i>Erwerbsbevölkerung</i>	<p>Beginnen wir mit der Erwerbsbevölkerung. Im Jahr 2000 war die Altersgruppe der 35- bis 39-Jährigen mit 714.000 Personen am stärksten besetzt, gefolgt von der Gruppe der 30- bis 34-Jährigen mit 704.000 Personen. Deutlich weniger Personen gab es in den jüngeren Altersgruppen (z. B. 470.000 im Alter 20–24) und bei den Älteren (z. B. 499.000 im Alter 50–54).</p> <p>In der folgenden Übersicht ist zusammengestellt, wie sich die Besetzung der einzelnen Altersgruppen im Erwerbsalter den Prognosen zufolge bis zum Jahr 2030 verändern wird.</p>

Tabelle 3: Zahlenmäßige Änderungen bei den einzelnen Altersgruppen im Erwerbsalter (2000–2030)

Alter	Differenz 2010–2000	Differenz 2020–2000	Differenz 2030–2000
15–19	– 1.000	– 80.000	– 73.000
20–24	+ 21.000	– 16.000	– 47.000
25–29	– 51.000	– 54.000	– 120.000
30–34	– 189.000	– 173.000	– 205.000
35–39	– 119.000	– 164.000	– 167.000
40–44	+ 84.000	– 85.000	– 70.000
45–49	+ 171.000	+ 66.000	+ 27.000
50–54	+ 93.000	+ 172.000	+ 22.000
55–59	+ 7.000	+ 165.000	+ 74.000
60–64	+ 49.000	+ 138.000	+ 215.000

Die Zahlen machen deutlich, dass die Alterung der Bevölkerung keineswegs nur die Alterssicherungssysteme betreffen wird. In mindestens ebenso hohem Ausmaß – und zeitlich sogar um einiges vorgelagert – bringt die demografische Verschiebung eine massive Herausforderung für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.

Bereits bis zum Jahr 2010 wird die Zahl der 25- bis 39-Jährigen im Vergleich zum Jahr 2000 um 360.000 sinken, parallel dazu wird die Zahl der 40- bis 55-Jährigen um etwa den gleichen Wert ansteigen. Bis 2020 wird ein Rückgang der Zahl der 25- bis 45-Jährigen um 476.000 und ein Anstieg der Zahl der 45- bis 65-Jährigen um 540.000 prognostiziert. 2030 wird die Zahl der Jüngeren noch um einiges niedriger und vor allem die Zahl der ab 60-Jährigen wesentlich höher liegen.

2010: sinkende Zahl der 25- bis 39-Jährigen, steigende Zahl der 40- bis 55-Jährigen

Zu erwarten ist, dass in den kommenden Jahrzehnten vor diesem demografischen Hintergrund eine völlig andere Arbeitsmarktsituation gegeben sein wird wie in der Zeit seit den 70er Jahren. War die Vergangenheit von Arbeitskräfteüberschuss geprägt, so dürfte es in Zukunft zu einer erheblichen Verknappung beim Arbeitskräfteangebot kommen – es sei denn, es gelingt die Erwerbsbeteiligung der

Verknappung des Arbeitskräfteangebots

Frauen und der Älteren (Frauen und Männer) deutlich anzuheben. Die von manchen als (Alternativ-)Lösung vorgeschlagene Anhebung der Zuwanderungsraten aus den Erweiterungsländern allein bringt mit Sicherheit keine Lösung.⁹

Personen im Pensionsalter

Bevor auf mögliche Szenarien einer Anhebung der Erwerbsbeteiligung etwas näher eingegangen wird, zuerst zur Entwicklung der Zahl der Personen im Pensionsalter. Um einen umfassenden Überblick über die pensionsrelevanten Altersgruppen zu haben, werden in diese Betrachtung auch Personen im pensionsnahen Alter einbezogen.

Tabelle 4: Zahlenmäßige Änderungen bei den Personen im Pensionsalter und im pensionsnahen Alter (2000–2030)

Alter	Differenz 2010–2000	Differenz 2020–2000	Differenz 2030–2000
55–59	+ 7.000	+ 165.000	+ 74.000
60–64	+ 49.000	+ 138.000	+ 215.000
65–69	+ 101.000	+ 114.000	+ 264.000
70–74	+ 29.000	+ 79.000	+ 168.000
75–79	– 26.000	+ 64.000	+ 90.000
80–84	+ 76.000	+ 108.000	+ 154.000
über 85	+ 38.000	+ 61.000	+ 136.000

Bereits 2010 wird den Prognosen zufolge die Zahl der ab 60-Jährigen um etwa 270.000 höher liegen als im Jahr 2000. Bis 2020 wird ein Zuwachs um 560.000 vorausgesagt. 2030 soll die Zahl der ab-60-Jährigen sogar um mehr als 1 Million höher liegen als im Jahr 2000.

Anstieg der Altersquote um 80 %

In Folge dieser Entwicklung werden im Jahr 2030 auf 1000 Personen im Alter 15 bis 59 etwa 600 Personen im Alter ab 60 entfallen. Im Vergleich zur heutigen Situation ist das ein Anstieg der Altenquote um etwa 80 %.

Was bedeuten diese massiven Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung für die umlagefinanzierte gesetzliche Pensionsversicherung?¹⁰ Für die Finanzierung der Pensio-

nen ist vor allem von Interesse, in welchem Umfang die dargestellte Bevölkerungsentwicklung auf die Entwicklung der Pensionsquote durchschlägt.

Prof. Rürup hat in seiner viel diskutierten Studie aus dem Jahr 1997¹¹ über die Langfristperspektiven der gesetzlichen Pensionsversicherung bis zum Jahr 2030 einen Anstieg der Pensionsquote auf 980 in Aussicht gestellt. Er ist dabei von sehr pessimistischen Arbeitsmarktannahmen ausgegangen.¹² 2001 hat das Wifo Szenarien-Rechnungen durchgeführt, die das breite Spektrum möglicher Entwicklungen verdeutlichen.¹³

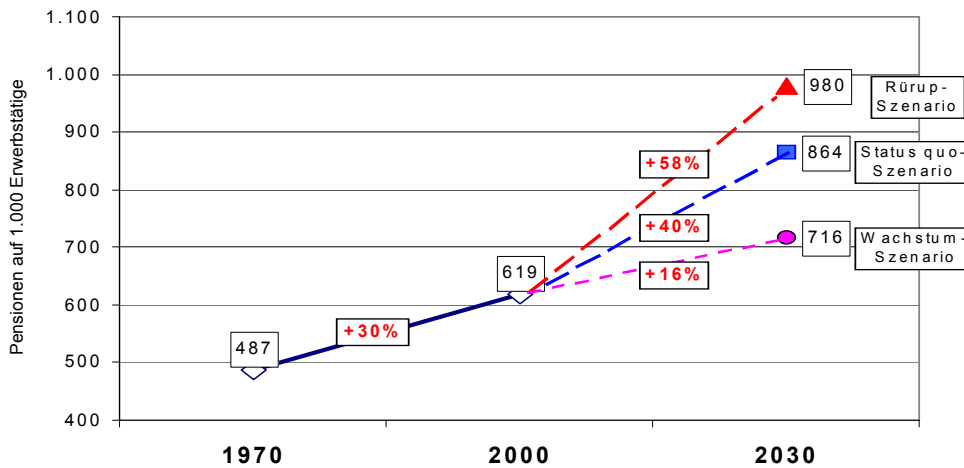
Langfristperspektiven der gesetzlichen Pensionsversicherung

Im sogenannten „Status-quo-Szenario“ hat das Wifo die Entwicklung der Pensionsquote unter Annahme einer bis zum Jahr 2030 konstanten Erwerbsquote errechnet, im so genannten „Wachstum-Szenario“ unter Annahme von 0,4 % Beschäftigungszuwachs pro Jahr (was in etwa der Entwicklung der letzten drei Jahrzehnte entsprechen würde).

„Status-quo-Szenario“

Wachstums-szenario

Pensionsquote 1970-2030



Das Schaubild zeigt, dass im „Wachstum-Szenario“ (das vom Wifo im Vergleich zum „Status-quo-Szenario“ als „die realistischere Variante“ angesehen wird) der Anstieg der Pensionsquote sogar deutlich schwächer ausfällt als in den vergangenen drei Jahrzehnten.

*Entwicklung
hängt vor allem
von politischen
Weichenstellungen
ab*

Welche Entwicklung tatsächlich eintreten wird, wird von einer Vielzahl von Faktoren abhängen. Einen erheblichen Einfluss wird haben, welche politischen Weichenstellungen vorgenommen werden. Wird gezielte Beschäftigungspolitik betrieben und wird gleichzeitig dafür Sorge getragen, dass die Erwerbschancen Älterer und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie signifikant verbessert werden, so könnte der Anstieg der Pensionsquote jedenfalls viel weniger dramatisch ausfallen, als das heute vielfach vermutet wird.

Dass das „Wachstum-Szenario“ des Wifo nicht unerreichbar ist, zeigt die Arbeitsmarktsituation in den nordischen Staaten. In Dänemark, Schweden und Norwegen ist bereits jetzt eine Erwerbsbeteiligung erreicht, wie sie bei Realisierung des „Wachstum-Szenarios“ im Jahr 2030 in Österreich erreicht werden müsste. Durchschnittlich 0,4 % Beschäftigungswachstum pro Jahr würden bis zum Jahr 2030 einen Anstieg der Erwerbsquote auf 80 % erforderlich machen (derzeit liegt dieser Wert in Österreich knapp unter 68 %). Zum Vergleich: In Norwegen liegt die Erwerbsquote derzeit bei 80,7 %, in Dänemark bei 80,0 % und in Schweden bei 78,9 %.

*Mehrkosten für
die Alters-
sicherung*

Klar ist aber, dass selbst bei massiver Steigerung der Erwerbsbeteiligung und entsprechender Eindämmung des Anstiegs der Pensionsquote mit Mehrkosten für die Alterssicherung gerechnet werden muss. Wenn der Altenanteil massiv ansteigt, so wird eine Auseinanderentwicklung von Activeinkommen und Pensionen nur verhindert werden können, wenn ein höherer Anteil am erarbeiteten Wohlstand für die Älteren zur Verfügung gestellt wird.¹⁴

Bedenkt man, dass z. B. bei einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von jährlich 2 % in 30 Jahren ein um 80 % höheres Bruttoinlandsprodukt zur Verfügung steht (für eine der Gesamtzahl nach gleiche Bevölkerung), so müsste dieses Verteilungsproblem bei gutem Willen ohne größere Konflikte lösbar sein.

Setzen sich allerdings jene durch, die als Antwort auf die demografische Herausforderung nur eine dramatische Senkung des Pensionsniveaus und/oder eine dramatische Hinaufsetzung des gesetzlichen Pensionsalters (ohne Gewährleistung von Arbeitsmöglichkeiten für die Älteren) ins Auge fassen wollen, so könnte der von vielen befürchtete Generationenkonflikt traurige Realität werden.

Generationenkonflikt

2.2. „Flexibilisierung“ der Arbeit

Viel weniger Aufmerksamkeit als die demografischen Verschiebungen haben bisher in der Pensionsdiskussion die sich vollziehenden Änderungen in der Arbeitswelt gefunden.

Diese Änderungen zeigen sich vor allem in der Ausbreitung diverser atypischer Beschäftigungsformen (Arbeitsformen im Grenzbereich zwischen Unselbstständigkeit und Selbstständigkeit, Leiharbeit, befristete Beschäftigung etc.), in der zunehmenden Zahl von Berufsunterbrechungen (Zeiten der Arbeitslosigkeit, Bildungskarenzen etc.) und generell in der steigenden Mobilität am Arbeitsmarkt. Die durchgehende Beschäftigung bei einem Arbeitgeber wird immer seltener, mehrmaliger Arbeitgeberwechsel im Laufe eines Erwerbslebens und diverse Unterbrechungen der Erwerbskarriere werden auch für Männer mehr und mehr zur Normalität.¹⁵ Eine hohe Zahl von Beschäftigten ist von vornherein auf Kurzzeitbeschäftigungen angewiesen.

Ausbreitung atypischer Beschäftigungsformen

Zu fragen ist, welche Form der Alterssicherung diesen Änderungen gerecht wird. Sind es gesetzliche Sicherungssysteme oder ist ein „Ausbau der 2. Säule“ erforderlich?

betriebliche Pensionsregelung zugeschnitten auf das Stammpersonal Bei objektiver Betrachtungsweise kann die Antwort wohl nur zugunsten der öffentlichen Alterssicherung ausfallen. Anders als die gesetzliche Pensionsversicherung sind die meisten betrieblichen Pensionsregelungen auf die Stammbesitzenden zugeschnitten. Jene Erwerbstätigen, die von der „Flexibilisierung“ auf den Arbeitsmärkten am stärksten betroffen sind, sind von diesen Systemen zumeist nicht erfasst – sei es durch Nichteinbindung in den Geltungsbereich (keine Erfassung freier Dienstnehmer etc.) oder sei es auf indirekte Weise (Vorgabe mehrerer Beschäftigungsjahre vor Erreichung der Unverfallbarkeit erworbener Pensionsanswartschaften etc.).

Dazu kommt, dass in betrieblichen Pensionsregelungen soziale Ausgleichsmechanismen wie die Anrechnung von Kindererziehungszeiten etc. in aller Regel nicht vorkommen.

2.3. „Individualisierung“ der Lebensformen

Zunahme der Single-Haushalte, AlleinerzieherInnen, Scheidungen Eine weitere für die Alterssicherung sehr wichtige Entwicklung vollzieht sich in den privaten Lebensformen, wo eine markante „Individualisierung“ feststellbar ist. Diese wird deutlich an der Zunahme der Zahl der Single-Haushalte, der AlleinerzieherInnen, der Scheidungen etc.

Die „Individualisierung“ lässt sich z. B. an der Entwicklung des Anteils der Einpersonenhaushalte an der Gesamtzahl der Haushalte illustrieren. Anfang der 50er Jahre waren 17 % aller Haushalte Einpersonenhaushalte, bis zu Beginn der 70er Jahre stieg dieser Prozentsatz auf 25 % und derzeit halten wir bei gut 30 %. Bis zum Jahr 2030 wird eine weitere Zunahme der Einpersonenhaushalte auf 35 % aller Haushalte prognostiziert.¹⁶

Alterssicherung geht nach wie vor von ganz bestimmter Lebensform aus Mit Ausdehnung des Trends zur „Individualisierung“ wird immer problematischer, dass unser Alterssicherungssystem von einer ganz bestimmten Lebensform ausgeht. Es stellt noch immer sehr stark auf Familien ab, in denen Mann, Frau und Kinder auf Dauer zusammenleben und in denen der Berufstätigkeit der

Frau bestenfalls eine Zusatzfunktion zur Erwirtschaftung des Haushaltseinkommens zukommt.

Ausgehend von diesem – für immer weniger Menschen stimmigen – Familienbild stellt die gesetzliche Pensionsversicherung noch immer sehr stark auf Witwenpensionen und nur in unzureichendem Ausmaß auf eigenständige Alterssicherung auch der Frauen ab.

Wenngleich die hier angesprochene Problemstellung zu einem Gutteil auf Benachteiligung der Frauen im Zugang zur Erwerbsarbeit (mangelnde Unterstützung zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie, schlechtere Entlohnung frauenspezifischer Berufe etc.) beruht und primär dort einer Lösung zugeführt werden muss, ist zweifelsohne auch eine den aufgezeigten Änderungen angemessene Weiterentwicklung des Pensionsrechts gefordert.

*Benachteiligung
der Frau im
Zugang zur
Erwerbsarbeit*

3. Elemente einer nachhaltigen Alterssicherung

Was sind die zentralen Erfordernisse für die Sicherstellung einer angemessenen Alterssicherung sowohl für die Älteren als auch für jene Jahrgänge, die erst in 20, 30 Jahren das Pensionsalter erreichen werden?

3.1. Integration von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Ganz wesentlich ist, dass Alterssicherung, die der demografischen Herausforderung gerecht werden will, über Pensionspolitik im engeren Sinn hinausgehen muss. Erforderlich ist eine Integration von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik, wie das auch von der Europäischen Union verlangt wird.¹⁷ Alterssicherungspolitik allein auf eine Weiterentwicklung des Pensionsrechts reduzieren zu wollen würde in Anbetracht der massiven Alterung der Bevölkerung entschieden zu kurz greifen. Besondere Bedeutung wird sicherlich der Beschäftigungs-

*Alterssicherung
auf
Pensionsrecht
zu reduzieren
greift zu kurz*

und Arbeitsmarktpolitik zukommen müssen, um eine Eindämmung des Anstiegs der Pensionsquote zu erreichen.

3.2. Priorität für solidarische, öffentliche Alterssicherung

Solidarische Alterssicherung wird in Zukunft mindestens ebenso wichtig sein wie in der Vergangenheit, das ergibt sich allein schon aus der „Flexibilisierung“ der Arbeit und aus der „Individualisierung“ der Lebensformen. Aber auch die Bewältigung der demografischen Herausforderung wird ohne größere Friktionen nur bewältigbar sein, wenn Gerechtigkeit zwischen den und innerhalb der Generationen als Leitziel der Alterssicherung anerkannt bleibt und – wo erforderlich – gezielter sozialer Ausgleich erfolgt.

*Gerechtigkeit
zwischen den
und innerhalb
der
Generationen*

*kapitalgedeckte
Systeme in
Schwierigkeiten*

*Sicherheit und
Berechenbarkeit
öffentlicher
Pensions-
zahlungen*

Nicht stichhaltig ist die immer wieder vorgebrachte Behauptung, dass die in der gesetzlichen Pensionsversicherung gegebene Umlagefinanzierung für Zeiten mit höherem Altenanteil von vornherein weniger gut geeignet ist als kapitalgedeckte Systeme. Vieles spricht dafür, dass Letztere in enorme Schwierigkeiten kommen werden, wenn in 20, 30 Jahren in fast allen reichen Staaten beinahe zeitgleich gigantische Kapitalstöcke abgeschmolzen werden müssen, weil dann die geburtenstarken Jahrgänge in Pension sein werden.

Die im Vergleich hohe Sicherheit und Berechenbarkeit öffentlicher Pensionszahlungen wurde gerade in letzter Zeit mit dem kräftigen Auf und Ab an den Börsen wieder in Erinnerung gerufen. Pensionskürzungen in einem Ausmaß wie zuletzt bei etlichen (beitragsorientierten) Pensionsfondsmodellen hat es in den öffentlichen Sicherungssystemen in den letzten Jahrzehnten kein einziges Mal gegeben.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass Betriebspensionen und private Altersvorsorge – ohne Qualitätsverlust – nicht als Ersatz für Pensionsleistungen aus öffentlichen Sicherungssystemen erhalten können. Sie sollten auch weiterhin als Ergänzung, nicht aber als allfällige Alternative zur gesetzlichen Alterssicherung gesehen werden.

3.3. Hohes Sicherungsniveau auch für die Zukunft gewährleisten

Die Generationengerechtigkeit verlangt, dass auch für die heute Jüngeren ein hohes Sicherungsniveau erreicht wird. Ziel sollte es sein, die relative Einkommensposition der Pensionisten (im Vergleich zu den Erwerbseinkommen der Aktiven) im Zeitablauf auf ähnlichem Niveau zu halten. Um das bei steigendem Altenanteil gewährleisten zu können, ist – ergänzend zur angesprochenen Anhebung der Erwerbsbeteiligung – erforderlich, dass die verbleibenden Mehrkosten in fairer Weise auf Aktive und auf Pensionisten verteilt werden.

*Einkommens-
position der
Pensionisten
halten*

Vieles spricht dafür, zur Finanzierung des steigenden Pensionsaufwands nicht in erster Linie auf Erhöhungen des Beitragssatzes, sondern auf andere Einnahmequellen zu setzen (breitere Bemessungsbasis für die Arbeitgeberbeiträge etc.). Eine der großen Aufgaben der Zukunft wird es sein, bei steigendem gesamtgesellschaftlichem Wohlstand faire Finanzierungsformen für die soziale Sicherung zu finden.

*andere
Einnahmequellen*

3.4. Längeren Verbleib im Erwerbsleben ermöglichen – faktisches Pensionsalter anheben

Das Pensionsalter spielt in der öffentlichen Diskussion über die Zukunft der Alterssicherung eine zentrale Rolle, wobei nicht selten geradezu abenteuerliche Vorschläge zur Erhöhung der Altersgrenzen unterbreitet werden.¹⁸ Die Lebenssituation der Betroffenen (die derzeit in vielen Fällen schon Jahre vor Erreichung des Frühpensionsalters keine Arbeit mehr finden) bleibt dabei ebenso ausgeklammert wie die Kosten für andere Zweige des Sozialsystems (nicht nur Frühpensionen, sondern auch Leistungen an Arbeitslose kosten Geld).

Sozialverantwortliches Handeln muss bei der an sich richtigen Zielsetzung „Anhebung des faktischen Pensionsalters“ auf die richtige Reihenfolge achten. Zuerst muss dafür Sorge getragen werden, dass Ältere faire Arbeitsmarktchancen vorfinden.

*sozial-
verantwortliches
Handeln*

*Gebot der
Fairness*

Sozial verantwortliches Handeln beim Thema Pensionsalter muss auch in Rechnung stellen, dass nicht alle Älteren gleich gesund, gleich fit, gleich lernfähig etc. sind. Es ist ein Gebot der Fairness, dass z. B. Personen, die in ihrem Arbeitsleben überwiegend Schwerarbeit geleistet haben, nicht nach dem Prinzip „mir nix dir nix“ behandelt und damit de facto massiv benachteiligt werden.¹⁹

3.5. Erhöhung der Transparenz

*Verkomplizierung
des Systems*

Nicht zu Unrecht wird die unzureichende Transparenz des Leistungsrechts der gesetzlichen Pensionsversicherung bemängelt. Die Vielzahl an Pensionsreformen im Laufe der letzten Jahre und Jahrzehnte hat zu einer erheblichen Verkomplizierung des Systems geführt und es für viele Versicherte undurchschaubar gemacht.

Pensionskonten

Eine mögliche Gegenstrategie wäre die Einführung von Pensionskonten. Solche Konten könnten den Versicherten einen laufenden Einblick in die Entwicklung ihrer individuellen Pensionsansparungen ermöglichen und damit zur Erhöhung des Vertrauens beitragen. Für die Politik würden Ad-hoc-Eingriffe wie zuletzt mit der Pensionsreform 2000 in einem derartigen System wohl um einiges schwieriger, weil die konkreten Auswirkungen von Rechtsänderungen viel klarer nachvollziehbaren wären, als das derzeit der Fall ist.

*unterschiedliche
Pensionskonten-
varianten*

Wie in anderen Fällen gilt allerdings auch hier, dass nicht alles, was dem ersten Anschein nach sinnvoll erscheinen mag, einer genaueren Prüfung standhält. Zu beachten ist vor allem, dass es sehr unterschiedliche Pensionskontenvarianten gibt und manche öffentlich propapierten Varianten eher auf das Ziel (massive) Pensionskürzung ausgerichtet sein dürften als auf die Erhöhung der Transparenz. Bei sinnvoller Ausgestaltung spricht aber vieles für die Einführung derartiger Konten.²⁰

3.6. Kostengerechte Finanzierung der Ersatzzeiten

Seit langem gefordert, aber noch immer nicht realisiert ist eine kostengerechte Finanzierung der Ersatzzeiten. Die gesetzliche Pensionsversicherung hat Finanzierungslasten zu tragen, für die grundsätzlich andere Budgets verantwortlich wären.

3.7. Ausbau der eigenständigen Alterssicherung der Frauen

Hoher Stellenwert sollte dem Ausbau der eigenständigen Alterssicherung der Frauen zukommen. Die im ersten Kapitel angeführten Zahlen zeigen, dass die Höhe der Pensionen der Frauen im Durchschnitt fast um die Hälfte niedriger liegt als die der Männer. Dazu kommt, dass sehr viele Frauen noch immer keinen eigenen Pensionsanspruch erreichen, weil ihnen die erforderlichen Versicherungszeiten fehlen.

Ähnlich wie beim Gesamthema Alterssicherung gilt auch hier, dass ein umfassender Ansatz gewählt werden sollte. Pensionsrechtliche Maßnahmen (bessere Berücksichtigung von Zeiten der Kindererziehung und generell von Betreuungsarbeit, Beseitigung der indirekten Benachteiligung von Frauen bei der Ersatzzeitenanrechnung von Zeiten des Bezugs von Notstandshilfe etc.) allein können nur einen Teil der Benachteiligung der Frauen bei der Alterssicherung aufheben. Dazu sind auch eine Verbesserung der Erwerbschancen der Frauen (Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Wiedereinstiegshilfen, Abbau der Einkommensnachteile gegenüber Männern etc.) und eine fairere Aufteilung der Haus- und Betreuungsarbeit zwischen den Geschlechtern erforderlich.

*Pensionsrechtliche
Maßnahmen*

*Verbesserung
der Erwerbs-
chancen*

Allfällige Splitting-Modelle wären von vornherein nur eingeschränkt wirksam, setzen sie doch das Vorhandensein einer Partnerpension (Pensionssplitting) bzw. eines Partnereinkommens (Beitragssplitting) voraus – eine Voraussetzung, die bei immer mehr Frauen nicht gegeben ist. Solche Modelle

Partnerpension

können damit bestenfalls als Ergänzung zu anderen Maßnahmen bzw. als Übergangslösung in Frage kommen.

3.8. Generelle bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter

Nach geltendem Recht sind ältere Menschen ohne Pensionsanspruch bei Nichtvorhandensein anderer Finanzquellen („bei Bedürftigkeit“) auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen. Der Zugang zu den Ausgleichszulagen aus der gesetzlichen Pensionsversicherung ist auf Personen beschränkt, die einen Grundanspruch auf eine Pension erworben haben.

*generelle
bedarfs-
orientierte
Mindest-
sicherung*

Ein zentrales Element der Weiterentwicklung des öffentlichen Alterssicherungssystems sollte die Einführung einer generellen bedarfsorientierten Mindestsicherung im Alter sein. Abgesehen von der Bindung an einen Pensionsanspruch könnte diese Mindestsicherung im Wesentlichen an den Prinzipien des Ausgleichszulagenrechts orientiert werden. Die Finanzverantwortung wäre mit den Ländern zu regeln.

3.9. Wertsicherung der Pensionen

Erhalt Realwert

Die jährliche Pensionsanpassung sollte zumindest gewährleisten, dass die laufenden Pensionsleistungen ihren Realwert halten (Wertsicherung).

3.10. Vertrauensschutz

Berechenbarkeit

Die Pensionen sind für die Menschen von sehr hoher Bedeutung. Immerhin geht es um die materielle Absicherung in einem ganzen Lebensabschnitt. Berechenbarkeit des künftigen Versorgungsniveaus spielt hier eine ganz wesentliche Rolle.

Zu beachten ist auch, dass die Pensionen aus den öffentlichen Sicherungssystemen Leistungen sind, für die die meisten jahrzehntelang gearbeitet und Beiträge bezahlt haben.

Es ist vor diesem Hintergrund mehr als verständlich, dass Änderungen des Leistungsrechts ohne entsprechende Übergangsfristen auf wenig Verständnis bei den Betroffenen stoßen und zu einer nachhaltigen Verunsicherung führen.

Eine der zentralen Vorgaben für künftige Pensionsreformen sollte es daher sein, mit dem Vertrauensschutz viel sorgfältiger umzugehen, als das zuletzt der Fall war. Angemessene Übergangsfristen sollten Vorbedingung für jede Art von Pensionsreform sein.

*Pensionsreformen
erfordern
angemessene
Übergangsfristen*

4. Schlussbemerkung

Das Pensionsrecht muss weiterentwickelt, Schwachstellen müssen beseitigt und neue Herausforderungen bewältigt werden. Die gesetzliche Pensionsversicherung bietet hierfür einen tauglichen Rahmen, der genutzt werden sollte.

Als alleinige Antwort auf die Alterung der Gesellschaft greifen „Pensionsreformen“ allerdings von vornherein entschieden zu kurz. Hierzu ist ein viel breiteres Spektrum an Maßnahmen erforderlich mit klarer Schwerpunktsetzung bei der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik.

Anmerkungen:

- 1 Auf die Beamtenversorgung kann im Rahmen dieses Beitrags nicht eingegangen werden.
- 2 Diese Pensionen verteilen sich wie folgt auf Eigenpensionen und Hinterbliebenenpensionen: 1,46 Mio Eigenpensionen, 0,48 Mio. Witwen-/Witwerpensionen und 0,05 Mio. Waisenpensionen.
- 3 Die genannten Durchschnittswerte der Höhe der Eigenpensionen wurden unter Herausrechnung der zwischenstaatlich gezahlten Teilpensionen ermittelt.
- 4 Vgl hierzu: Josef Wöss, Gesetzliche Pensionsversicherung – Rückblick auf die letzten 30 Jahre, in: Soziale Sicherheit 12/2000, S. 1000 ff 5 Näheres siehe Hans Stefanits et al., Vom Leistungsniveau zum Pensionsniveau. Schritte zu einer umfassenden Einkommensbetrachtung im Alter. Soziale Sicherheit 7/8/2000, S 715 ff
- 6 In so genannten „3-Säulen-Modellen“ werden als 1. Säule die öffentliche Alterssicherung, als 2. Säule die Betriebspensionen und als 3. Säule privat finanzierte Pensionen verstanden.
- 7 Arbeitgeber-Beiträge an Pensionskassen werden steuer- und abgabenrechtlich

- nicht als Vorteil aus dem Arbeitsverhältnis gewertet, für den Arbeitgeber fallen keine (Lohn-)Nebenkosten an. Den Arbeitgeberwünschen kommt auch entgegen, dass so genannte „beitragsdefinierte“ Pensionsmodelle zugelassen worden sind, in denen die Risiken der Kapitalveranlagung bei den ArbeitnehmerInnen liegen.
- 8 Die im Folgenden verwendeten Prognosewerte stammen aus der Bevölkerungsprognose 2001 von Statistik Austria (mittlere Variante).
 - 9 In der hier verwendeten mittleren Variante der Bevölkerungsprognose von Statistik Austria ist mittel- bis längerfristig ein positiver Wanderungssaldo von 20.500 Personen pro Jahr angenommen. Selbst bei Annahme höherer Werte könnte die aufgezeigte Alterung der Erwerbsbevölkerung nicht gestoppt, sondern bestenfalls gemildert werden.
 - 10 Auf die Auswirkungen der – in allen Industriestaaten zu beobachtenden – Alterung der Bevölkerung auf kapitalgedeckte Systeme kann im Rahmen dieses Beitrages nicht näher eingegangen werden.
 - 11 Bert Rürup: Perspektiven der Pensionsversicherung in Österreich. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Darmstadt 1997
 - 12 Im Vergleich mit aktuelleren Arbeiten ist darüber hinaus zu bedenken, dass Prof Rürup seiner Arbeit die Bevölkerungsprognosen von Mitte der 90er-Jahre zugrunde gelegt hat, in denen ein deutlich höherer Anstieg des Altenanteils vorhergesagt wurde als in den aktuellsten Prognosen von Statistik Austria.
 - 13 A. Guger, Ch. Mayrhuber: Arbeitsmarktperspektiven und Pensionsfinanzierung bis 2030, Wifo-Monatsberichte 9/2001, S. 553 ff
 - 14 Nach den Wifo-Rechnungen würde die Differenz zwischen Beitragseinnahmen und Pensionsaufwand bis zum Jahr 2030 – bei Annahme gleich bleibender Beitragssätze – in der Pensionsversicherung der Unselbstständigen im „Wachstum-Szenario“ von derzeit 1,2 % auf 2,5 % und im (unrealistisch pessimistischen) „Status-quo-Szenario“ auf 5,6 % des BIP ansteigen.
 - 15 Für den Großteil der Frauen ist das nichts Neues, für sie gehörten schon bisher Erwerbsunterbrechungen zur Normalität.
 - 16 Statistik Austria. Statistisches Jahrbuch Österreichs 2002, Tab 2.19
 - 17 Siehe z. B. EU-Kommission: Mitteilung vom 3.7.2001 „Unterstützung nationaler Strategien für zukunftssichere Renten durch integrierte Vorgehensweise“
 - 18 Ein gutes Beispiel bieten dafür die Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom Europäischen Rat in Barcelona am 15./16.3.2002. Als Ziel wurde dort formuliert, „dass das tatsächliche Durchschnittsalter des Eintritts in den Ruhestand in der Europäischen Union bis 2010 allmählich um etwa 5 Jahre ansteigt.“ Wie eine Anhebung des durchschnittlichen Pensionseintrittsalters um 5 Jahre innerhalb von nur 8 Jahren realisiert werden soll, bleibt im Dunkeln. Klar ist hingegen, dass die Erreichung dieser – dramatisch überzogenen – Zielsetzung wohl nur unter massivem Bruch des Vertrauensschutzes gegenüber zig Millionen älteren ArbeitnehmerInnen und unter Inkaufnahme von (zusätzlichen) Millionen an Arbeitslosen in den EU-Staaten erreicht werden könnte.
 - 19 Denkbar ist natürlich auch, dass Sonderregelungen für schutzbedürftige Gruppen außerhalb des Pensionsrechts angesiedelt werden.
 - 20 Vgl. hierzu Erik Türk: Die Einführung von Pensionskonten als möglicher Baustein eines umfassenden Reformkonzepts? Soziale Sicherheit 4/2002 S. 144 ff

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