

Georg Busch

Sozialpolitik zu kurzfristig orientiert

Zur Entwicklung der sozialen Sicherheit im Jahr 1991

Wiewohl der Konjunkturzyklus seinen Höhepunkt überschritten hatte, erzielte Österreichs Wirtschaft auch 1991 ein kräftiges und im internationalen Maßstab überdurchschnittliches Wachstum. Obwohl in der Industrie Arbeitsplätze verloren gingen, ließ die Nachfrage nach Arbeitskräften insgesamt kaum nach; die Zahl der unselbstständig Beschäftigten stieg um 58 700¹⁾. Dennoch erhöhte sich die Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen um knapp 20 000. Vor allem für ältere inländische Arbeitskräfte niedriger Qualifikation verschlechterten sich die Aussichten auf Beschäftigung, da durch die anhaltend starke Zuwanderung aus dem Ausland billige Arbeitskräfte in großer Zahl zur Verfügung standen. Der Andrang zur Arbeitslosenunterstützung und zu Frühpension blieb daher hoch. Der Preisauftrieb war mit einer Jahresrate von 3¼% ebenso verhalten wie im Vorjahr.

Sozialquote gestiegen

Nach mäßiger Entwicklung in der Periode 1988/89 nahmen die Ausgaben für soziale Sicherheit und Wohlfahrt in Österreich in den letzten zwei Jahren wieder rascher zu. Während sie sich aber 1990 mit etwa +7½% im Gleichschritt mit dem Sozialprodukt erhöhten, eilten sie 1991 mit über +9% dem Wirtschaftswachstum deutlich voraus. Ihr Anteil am Brutto-Inlandsprodukt, die Sozialquote, stieg daher um ½ Prozentpunkt auf 27,4%.

Wie schon in den letzten Jahren zu beobachten war, entlastet die gute Konjunktur die Sozialbudgets kaum; die Finanzierung der sozialen Sicherheit bleibt angespannt. Zwar steigert das kräftige Wachstum von Einkommen und Beschäftigung auch das Steuer- und Beitragsaufkommen, doch reagieren die Ausgaben nur schwach. Die gute Konjunktur läßt neue Leistungsansprüche entstehen, die aber nur scheinbar problemlos zu finanzieren sind. Gravierende Strukturprobleme der Gesundheitsvorsorge und der Altersversorgung sind nach wie vor ungelöst.

Im Konjunkturverlauf schwanken die Sozialausgaben üblicherweise antizyklisch, da in wichtigen Teilbudgets — etwa der Arbeitslosenversicherung — in der Rezession höhere Aufwendungen nötig sind als in der Hochkonjunktur und umgekehrt. Dieser Zusammenhang war besonders in den siebziger Jahren ausgeprägt; in der folgenden Dekade ging er hingegen fast verloren, da trotz schleppenden Wachstums die Sozialpolitik bemüht war, die Ausgabendynamik zu bremsen. In jüngster Zeit scheint sich die parallele Entwicklung auf andere Art fortzusetzen: Kräftiges Wirtschaftswachstum bringt keine Entlastung, sondern geht Hand in Hand mit einer beschleunigten Zunahme der Sozialausgaben.

Diese Beschleunigung erstreckt sich auf fast alle Komponenten der Sozialausgaben, sie betrifft sowohl die Aufwendungen des Bundes als auch jene der Sozialversicherung. Die Ursachen

hierfür sind jeweils verschieden, doch überwiegen gesetzliche Maßnahmen, die Leistungsansprüche verbessert haben.

Arbeitslosenversicherung steigert Aufwand um fast ein Viertel

Zu den aus dem Bundeshaushalt — zum Teil mit zweckgebundenen Beiträgen — finanzierten Sozialausgaben zählen jene der Arbeitslosenversicherung und des Familienlastenausgleichsfonds, die Ruhegelder der Bundesbediensteten (und der Landeslehrer) sowie der Zuschuß zur Pensionsversicherung. Ihr Volumen betrug 1991 173 Mrd S. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sie sich um fast 10% und damit überproportional.

Am stärksten, nämlich um nahezu ein Viertel, stieg der Aufwand der Arbeitslosenversicherung. Dies kann nur zum Teil durch die höhere Zahl der Bezieher von Arbeitslosengeld (+14,6%) und Notstandshilfe (+18,5%) erklärt werden. Änderungen in der Zusammensetzung des Bestands an Leistungsbeziehern, vor allem die erhöhte Zahl älterer Arbeitsloser, spielten ebenfalls eine Rolle. Die Ausgaben für Karenzurlaubsgeld erhöhten sich gar um 30%, da die Voraussetzungen für den Leistungsanspruch erleichtert und die Bezugsdauer von einem auf zwei Jahre erweitert worden war.

Relativ am schwächsten — um knapp 5% — wuchsen die Ausgaben des Fa-

¹⁾ Bereinigt um die höhere Zahl der Bezieherinnen von Karenzurlaubsgeld.

**Entwicklung
der Sozialquote****Übersicht 1**

	Sozialausgaben Mill S	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Sozialquote In % des Brutto- inlands- produktes
1981	281.439	+9,3	26,7
1982	306.174	+8,8	27,0
1983	325.480	+6,3	27,1
1984	342.796	+5,3	26,8
1985	364.603	+6,4	27,0
1986	386.909	+6,1	27,2
1987	412.255	+6,6	27,8
1988	428.903	+4,0	27,5
1989	448.324	+4,5	26,9
1990	481.308	+7,4	26,9
1991 ¹⁾	525.032	+9,1	27,4

Q: Eigene Berechnungen — ¹⁾ Vorläufige Werte

milienlastenausgleichsfonds. Nach der Erhöhung im Vorjahr blieb die Beihilfe pro Kind 1991 mit 1 300 S pro Monat (1 550 S für Kinder ab dem 10. Lebensjahr) unverändert. Infolge der Zuwanderung aus dem Ausland stieg die Zahl der Bezieher, und der Finanzierungsbeitrag zur Arbeitslosenversicherung wurde mit der Verlängerung des gesetzlichen Anspruchs auf Karenzurlaubsgeld erhöht.

Deutlich stärker als in den zwei Jahren zuvor stieg der Pensionsaufwand des Bundes für seine Bediensteten (+8,2%; einschließlich der Landeslehrer). Mit Jahresbeginn 1991 wurden die Ruhegelder um 5,8% — wie stets im gleichen Ausmaß wie die Aktivbezüge — erhöht. Daß die Aufwandsteigerung diesen Wert deutlich übertraf, erklärt sich nicht nur aus der steigenden Zahl von Ruhegebern — aufgrund höherer Lebenserwartung, tendenziell früheren Pen-

Sozialausgaben des Bundes**Übersicht 2**

	Arbeitslosen- versicherung	Familienbeihilfen	Pensionen des Bundes	Bundes- beiträge zur Pensions- versicherung	Insgesamt
Veränderung gegen das Vorjahr in %					
1981	+26,9	+8,3	+9,0	+11,1	+10,5
1982	+43,1	+7,6	+9,6	+25,9	+16,0
1983	+21,1	+0,8	+5,3	+30,4	+12,8
1984	+7,1	-2,4	+6,1	+3,7	+2,9
1985	+7,4	+4,7	+7,5	+3,5	+5,3
1986	+9,5	+2,1	+5,6	+7,0	+5,5
1987	+12,4	+8,2	+5,3	+14,7	+10,2
1988	+1,3	+0,6	+3,9	+4,1	+2,8
1989	-0,5	-0,7	+6,1	+2,8	+2,3
1990	+14,5	+6,2	+6,2	-5,0	+3,6
1991 ¹⁾	+23,3	+4,9	+8,7	+9,6	+9,8
Anteile an den Gesamtausgaben des Bundes in %					
1991 ¹⁾	3,8	6,7	7,2	8,8	26,5

Q: Bundesrechnungsabschluß — ¹⁾ Bundesvoranschlag

sionsantrittes und der Aufstockung des Personalstands in der Vergangenheit —, sondern auch aus einer Reihe ähnlicher Struktureffekte, wie sie in der Altersversorgung der Sozialversicherung wirksam werden.

Nach einem Rückgang im Vorjahr, als durch eine Budgetumschichtung fast 5 Mrd. S aus dem Reservefonds der Arbeitslosenversicherung an die Pensionsversicherung flossen und so den Bund in seiner Ausfallhaftung entlasteten, stieg 1991 der Bundeszuschuß zur Pensionsversicherung um rund 5 Mrd. S bzw. 9½%. Neben dem höheren Finanzbedarf im Rahmen der Abgangsdeckung trug hierzu auch der erhebliche Mehraufwand für Ausgleichszulagen bei, da die Richtsätze für die Ausgleichszulage deutlich stärker angehoben wurden, als der allgemeinen Pensionsanpassung entsprochen hätte.

jeweils verschieden: In der Kranken- und der Unfallversicherung spielten einmalige Finanzierungstransfers an den Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds (KRAZAF) bzw. den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherung eine große Rolle; in der Pensionsversicherung war dagegen die außerordentliche Pensionsanpassung — in Abweichung vom üblichen Berechnungsmodus — maßgebend.

Die Einnahmen der Sozialversicherung nahmen 1991 insgesamt um 8,2% zu, jene aus Versicherungsbeiträgen aber um nur knapp über 7%, sodaß die Finanzierungsbasis neuerlich schmälere wurde — obwohl gleichzeitig die gute Konjunktur für anhaltend reges Wachstum von Einkommen und Beschäftigung sorgte.

Mehr Mittel für Spitäler

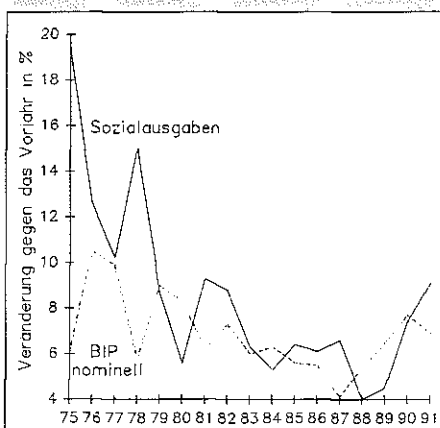
Die Ausgaben der Krankenversicherung erreichten 1991 80,6 Mrd. S; gegenüber dem Vorjahr wuchsen sie um 9,8%, um fast die Hälfte rascher als 1990. Knapp mehr als ein Viertel der Gesamtausgaben der Sozialversicherung entfielen auf die Krankenversicherung.

In den wichtigen Aufwandsposten hat sich die Dynamik durchwegs beschleunigt, in der bedeutendsten Kategorie, der Anstaltspflege — auf sie allein entfallen 30% der Ausgaben — war die Zuwachsrates zweistellig (+12¼%), ebenso in einer Reihe kleinerer Posten. Dies war darauf zurückzuführen, daß gemäß der Vereinbarung zur Verlängerung des Kran-

**Die Sozialausgaben im
Konjunkturverlauf**

Abbildung 1

Veränderung gegen das Vorjahr in %

**Beschleunigtes
Ausgabenwachstum in allen
Zweigen der Sozialversicherung**

Die Ausgaben der Sozialversicherung erreichten 1991 netto — bereinigt um Transferzahlungen zwischen den einzelnen Versicherungsträgern — knapp 290 Mrd. S bzw. rund 15% des BIP. Ebenso wie die Sozialausgaben des Bundes stiegen auch sie deutlich rascher als die Leistung der Gesamtwirtschaft zu laufenden Preisen (+8¾%), und die Ausgabendynamik beschleunigte sich sowohl in der Kranken- als auch in der Unfall- sowie der Pensionsversicherung. Die Ursachen dieser Beschleunigung waren

Ausgaben der Sozialversicherung

Übersicht 3

	Krankenversicherung	Unfallversicherung	Pensionsversicherung der Unselbständigen ¹⁾	Selbständigen	Gesamtausgaben der Sozialversicherung ¹⁾
	Veränderung gegen das Vorjahr in %				
1981	+ 7,9	+ 10,9	+ 9,1	+ 7,9	+ 9,1
1982	+ 3,7	+ 8,7	+ 9,8	+ 7,9	+ 7,7
1983	+ 6,6	- 4,0	+ 8,9	+ 6,9	+ 7,4
1984	+ 5,5	+ 2,7	+ 7,9	+ 6,6	+ 6,4
1985	+ 5,2	+ 9,6	+ 6,8	+ 5,7	+ 7,5
1986	+ 6,3	+ 6,8	+ 6,6	+ 6,0	+ 6,5
1987	+ 6,2	+ 7,1	+ 6,7	+ 6,3	+ 6,1
1988	+ 7,7	- 13,5	+ 4,1	+ 3,3	+ 4,8
1989	+ 5,9	+ 4,4	+ 5,6	+ 5,0	+ 5,3
1990	+ 6,8	+ 6,3	+ 6,7	+ 8,0	+ 7,1
1991 ²⁾	+ 9,8	+ 19,9	+ 7,8	+ 8,1	+ 8,8
	Mill S				
1990	73 396	9 127	165 831	31 821	266 570
1991 ²⁾	80 618	10 942	178 702	34 394	289 988

Q. Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger — ¹⁾ Ohne Transferzahlungen zwischen Versicherungsträgern — ²⁾ Vorläufige Werte

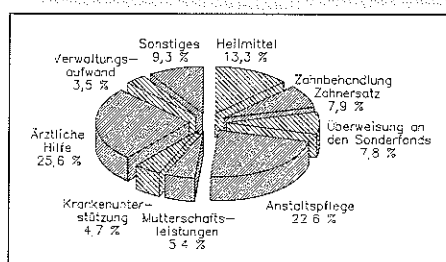
kenanstalten-Zusammenarbeitsfonds (KRAZAF) die Krankenversicherungsträger für 1991 zusätzlich 750 Mill S an den Fonds überweisen mußten. So stiegen die Beiträge an den Fonds insgesamt um mehr als ein Drittel auf 6,3 Mrd S, die Krankenversicherungsträger kommen somit bereits für mehr als die Hälfte der Fondsmittel auf

Den viel größeren Beitrag zur Finanzierung der Spitäler leisten die Krankenversicherungsträger jedoch direkt über die Pflegegebührenersätze. Hierfür wurden für 1991 vorläufig 18,2 Mrd S veranschlagt. Die Pflegegebührenersätze werden jährlich (relativ) im gleichen Ausmaß wie die Beitragseinnahmen der Krankenversicherungsträger erhöht. Aufgrund des konjunkturbedingt kräftig steigenden Beitragsaufkommens dürfte die endgültige Steigerung deutlich größer ausfallen als — wie die vorläufig festgesetzten — 6,28% (so waren auch für 1990 die Pflegegebührenersätze um 7,05% statt, wie vorläufig festgelegt, um 5,42% aufgewertet worden).

Ausgaben der Krankenversicherung

Abbildung 2

Anteile in %



Die Koppelung der Ausgabensteigerung an das Beitragsaufkommen („einnahmenorientierte Ausgabenpolitik“) besteht hinsichtlich der Pflegegebührenersätze und der Überweisungen an den KRAZAF seit 1978 Ursprünglich als Instrument der Kostendämpfung im Gesundheitswesen eingeführt, erweist sie sich nunmehr als problematisch. Steigen nämlich bei guter Konjunktur Beschäftigung und Einkommen — und damit das Beitragsvolumen — rascher, wird dieser „Bonus“ gleichsam automatisch an die Krankenkassen weitergegeben, ohne Rücksicht darauf, ob dies die Kostenentwicklung erfordert. Der erwünschte Anreiz zur Rationalisierung und Effizienzsteigerung geht dadurch verloren.

Die zweite wichtige Aufwandsposition sind mit rund einem Viertel des Gesamtvolumens die Ausgaben für ärztliche Hilfe. Sie nahmen 1991 um 7,9% auf 20,6 Mrd S zu. Wie stets steigt der Aufwand rascher, als der vereinbarten Erhöhung der Honorartarife entspricht. Maßgebend hierfür sind die wachsende Zahl der Behandlungsfälle, teilweise bedingt durch die Alterung der Bevölkerung, sowie eine Reihe von Struktureffekten in der Verrechnung von Leistungen und dem intensiveren Einsatz technischer Geräte.

Der Aufwand für Heilmittel übertraf das Vorjahresniveau 1991 um 8,9%, jener für Heilbehelfe und Hilfsmittel um 13,3%. In beiden Fällen ließ die Einführung bzw. deutliche Erhöhung und jährliche Valorisierung eines Selbst-

behalts die Kosten nur vorübergehend sinken, der langfristige Aufwärtstrend blieb davon unberührt.

Die Einnahmen der Krankenversicherung stiegen mit +9,7% etwa gleich rasch wie die Ausgaben, die Versicherungsbeiträge allerdings um nur +8,2%, was etwa der Dynamik der Lohn- und Gehaltssumme entsprach. Die Zahl der Versicherten wuchs um rund 97 000, ein Drittel hiervon entfiel allerdings auf Arbeitslose und Pensionisten, für die ebenfalls Beiträge entrichtet werden. Der Gebärungsüberschuß von knapp 590 Mill S konzentrierte sich auf die Träger der Versicherung nach dem ASVG; in der Versicherung der Bauern ergab sich aufgrund der ungünstigen Altersstruktur der Versicherten neuerlich ein Defizit (rund 200 Mill S).

Weniger Unfallrenten, doch stark steigender Aufwand

Mit einem Volumen von 10,9 Mrd S bzw. 3,8% der Gesamtausgaben ist die Unfallversicherung der kleinste Zweig der Sozialversicherung. Sie steigerte ihre Ausgaben 1991 um ein Fünftel: Der größte Träger, die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (AUVA), mußte 1 Mrd S als Finanzierungsbeitrag an den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherung (nach § 447g ASVG) leisten. Doch auch bereinigt um diesen Sondereffekt wuchsen die Ausgaben mit knapp +10% wesentlich rascher als 1990.

Auf Unfallrenten entfällt nahezu die Hälfte der Ausgaben. Sie erforderten laut den vorläufigen Gebarungsergebnissen um 10,6% mehr Mittel als 1990, obwohl ihre Zahl zurückging und die Durchschnittsrente im Jahresabstand (Dezember-Werte) um nur 6,2% stieg. Auch für Unfallheilbehandlung, die zweite wichtige Aufwandskategorie, wurde deutlich mehr ausgegeben als im Vorjahr (+8,9%).

Während sich die Zahl der Versicherten um 60 000 erhöhte, stiegen die Beitragseinnahmen um nur 3,7%, da mit Jahresmitte 1991 der Beitragssatz in der Unfallversicherung von 1,4% auf 1,3% gesenkt wurde. Der Saldo der finanziellen Gebarung drehte von einem Überschuß von rund 1 Mrd S zu einem Defizit von etwa 330 Mill S, vor allem aufgrund des erwähnten

Entwicklung
der Pensionen

Übersicht 4

	Ø 1980/ 1990	1991	1991
	Jährliche Veränderung in %	Veränderung gegen das Vorjahr in %	In 1 000
Pensionen an			
Unselbständige	+ 1,7	+ 1,2	1 407
Alter	+ 2,6	+ 1,8	673
Invaldität	+ 2,3	+ 1,8	303
Witwen Witwer	+ 0,6	+ 0,3	384
Waisen	- 2,4	- 2,7	46
Selbständige	+ 0,6	+ 0,6	330
Alter	- 0,6	- 0,5	139
Invaldität	+ 3,6	+ 3,0	87
Witwen Witwer	+ 0,9	+ 0,6	94
Waisen	- 3,9	- 4,2	10

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger Stand im Dezember

Transfers der AUVA an die Pensionsversicherung

Die Durchschnittsrente betrug im Dezember 1991 2 831 S. Der niedrige Betrag erklärt sich aus dem hohen Anteil an Teilrenten — für in ihrer Erwerbsfähigkeit nur teilweise beeinträchtigte Personen — die nicht selten neben einem Arbeitseinkommen bezogen werden. Eine Vollrente betrug dagegen durchschnittlich 13 512 S. Zudem beziehen mehr als die Hälfte der betroffenen Männer und fast drei Viertel der Frauen neben einer Unfallrente eine Pension.

Pensionsbelastungsquote
gesunken

Auf die Altersversorgung entfallen rund 70% der Gesamtausgaben der Sozialversicherung. 1991 erreichten die Ausgaben der Pensionsversicherung 213 Mrd. S., um 7,8% mehr als im Vorjahr. Damit beschleunigte sich das Ausgabenwachstum wenngleich etwas schwächer als in den anderen Versicherungszweigen. In der Pensionsversicherung kann diese Beschleunigung um etwa 1 Prozentpunkt im wesentlichen mit der jährlichen Pensionsanpassung erklärt werden.

Ende 1991 betrug die Zahl der Pensionen 1,737 000, um rund 18 600 (+1,1%) mehr als im Vorjahr. Der Zuwachs entsprach dem der zwei Jahre zuvor und ist deutlich niedriger als in der ersten Hälfte der achtziger Jahre, als sich die Probleme auf dem Arbeitsmarkt verschärften. So stieg et-

Pensionsbelastung

Übersicht 5

Pensionsbezieher
je 1.000 Pensionsversicherte

	Unselbständige	Selbständige	Insgesamt
1981	486	825	531
1982	504	826	548
1983	524	825	566
1984	534	836	576
1985	543	853	585
1986	549	863	591
1987	555	872	598
1988	561	854	601
1989	558	860	598
1990	549	861	590
1991	543	871	585

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

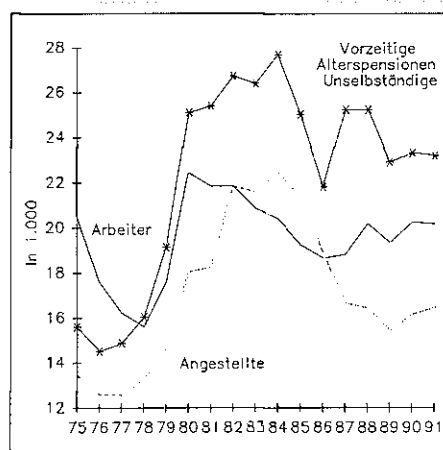
wa die Zahl der Alterspensionen von Unselbständigen 1991 um 1,8% während sie sich im Durchschnitt der achtziger Jahre um 2,6% erhöht hatte. Der Konjunkturabschwung hinterließ 1991 jedoch kaum Spuren auf dem Arbeitsmarkt und schlug sich daher nicht in stärkerem Andrang zur Frühpension nieder.

Dennoch bleibt, gemessen an der nach wie vor hohen Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes, der jährliche Zuwachs des Pensionsstandes beträchtlich. Zwar hat sich der fallende Trend im Pensionsantrittsalter zuletzt nicht mehr fortgesetzt, sondern bei etwa 58 Jahren stabilisiert; an der wichtigen Rolle der Pensionsversicherung für die Entlastung des Arbeitsmarktes hat sich jedoch nichts geändert. Zahlreiche Unternehmen nutzen diese „sanfte“ Möglichkeit zu Rationalisierung und Personalabbau oder -austausch gegen jüngere und billigere Arbeitskräfte; andererseits nehmen auch Arbeiter und Angestellte selbst Frühpensionen gerne in Anspruch, da sie mit relativ geringen Einkommenseinbußen verbunden sind. Der nach wie vor starke Zuwachs der Invaliditätspensionen — von Unselbständigen wie Selbständigen — läßt vermuten, daß häufig auch auf diesem Wege ein frühzeitiger Pensionsantritt ermöglicht werden soll.

Die Zahl der Pensionsversicherten stieg mit +58 300 bzw. +2% nur unwesentlich langsamer als 1990. Zwar schwächte sich das Wirtschaftswachstum spürbar ab, am wenigstens jedoch in den personalintensiven Dienstleistungsbranchen. Zusätzliche billige Arbeitskräfte aus dem Ausland waren weiterhin in großer Zahl verfü-

Neuzugänge an
Alterspensionen

Abbildung 3



bar. Schließlich reagiert der Arbeitsmarkt, wie stets, verzögert auf den Konjunkturabschwung.

Da die Zahl der Versicherten sich somit absolut und relativ deutlich stärker erhöhte als die der Pensionen, verbesserte sich das Belastungsverhältnis in der Pensionsversicherung neuerlich. Die Belastungsquote — die Zahl der Pensionen je 1 000 aktive Versicherte — fiel von 590 im Jahr 1990 auf 585. Aufgrund der langfristigen Anteilsverschiebung der Beschäftigung zu Lasten der Selbständigen und zugunsten der Angestellten ist die Belastungsquote bei den einzelnen Versicherungsträgern sehr verschieden: Während sie in der Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten nur 371 beträgt, lautet sie etwa für die der Bauern 1 081 — die Zahl der Pensionen ist höher als jene der Versicherten. Um die Konsequenzen dieser Entwicklung für die finanzielle Gebarung zu bewältigen, wurde Ende der siebziger Jahre der Ausgleichsfonds der Pensionsversicherung (laut § 447g ASVG) eingerichtet.

Pensionen zusätzlich angehoben

Die Renten und Pensionen werden jährlich an die Entwicklung der Löhne und Gehälter angepaßt. Als „objektiver“ Maßstab hierfür mißt der „Richtwert“ die Veränderung der durchschnittlichen Beitragsgrundlage der Versicherten im Jahresabstand. Der tatsächliche Anpassungsfaktor wird vom Bundesminister für Arbeit und Soziales aufgrund einer Empfehlung des Beirates für die Renten- und Pen-

Einkommen von Pensionisten und Erwerbstätigen Übersicht 6

	Anpassungs- faktor In %	Monatliches Bruttoeinkommen je Arbeitnehmer Veränderung gegen das Vorjahr in %
1981	+5,1	+7,6
1982	+5,2	+6,0
1983	+5,5	+4,6
1984	+4,0	+4,1
1985	+3,3	+5,2
1986	+3,5	+5,7
1987	+3,8	+4,0
1988	+1,2	+2,9
1989	+2,1	+4,7
1990	+4,0	+5,4
1991	+5,0	+6,3
1992	+4,0	+5,3 ¹⁾

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger eigene Berechnungen — ¹⁾ WIFO-Prognose

sionsanpassung festgesetzt und kann dem Richtwert entsprechen oder davon abweichen, wobei auf die Wirtschaftslage sowie längerfristige Rahmenbedingungen der Pensionsversicherung Bedacht zu nehmen ist. Während lange Jahre hindurch die Anpassung jeweils dem Richtwert folgte, sind in letzter Zeit abweichende Festsetzungen die Regel geworden: 1990 und 1991 übertraf die Anpassung mit +4% bzw. +5% den Richtwert jeweils um etwa 2 Prozentpunkte; für 1992 wurde sie mit +4% um ½ Prozentpunkt geringer angesetzt — allerdings wurde der Berechnungsmodus des Richtwertes selbst insofern geändert, als der dämpfende Einfluß der Arbeitslosenquote eliminiert wurde; der Anpassungsfaktor für 1992 entspricht daher weitgehend dem Richtwert laut früherer Berechnungsweise.

Die zusätzliche Einkommensverbesserung für die Pensionisten soll ein zu starkes Zurückbleiben gegenüber den Arbeitsverdiensten verhindern: Letztere stiegen pro Kopf 1990 und 1991 um jeweils 1¼ Prozentpunkte rascher. Andererseits erwachsen dadurch den Pensionsversicherungsträgern auf Dauer höhere Ausgaben; der Mehraufwand betrug allein 1990 und 1991 jeweils rund 3½ Mrd. S.

Die reale Kaufkraft der Pensionen wurde durch die zusätzliche Anhebung 1990 um ¾% und 1991 um 1¼% gesteigert.

Der gesamte Pensionsaufwand (ohne Ausgleichszulagen) betrug 1991 nach vorläufiger Rechnung 180,6 Mrd. S.

um fast 13 Mrd. S bzw. 7,7% mehr als 1990. Die Beschleunigung der Ausgabendynamik um rund 1 Prozentpunkt entspricht dem höheren Anpassungsfaktor.

Der Pensionsaufwand pro Kopf steigt stets rascher, als dem Anpassungsfaktor entspricht, da sich die Zusammensetzung des Pensionsbestands laufend ändert und neu anfallende

Struktureffekte im Leistungsaufwand werden schwächer

Pensionen in der Regel höher sind als (durch Tod des Beziehers) wegfallende. Ursachen hierfür sind etwa der wachsende Anteil der Angestellten an den Unselbständigen oder der Umstand, daß Pensionswerber heute überwiegend längere Versicherungszeiten erworben haben als früher. So stieg die durchschnittliche Alterspension der Unselbständigen 1991 gegenüber dem Vorjahr um 5,6%, jene der Selbständigen um 7,2%.

Wie schon in den letzten Jahren verringert sich die Diskrepanz zwischen dem Anstieg der Durchschnittspensionen und dem Anpassungsfaktor, die Struktureffekte werden schwächer. Die leistungsdämpfenden Maßnahmen der Jahre 1985 und 1988 (laut der 40. und 44. ASVG-Novelle) — vor allem die Verlängerung des Pensionsbemessungszeitraums — fallen nun zunehmend ins Gewicht.

Die durchschnittliche Alterspension eines Unselbständigen betrug im Dezember 1991 9 606 S. Diese Größe bezieht sich auf den gesamten Pensionsbestand, sie ist daher durch das vielfach niedrigere Niveau „älterer“ Pensionen gedrückt. Ein besseres Bild über das Einkommen der in den Ruhestand Tretenden vermittelt die vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer: Sie betrug im Durchschnitt 14 118 S. Als höchstes Ruhestandseinkommen konnte 1991 eine Pension von monatlich 22 306 S brutto (ohne Hilfenzuschuß und Kinderzuschuß) erzielt werden.

Dem längerfristigen Trend entsprechend stieg die Durchschnittspension der Selbständigen auch 1991 stärker als die der Unselbständigen. Wichtigste Ursache hierfür ist, daß unter den Selbständigen ein höherer Anteil der Pensionisten eine Ausgleichszulage

bezieht, und deren Richtsatz wurde um mehr als den Anpassungsfaktor angehoben.

Der Richtsatz für die Ausgleichszulage sichert den im Inland lebenden Pensionisten ein Mindesteinkommen. Wird dieses nicht durch den eigenen Versicherungsanspruch erreicht, so erhält ein Pensionist einen Zuschuß in der Höhe der Differenz. Mit Jahresanfang 1991 wurde der Richtsatz für Alleinstehende auf monatlich 6 000 S angehoben (für Ehepaare auf 8 600 S), um 7,6% gegenüber dem seit 1. Juli 1990 geltenden Wert und um 10,4% im Jahresabstand. Die deutlich überproportionale Erhöhung ließ die Zahl der Ausgleichszulagenbezieher entgegen dem langfristigen Trend steigen (auf 264 300 im Dezember 1991). Dies bedeutet, daß etwa 15% aller Pensionen das Mindestniveau nur durch die Ausgleichszulage erreichten. (Seit 1. Jänner 1992 lautet der Richtsatz für die Ausgleichszulage für Alleinstehende 6 500 S, für Ehepaare 9 317 S.) Der Aufwand für Ausgleichszulagen betrug 1991 8,2 Mrd. S, um 10,8% mehr als im Vorjahr; er wird den Pensionsversicherungsträgern als versicherungsfremde Leistung vom Bund ersetzt.

Bund finanziell stark beansprucht

Die Gesamtausgaben der Pensionsversicherung erreichten 1991 rund 213 Mrd. S, um 7,8% mehr als im Vorjahr. Die über den Anpassungsfaktor hinausgehende Steigerungsrate erklärt sich aus der höheren Zahl der Pensionen, Strukturverschiebungen im Pensionsbestand und der überproportionalen Steigerung des Richtsatzes für die Ausgleichszulagen.

Das Beitragsaufkommen der Versicherten (einschließlich der Arbeitgeberanteile) erhöhte sich um 6,8%; dies entsprach der Steigerungsrate des nominellen Volkseinkommens. Mit +7½% blieb das Wachstum der Beitragsaufkommens der Unselbständigen um 1 Prozentpunkt hinter dem der Brutto-Lohn- und -Gehaltssumme zurück, wofür vor allem der dämpfende Effekt der Höchstbeitragsgrundlage maßgebend war. An den Ausgleichsfonds gemäß § 447g ASVG flossen 1991 neben Beiträgen der Versicherten und Beitragsanteilen der

Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung

Übersicht 7

	Bundesbeitrag ¹⁾ Mill S	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Bundesbeitrag in % des Gesamtaufwands
1981	23 841	+ 11,1	21,9
1982	30 015	+ 25,9	25,2
1983	39 127	+ 30,4	30,3
1984	40 588	+ 3,7	29,1
1985	42 002	+ 3,5	28,3
1986	44 927	+ 7,0	28,4
1987	51 537	+ 14,7	30,6
1988	53 652	+ 4,1	30,6
1989	55 149	+ 2,8	29,8
1990	52 408	- 5,0	26,5
1991 ²⁾	57 443	+ 9,6	27,0

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Bundesrechnungsabschluß. — ¹⁾ Einschließlich Ersätze für Ausgleichszulagen — ²⁾ Vorläufige Werte

Arbeitslosenversicherung zusätzliche Mittel aus der Unfallversicherung von 1 Mrd. S. Diese Umschichtung zwischen Versicherungsträgern entlastet den Bund als Träger der Ausfallhaftung; 1990 war allerdings der Entlastungseffekt durch einen einmaligen Transfer von knapp 5 Mrd. S aus der Arbeitslosenversicherung bedeutend höher gewesen. Aus diesem Grund und weil das Beitragsaufkommen nicht mit dem Ausgabenwachstum Schritt hielt stieg der Bundesbeitrag um 11% auf 48,6 Mrd. S. Da sich auch die Ersätze für Ausgleichszulagen erheblich erhöhten, mußte die Pensionsversicherung insgesamt Bundesmittel von 57,4 Mrd. S in Anspruch nehmen, um 9½% mehr als im Vorjahr. Der Finanzierungsanteil des Bundes stieg dadurch von 26½% auf 27%.

In der Pensionsversicherung der Unselbständigen beträgt der Finanzierungsanteil des Bundes knapp 18%, in jener der Selbständigen aber nicht weniger als 73% der Gesamtausgaben. Wichtigste Ursache hierfür ist — neben dem ungünstigen Belastungsverhältnis zwischen Pensionisten und Aktivisten —, daß in der Pensionsversicherung der gewerblichen Wirtschaft und der Bauern die Beitragssätze etwa halb so hoch sind wie die der Unselbständigen, da der Bund hier auch die Finanzierung eines „fiktiven Arbeitgeberanteils“ übernommen hat.

Der finanzielle Spielraum in den Budgets der sozialen Sicherheit ist während der langen Periode der Hoch-

konjunktur nicht größer geworden. Dies liegt einerseits daran, daß die Arbeitslosigkeit weiter gestiegen ist und entsprechend höhere Ausgaben für Unterstützungsleistungen erforderte.

Strukturprobleme weiter ungelöst

Andererseits entstanden mit dem rascheren Wachstum des Steuer- und Beitragsaufkommens neue Ansprüche, und einige Leistungen wurden verbessert: So wurden etwa — und dies fiel am stärksten ins Gewicht — die Pensionen und Renten 1990 wie auch 1991 wesentlich stärker erhöht, als dem hierfür vorgesehenen Indexmechanismus entsprochen hätte.

Auf die Problematik solcher Ad-hoc-Maßnahmen wurde bereits in einer ähnlichen Analyse im Vorjahr verwiesen²⁾. Während konjunkturbedingte Mehreinnahmen im wesentlichen einen kurzfristigen „Bonus“ bedeuten, wirken Mehrbelastungen auf der Ausgabenseite — vor allem in der Pensionsversicherung — über viele Jahre fort. Die Erfahrung der letzten Jahrzehnte zeigt, daß die Vernachlässigung des Zeitfaktors bei Ausgabenentscheidungen stets Beitragserhöhungen oder Leistungskürzungen nach sich zieht, die wirtschafts- und sozialpolitisch umstritten und daher schwer durchzusetzen sind. Vor allem besteht die Gefahr, daß bei voller Ausschöpfung von Budgetmitteln durch die herkömmlichen Sozialprogramme neue — und nicht minder dringende — Anliegen aus Geldmangel abgewiesen werden. Dies wird etwa in den Verhandlungen über die Einführung einer Pflegeversicherung deutlich, die bisher an der Finanzierungsfrage gescheitert sind. Die Kosten der zwei außerordentlichen Pensionserhöhungen 1990 und 1991 erreichen etwa ein Volumen, wie es für die Errichtung einer Pflegeversicherung veranschlagt wurde.

Ein weiteres Beispiel zwiespältiger Prioritäten bietet die Familienförderung. Sie ist in Österreich höher als in fast allen westlichen Industrieländern. Um dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes bezüglich ihrer Verankerung im Steuerrecht zu entspre-

chen, wurde dennoch eine Lösung gewählt, die die Förderung netto um mehrere Milliarden Schilling aufstockt und die Budgetbelastung im gleichen Ausmaß erhöht. Die Zweckbindung der Beiträge zum Familienlastenausgleichsfonds sorgt seit je für eine ständige Ausweitung des finanziellen Rahmens. Die langfristige Veränderung der Bevölkerungspyramide erforderte stattdessen eine entsprechende Umschichtung der Sozialausgaben für die abhängige Bevölkerung von den Jungen zu den Alten.

In der Gesundheitsvorsorge wurden mit Jahresanfang 1992 die Beiträge zur Krankenversicherung erhöht. In Bereichen wie der Spitalsfinanzierung, wo die Ausgaben gleichsam automatisch an die Beitragseinnahmen gekoppelt sind, vergrößert sich dadurch der finanzielle Spielraum ohne Rücksicht darauf, ob dies durch die Kostenentwicklung gerechtfertigt ist. Es ist daher zu bedauern, daß die Beitragserhöhungen nicht in ein Maßnahmenpaket zur Ausschöpfung von Rationalisierungsreserven und Anreizen zu höherer Kosteneffizienz für die Anbieter von Gesundheitsleistungen eingebunden wurden. Eine umfassende Reform des Gesundheitswesens, wie sie in Deutschland vor Jahren beschlossen wurde — wenn auch mit einigen problematischen Folgewirkungen —, wurde in Österreich bisher nicht in Angriff genommen.

Der größte Problembereich ist die Reform der sozialen Altersversorgung. Schon heute ist der jährliche Zuschußbedarf der Pensionsversicherung fast so hoch wie das gesamte Nettodefizit im Bundeshaushalt (einschließlich der Altersversorgung der öffentlich Bediensteten ist das „Subventionsvolumen“ weit höher). Mit der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung wird sich in den nächsten Jahrzehnten aber die Schere zwischen Pensionsaufwand und Beiträgen der Erwerbstätigen noch erheblich stärker öffnen als bisher. Die Beitragssätze sind in Österreich im internationalen Vergleich hoch und können nicht beliebig weiter erhöht werden, soll nicht die internationale Wettbewerbsfähigkeit oder die Bereitschaft der Aktiven zur Solidarität mit den Alten gefährdet werden. Das derzeitige Leistungsni-

²⁾ Busch G. „Sozialbudgets trotz Hochkonjunktur stark beansprucht. Zur Entwicklung der sozialen Sicherheit im Jahr 1990“ WIFO-Monatsberichte 1991 64(8)

veau wird daher nur dann gesichert sein, wenn das gegenwärtig sehr niedrige effektive Pensionsalter künftig tendenziell nach oben gleitet. Die künftige demographische Entwicklung — steigende Lebenserwartung und Mangel an jüngeren Arbeitskräften — läßt dies auch sinnvoll erscheinen. Eine zukunftsweisende Reform sollte daher den finanziellen Anreiz hiezu deutlich verstärken. Eine kürzlich erschienene Studie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen weist auf die langfristigen Finanzierungsprobleme der Pensionsversicherung hin und gelangt zu ähnlichen Schlußfolgerungen³⁾.

Das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes zum ungleichen Pen-

sionsalter von Mann und Frau bietet die Chance für eine Lösung mit langfristiger Perspektive, die das Ziel der Gleichbehandlung mit dem der längeren Lebensarbeitszeit verbindet.

Die aktuelle Diskussion ist jedoch zu sehr gegenwarts- und zu wenig sachbezogen. Daß die Altersversorgung der Frau der Tatsache der Mutterschaft und der Kindererziehung, die als zusätzliche Belastung vielfach auch in Konkurrenz zu ihrer Erwerbstätigkeit stehen, Rechnung tragen soll, scheint wohlbegründet. Nicht hilfreich ist es jedoch, wenn die Suche nach einer Lösung mit der Forderung nach Beseitigung zahlreicher anderer — vermeintlicher oder tatsächlicher — Benachteiligungen junktimiert

wird, die mit einer Altersversicherung in keinem Zusammenhang stehen.

Eine Pensionsreform wird sich nur dann als tragfähig erweisen, wenn sie die Dynamik in Ausgaben und Beitragseinnahmen besser in Einklang bringt. Abgesehen von der „sozialen“ Komponente muß das Versicherungsprinzip stärker verankert werden. Dies bedeutet, daß im Vergleich zu den gegenwärtigen Bedingungen der Zuschußbedarf aus dem Bundeshaushalt strukturell verringert werden muß. Für den Gesetzgeber gilt es, Rahmenbedingungen für ein in sich stabiles und weitgehend autonomes System zu schaffen, das von korrigierenden Ad-hoc-Eingriffen weitgehend unabhängig ist.

³⁾ Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: Soziale Sicherung im Alter. Wien 1991.