

Einkommensumverteilung durch die öffentliche Altersversorgung

Im Rahmen des Projekts "Staatliche Verteilungspolitik in Österreich"¹⁾ hat das Institut unter anderem die Rolle der sozialen Altersversorgung im Prozeß der Einkommensumverteilung untersucht. Unter allen öf-

¹⁾ Diese Studie wurde im Auftrag des Parlaments von WIFO, IHS, dem Österreichischen Statistischen Zentralamt und dem Bundesministerium für Finanzen erarbeitet und im Mai 1987 in einer zusammenfassenden Darstellung veröffentlicht. Die vollständige Fassung der einzelnen Beiträge — darunter auch die des hier gekürzt wiedergegebenen — wird als WIFO-Gutachten publiziert.

fentlichen Transferzahlungen kommt ihr eine besondere Bedeutung zu. Der gesamte Aufwand der Pensionsversicherungsträger betrug 1986 rund 158 Mrd. S; der Bund leistete etwa 35 Mrd. S an seine ehemaligen Bediensteten und die übrigen Gebietskörperschaften einen Betrag in ähnlicher Größenordnung. Knapp ein Drittel aller öffentlichen Ausgaben entfiel somit auf die Altersversorgung. Ihr wichtigstes Ziel ist die Sicherung des Einkommens der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Generation durch

Einkommensumverteilung in verschiedenen Dimensionen

Für jeden einzelnen Versicherten bedeutet das Bestehen einer staatlichen Altersversorgung eine zwangsweise Umverteilung seines Einkommens im Lebenszyklus. In der Phase aktiver Erwerbstätigkeit (im allgemeinen zwischen dem 20 und 60 Lebensjahr) verringern die zu entrichtenden Versicherungsbeiträge sowie die aus Steuermitteln finanzierten Beiträge des Bundes zur Pensionsversicherung sein verfügbares Einkommen, gleichzeitig erwirbt er aber damit einen Anspruch auf ein späteres Einkommen im Ruhestand (etwa ab 60 Jahren), das sein Arbeitseinkommen ersetzt. Beschränkte sich die Einkommensumverteilung allein auf den individuellen Lebenszyklus, würde dies eine "Versicherung" erfordern, die für jeden Versicherten einen individuellen Beitragsatz in der Höhe festlegt, daß der Gegenwartswert seiner Beiträge dem seiner Pensionsbezüge entspricht. Dieses fiktive Modell würde vollkommene Information über die persönlichen Lebensumstände (Lebensdauer, Zeitpunkt des Pensionsantritts, Höhe des künftigen Arbeitsverdienstes u. a.) erfordern und wäre insofern keine Versicherung mehr, als kein interpersoneller Risikoausgleich stattfindet. Dieser Umverteilungsaspekt der staatlichen Altersversorgung ist für die Wirtschafts- und Sozialpolitik offensichtlich von geringem Interesse.

Die intertemporale Umverteilung hat aber noch einen zweiten Aspekt. Bei nichtstationärer Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung ändert sich die finanzielle Belastung aufeinanderfolgender Generationen. Der Lebensunterhalt der alten Menschen muß durch die Leistung der aktiven Bevölkerung "erwirtschaftet" werden. Im "Umlage-" oder "Pay-as-you-go"-Prinzip kommt dies besonders deutlich zum Ausdruck; letztlich ist es jedoch unerheblich, welches Etikett

die Pensionsfinanzierung trägt, da die Pensionsansprüche — als realer Ressourcenverbrauch gesehen — immer und notwendigerweise aus dem Volkseinkommen der selben Periode gedeckt werden müssen. Jede Änderung des globalen Pensionsobligos und der gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beeinflusst daher die Lastverteilung zwischen den Generationen im Zeitablauf. Steigt beispielsweise die Alterslast aufgrund längerer Lebenserwartung, so werden jüngere Generationen immer stärker belastet, da jede Generation im Ruhestand mehr Leistungen konsumiert, als sie seinerzeit finanziert hat. In ähnlicher Weise bedeutet ein Rückgang des Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums eine Umverteilung zu Lasten der Jüngeren, die ceteris paribus (d. h. bei unveränderten Pensionsansprüchen) zu höheren Steuer- und Beitragsleistungen führen muß. Auch eine Änderung des Inflationstempos (aufgrund spezieller Systemeigenschaften der Pensionsversicherung) sowie institutionelle Reformen (z. B. eine Senkung des Pensionsalters) haben intertemporale Umverteilungseffekte.

Das eigentliche Interesse der Sozialpolitik gilt aber vor allem der interpersonellen Umverteilung durch öffentliche Abgaben und Transferzahlungen. Solche Effekte ergeben sich in der Altersversorgung teils durch den internen Risikoausgleich zwischen den Versicherten, teils durch besondere Regelungen im Pensionssystem. Die wichtigste Frage in diesem Zusammenhang ist, ob Begünstigungen und Benachteiligungen im Umverteilungsprozeß zwischen verschiedenen Personen (bezogen auf die gleiche Zeitperiode) zufällig verteilt sind oder ob sie bestimmte Regelmäßigkeiten nach sozialen Gruppen oder Einkommenshöhe zeigen.

Übersicht 1

Kennzahlen zur Pensionsversicherung

	1975	1985
<i>Pensionsversicherung der Unselbständigen</i>		
Pensionen (in 1.000)	1 102,8	1 301,7
Versicherte (in 1.000)	2 340,2	2 373,5
Belastungsquote	471	548
Durchschnittliche Alterspension (in S)	3.612	7.456
Gesamtaufwand (Mill. S)	51 022	124 377
Bundesmittel ¹⁾ (Mill. S)	13.288	24.207
Bundesmittel ¹⁾ (in % des Gesamtaufwands)	26,0	19,5
Beitragsatz (in %)	17,5 ²⁾	22,7
<i>Pensionsversicherung der Selbständigen</i>		
Pensionen (in 1.000)	292,7	320,9
Versicherte (in 1.000)	396,7	374,3
Belastungsquote	738	857
Durchschnittliche Alterspension (in S)	2 269	5 786
Gesamtaufwand (Mill. S)	9 227	24 086
Bundesmittel ¹⁾ (Mill. S)	6.911	16.880
Bundesmittel ¹⁾ (in % des Gesamtaufwands)	74,9	70,1
Beitragsatz (in %)	9,5	13,0 ³⁾
<i>Öffentlicher Dienst (Bund)</i>		
Pensionen (in 1.000)	177,1	178,1
Aktive Bedienstete (in 1.000)	283,3	294,9
Belastungsquote	625	604
Durchschnittspension ⁴⁾ (in S)	6 001	13 222
Gesamtaufwand (Mill. S)	14.878	32.967
Beitragsatz (in %)	5,0	8,0

¹⁾ Einschließlich Ausgleichszulagenersätze — ²⁾ Angestellte 17,0 —
³⁾ Bauern 12,5 — ⁴⁾ Gesamtaufwand pro Monat je Pensionsempfänger

Beiträge der Erwerbstätigen, also eine Einkommensumverteilung im Lebenszyklus. Tatsächlich bewirkt die soziale Altersversorgung aber auch deutliche Verschiebungen der persönlichen (Lebens-)Einkommen. Ziel dieser Analyse ist, jene Faktoren, die diese Verschiebungen herbeiführen, zu beschreiben und anhand von Modellrechnungen zu quantifizieren sowie festzustellen, wie sich diese Umverteilungseffekte auf verschiedene soziale Gruppen bzw. Einkommenschichten auswirken

Zur Methode der Untersuchung

Da die öffentliche Altersversorgung eine Umverteilung von Einkommen im Lebensablauf darstellt, muß auch die Analyse der Verteilungswirkungen am Konzept des Lebenseinkommens ansetzen.

Im Modell der ausschließlichen Eigenvorsorge findet nur eine Umverteilung im individuellen Lebenszyklus statt: Der kumulierte Wert der gesparten Beträge ist gleich dem (auf den gleichen Zeitpunkt bezogenen) Wert des Ruhestandseinkommens. In einer umlagefinanzierten Versicherung werden diese beiden Größen voneinander abweichen, da

- a) sich der Bevölkerungsaufbau, die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft und das Preisniveau ändern,

- b) ein Risikoausgleich zwischen verschiedenen Personen und Gruppen stattfindet.

Der erste dieser beiden Aspekte betrifft die Umverteilung zwischen den Generationen. Um ihn im Modellfall zu quantifizieren, muß das Beitragsaufkommen eines Versicherten aus historischen Beitragsgrundlagen und Beitragssätzen zu laufenden Preisen errechnet und mittels eines geeigneten Zinssatzes auf den gleichen Zeitpunkt bezogen und summiert werden. Den kumulierten Pensionsbeiträgen ist der kapitalisierte Wert (zum selben Zeitpunkt) des Pensionseinkommens gegenüberzustellen: Dieses Verhältnis ist ein Indikator für das Ausmaß der Umverteilung zwischen den Generationen.

Der zweite Aspekt, die interpersonelle Umverteilung, ist Gegenstand dieser Untersuchung. Um diesen Effekt zu quantifizieren, wird eine Querschnittsbetrachtung des Lebenseinkommens vorgenommen, die von der historischen Einkommensentwicklung und dem Problem ihrer derzeitigen Bewertung abstrahiert. Die statistische Basis bilden die durchschnittlichen Beitragsgrundlagen der Pensionsversicherten nach den einzelnen Altersjahrgängen, die aus einer Sonderauswertung des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger für 1981 ermittelt und auf nominelle Werte 1986 hochgerechnet wurden. Die Ermittlung des Lebenseinkommens im Modellfall geht von der Fiktion aus, daß das durchschnittliche Alters-Einkommensprofil über die Zeit konstant bleibt und sich der Versicherte im Laufe seines Lebens "auf dieser Kurve bewegt". Diese Betrachtung ist deshalb zulässig, weil für die hier behandelte Fragestellung nur die Auswirkung individuell unterschiedlicher Versicherungsverläufe (im gleichen Zeitraum) auf das Verhältnis von Pensionseinkommen und Beitragsleistung von Interesse ist. Eine dynamische Interpretation dieser Deckungsquoten (Anteil des Pensionseinkommens, der durch "eigene" Beiträge der Versicherten gedeckt ist) ist daher nicht zulässig.

Aspekte der Umverteilung zwischen sozialen Gruppen²⁾

Lebensdauer

Die staatliche Altersversorgung kennt keine Staffelung der individuellen Pensionsbeiträge nach der mittleren Lebenserwartung einer Personengruppe oder nach dem Gesundheitszustand eines Versicher-

²⁾ In diesem Aufsatz werden nur die wichtigsten Umverteilungsaspekte behandelt. Weitere Einflußfaktoren sind der Kinderzuschlag zum Steigerungsbetrag bei weiblichen Versicherten, die Ausgleichszulagen und die Arbeitgeberbeiträge in der Versicherung der Unselbständigen. Eine Diskussion dieser Faktoren enthält die für den Auftraggeber erstellte vollständige Fassung der Studie

Öffentliche Altersversorgung

ten. Alle Versicherten eines bestimmten Versicherungsträgers zahlen den gleichen Beitragssatz. Daher sind ceteris paribus Personen mit höherer Lebenserwartung begünstigt, das heißt, sie erhalten im Verhältnis zu den von ihnen geleisteten Beiträgen eine höhere (kumulierte) Pensionsleistung als Leute mit höherer Mortalität. Frauen sind dadurch besser gestellt als Männer: Ihre mittlere Lebenserwartung im Alter von 60 Jahren ist mit über 21 Jahren (insgesamt 81,06 Jahre) um mehr als 4 Jahre höher als die der Männer (insgesamt 76,98 Jahre).

Übersicht 2 zeigt in einer Modellrechnung die finanzielle Auswirkung der unterschiedlichen Lebenserwartung nach Geschlecht bei gleicher Zahl von Versicherungsjahren. Ein männlicher Arbeiter mit durchschnittlichem Lebenseinkommen zahlt in seinem Erwerbsleben insgesamt 2,42 Mill. S Pensionsversicherungsbeiträge (in einer statischen Betrachtung zu derzeitigen Preis- und Einkommensverhältnissen). Bezieht er die ihm im Alter von 60 Jahren zustehende Pension 17 Jahre lang (durchschnittliche Lebenserwartung), so erhält er insgesamt 3,58 Mill. S. Eine durchschnittlich verdienende Arbeiterin zahlt im gleichen Zeitraum 1,49 Mill. S Pensionsversicherungsbeiträge und erhält bis zum Lebensende insgesamt 2,59 Mill. S Pension. Setzt man die eingezahlten Versicherungsbeiträge zur ausgezahlten Pensionsleistung in Beziehung (Deckungsquote), so sind beim Arbeiter zwei Drittel (67,6%) der Pension durch Beiträge gedeckt, bei der Arbeiterin aber — aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung — nur 57,5%.

Signifikante Unterschiede in der Lebenserwartung zeigen sich auch nach sozialen Gruppen. Die wenigen statistischen Daten, die hierzu verfügbar sind, weisen darauf hin, daß Beamte sowie mittlere und höhere Angestellte im allgemeinen länger leben als Arbeiter oder Bauern. Dies legt den Schluß nahe, daß der Effekt der längeren Lebensdauer eher die höheren Einkommensgruppen begünstigt.

Zeitpunkt des Pensionsantritts

Der Effekt der längeren Dauer des Pensionsbezugs der Frauen aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung

Pensionsbeitrag ¹⁾		Pensionsbezug ²⁾		Deckungsquoten	
Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
In 1 000 S		In 1 000 S		In %	
2.421	1.488	3.580	2.590	67,6	57,5

wird zusätzlich dadurch verstärkt, daß ihr gesetzliches Pensionsalter um 5 Jahre niedriger liegt als das der Männer (vollendetes 60. bzw. 65. Lebensjahr). Geht man von der jeweiligen mittleren Lebenserwartung im Alter von 60 Jahren aus, so beziehen Frauen ihre Alterspension im Durchschnitt 21 Jahre lang, Männer dagegen nur 12 Jahre. Tatsächlich ist die Bezugsdauer in beiden Fällen vielfach noch länger, da immer mehr Versicherte vor Erreichen des gesetzlichen Pensionsalters eine vorzeitige Alterspension beziehen. Da jedoch Männer relativ häufiger in Frühpension gehen, wird die Besserstellung der Frauen dadurch etwas abgeschwächt.

Übersicht 3 zeigt, welchen Effekt das unterschiedliche gesetzliche Pensionsalter von Männern und Frauen auf die Deckungsquoten hat. Bei gleicher Lebenserwartung sind die Deckungsquoten für Pensionen an männliche Angestellte um etwa die Hälfte höher als jene für weibliche. Die Pension eines Mannes, der mit 65 in Pension geht und mit 77 Jahren stirbt, ist unter den Modellannahmen durch die Beiträge des Versicherten nahezu voll finanziert; eine Frau, die das gleiche Alter erreicht, aber schon mit 60 Jahren in Pension geht, finanziert nur zwei Drittel ihres Pensionsanspruchs durch eigene Beiträge.

Die Übersicht zeigt auch den Verlauf der Deckungsquoten bei unterschiedlicher Lebenserwartung. Sie vermittelt einen Eindruck über die erheblichen finanziellen Konsequenzen, die sich aus dem langfristigen Trend sinkender Mortalität ergeben.

Betrachtet man den kombinierten Effekt des unterschiedlichen Pensionsalters und der unterschiedlichen Mortalität von Männern und Frauen, so ergibt sich für den "typischen" männlichen Pensionisten ein Deckungsgrad seiner Pension durch Beiträge von 99%, für die "typische" Pensionistin von 54%.

Arbeiter gehen im Durchschnitt früher in Pension als mittlere und höhere Angestellte. Der frühere Bezug

Pensionsbeitrag ¹⁾		Lebenserwartung In Jahren	Pensionsbezug ²⁾		Deckungsquoten	
Männer	Frauen		Männer	Frauen	Männer	Frauen
In 1 000 S			In 1 000 S		In %	
3.368	2.060	74	2.545	2.552	132,3	80,7
3.368	2.060	75	2.828	2.735	119,1	75,3
3.368	2.060	76	3.111	2.917	108,3	70,6
3.368	2.060	77	3.394	3.099	99,2	66,5
3.368	2.060	78	3.677	3.282	91,6	62,8
3.368	2.060	79	3.960	3.464	85,1	59,5
3.368	2.060	80	4.242	3.646	79,4	56,5
3.368	2.060	81	4.525	3.829	74,4	53,8

von Pensionsleistungen dürfte die niedrigere Lebenserwartung teilweise ausgleichen. Problematisch ist die Interpretation der Invaliditätspensionen im Hinblick auf ihre Umverteilungswirkung. Sie werden vorwiegend von Arbeitern in Anspruch genommen, in der Regel vor Erreichen des gesetzlichen Pensionsalters. Insofern stellen sie eine Umverteilung von Einkommen von den Angestellten zu den Arbeitern dar. Dennoch ist es nicht zulässig, dies als Besserstellung zu interpretieren, da diese Umverteilung auf einen frühzeitigen Verlust der beruflichen Leistungsfähigkeit zurückgeht.

Familienstand

Das österreichische Pensionsrecht sieht keine speziellen Versicherungsbeiträge für Hinterbliebenenpensionen vor. Der Beitragssatz ist der gleiche, ob nach dem Tod eines Versicherten ein Anspruch auf Witwen- oder Waisenpension besteht oder nicht. Dies impliziert eine Einkommensumverteilung zu Lasten der Alleinstehenden und zugunsten der Familien.

Übersicht 4 zeigt die Deckungsquote einer Alterspension bei unterschiedlichem Familienstand. Ein männlicher Angestellter mit durchschnittlichem Lebensverdienst, der nach 45 Versicherungsjahren mit 60 Jahren in Pension geht, hat kumuliert rund 3,1 Mill. S an Beiträgen gezahlt. Ist er alleinstehend, so beträgt sein kumulierter Pensionsbezug bei mittlerer Lebenserwartung (knapp 77 Jahre) 4,9 Mill. S; das entspricht einer Deckungsquote von 62,6%. Hinterläßt er eine Witwe, die 9 Jahre lang eine Witwenpension bezieht (unter der Annahme einer um vier Jahre höheren Lebenserwartung und eines Altersunterschiedes der Ehepartner von fünf Jahren), so erhöht sich der auf seinen Beiträgen basierende Pensionsbezug auf 6,5 Mill. S, ohne daß der Versicherte hierfür mehr Beiträge geleistet hätte. Die Deckungsquote beträgt in diesem Fall nur 47,5%. Besteht zusätzlich ein Anspruch auf Waisenpension für zwei Kinder — gemäß Modellannahme ebenfalls 9 Jahre lang —, so

beträgt der kumulierte Pensionsbezug 7,7 Mill. S, und die Deckungsquote sinkt auf weniger als 40%. Die bisher behandelten Einflußfaktoren auf die interpersonelle Einkommensumverteilung betrafen vorwiegend persönliche Umstände der Versicherten. Daneben gibt es eine Reihe von besonderen Konstruktionsmerkmalen der Pensionsversicherung, die solche Umverteilungseffekte hervorrufen.

Bemessungszeit

Ausschlaggebend für die Höhe einer Pension ist — neben der Zahl der erworbenen Versicherungsmonate — die Höhe der Beitragsgrundlagen (das heißt des Arbeitsverdienstes) in den letzten zehn Jahren vor dem Pensionsantritt (die bis zur Pensionsreform 1985 geltende Regelung sah für die Unselbständigen eine Bemessungszeit von nur fünf Jahren vor). Diese Einschränkung der Bemessungszeit auf die letzten Jahre der Erwerbstätigkeit hat für den Pensionsbewerber den Vorteil, daß sich die Höhe seiner Pension am zuletzt erreichten Lebensstandard orientiert. Für manche Unselbständige — insbesondere höhere Angestellte — hat die Lebens-Einkommenskurve bis zur Pensionierung steigende Tendenz, das heißt, für die Pensionsberechnung wird die Periode mit dem höchsten Einkommen herangezogen; frühere Lebensabschnitte mit geringerem Verdienstniveau bleiben außer Betracht.

Die relativ kurze Bemessungszeit bedeutet jedoch andererseits, daß der Anspruch auf eine Pension in bestimmter Höhe durch ganz verschiedene Lebens-einkommensverläufe — und damit ganz verschieden kumulierte Beitragsleistungen — erreicht werden kann. Übersicht 5 illustriert diesen Sachverhalt. Sie zeigt anhand von drei Modellrechnungen, wie bei sonst gleichen Voraussetzungen (insbesondere gleicher Zahl von Versicherungsmonaten) unterschiedliche Alters-Einkommensprofile den Grad der Beitragsdeckung eines Pensionsanspruchs beeinflussen. Fall A unterstellt, daß der Versicherte während seiner gesamten Beitragszeit (vom 20. bis zum 60. Lebensjahr) über der Höchstbeitragsgrundlage liegt und daher jeweils die maximalen Beiträge entrichtet. Fall B nimmt das Durchschnittseinkommen eines männlichen Angestellten im Lebenszyklus an. Fall C unterstellt vom 20. bis zum 55. Lebensjahr ein monatliches Durchschnittseinkommen von 15.000 S und in den letzten fünf Berufsjahren einen "Sprung" über die Höchstbeitragsgrundlage. Diese Variante mag in der Praxis nicht häufig vorkommen, sie soll jedoch auf die Spannweite der finanziellen "Deckung" eines bestimmten Pensionsanspruchs hinweisen bzw. zeigen, welche Möglichkeiten der individuellen Gestaltung das gegenwärtige Pensionssystem bietet ("Mißbrauchsvariante").

Übersicht 4

Deckungsquoten bei unterschiedlichem Familienstand
Angestellte

Pensionsbeitrag ¹⁾ In 1.000 S	Pensionsbezug ²⁾ In 1.000 S			Deckungsquoten In %		
	Alleinstehend	Verheiratet	Vater von 2 Kindern	Alleinstehend	Verheiratet	Vater von 2 Kindern
3.071	4.907	6.468	7.716	62,6	47,5	39,8

Bezugsdauer der Witwen- bzw. Waisenpension: 9 Jahre. — ¹⁾ Kumuliert; Versicherungszeit: 15. bis 59. Lebensjahr — ²⁾ Einschließlich Hinterbliebenenpension kumuliert; Lebenserwartung: 77 Jahre

Wie aus Übersicht 5 hervorgeht, beträgt das über 40 Beitragsjahre kumulierte Beitragsvolumen (zu Beitragsätzen und Preisen 1986) im Fall A rund 3,3 Mill. S, im Fall B 3,0 Mill. S und im Fall C nur 2,1 Mill. S. Das Beitragsaufkommen beträgt im Fall C also nur knapp zwei Drittel desjenigen im Fall A. Zusätzlich wird angenommen, daß die laut Modellbeispiel erworbene Pension 17 Jahre lang gezahlt wird. Das entspricht der mittleren Lebenserwartung eines Mannes von 60 Jahren. Für eine eventuell anfallende Witwenpension wird eine Bezugsdauer von neun Jahren unterstellt, wobei sowohl die höhere Lebenserwartung der Frau als auch der typische Altersunterschied der Ehepartner berücksichtigt ist. Beträgt der Bemessungszeitraum fünf Jahre, so ist die Alterspension im Modellfall zu 70% durch Beiträge gedeckt, im Fall B noch zu 63%, aber im Fall C nur mehr zu 44%. Fällt zusätzlich eine Witwenpension an, sinkt die Deckungsquote auf 53% im Fall A, 48% im Fall B und nur 34% im Fall C. Der kurze Bemessungszeitraum begünstigt somit Versicherte mit deutlichen Einkommenssteigerungen im Lebenszyklus und benachteiligt relativ jene Arbeitskräfte, deren Alters-Einkommensprofil flach verläuft. Bei gleichem Lebenseinkommen — und unter der Annahme gleich hoher Beitragsleistung — erhält derjenige eine höhere Pension, dessen Aktivverdienste während des Berufslebens stärker gestiegen sind. Das trifft vor allem für Angestellte, insbesondere jene mit höherer Schulbildung, zu. Ihre Pensionen werden stärker "subventioniert" (wie die niedrigere Deckungsquote im Fall B ausdrückt) als die der Arbeiter mit üblicherweise flacherem Einkommensprofil. Die Verlängerung des Bemessungszeitraumes auf zehn Jahre im Zuge der Pensionsreform 1985 erschwert einen Mißbrauch (siehe Fall C). Die Umverteilung zugunsten der Personen mit steigendem Lebenseinkommen bleibt jedoch erhalten.

Die Beispiele in Übersicht 5 zeigen die Regelung der Pensionsversicherung. Im Pensionsrecht des öffentlichen Dienstes verstärkt sich der Umverteilungseffekt zugunsten der Beamten in Karrierepositionen noch

deutlicher, da hier die Bemessungszeit viel kürzer ist. Für die Höhe der Pension ist der letzte Monatsverdienst maßgebend.

Ersatzzeiten

Für die Höhe eines Pensionsanspruchs sind nicht nur jene Versicherungszeiten maßgebend, für die der Versicherte Beiträge geleistet hat, sondern auch bestimmte Perioden im Lebensabschnitt, für die keine Pensionsbeiträge gezahlt wurden ("Ersatzzeiten", § 227ff ASVG). Hierzu zählen Schul- und Studienzeiten nach dem Pflichtschulalter, Zeiten, in denen ein Versicherter Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe bezogen hat, der Präsenzdienst beim Bundesheer sowie das Karenzjahr für Mütter. Diese beitragsfreien Versicherungszeiten bedeuten eine Einkommensumverteilung zugunsten jener Versicherten, die sie beanspruchen. Quantitativ fällt die Anrechnung der Schul- und Studienzeiten am stärksten ins Gewicht. Sie bewirkt Ausgaben in der Größenordnung von 4,6 Mrd. S (siehe Übersicht 6). Für den Besuch einer weiterführenden mittleren oder höheren Schule werden in der Pensionsversicherung bis zu zwei Jahre, für ein Hochschulstudium bis zu vier Jahre angerechnet. Begünstigt sind dadurch Personen, die aufgrund ihres höheren Bildungsgrades in der Regel ein überdurchschnittliches Verdienst- und letztlich auch Pensionsniveau erzielen.

Die Bedeutung der Anrechnung von Schul- und Studienzeiten für einen Akademiker soll folgendes Beispiel illustrieren. Ein junger Facharbeiter verdient in den Jahren, die dem Akademiker angerechnet werden, etwa 10 000 S brutto pro Monat. Die kumulierten Pensionsbeiträge über sechs Jahre betragen in diesem Fall rund 191 000 S. Sie sind quasi die "Schattenbeiträge" des Akademikers für diese Zeitspanne. Bezieht er im Ruhestand die Höchstpension — was bei einem Akademiker nicht selten der Fall ist —, so beträgt sein kumulierter Pensionsanspruch bei durchschnittlicher Lebenserwartung 3,3 Mill. S. Hievon ma-

Übersicht 5

Deckungsquoten bei unterschiedlicher Entwicklung des Lebenseinkommens

Modellfall	Kumulierte Beiträge ¹⁾ in 1 000 S	Bemessungszeitraum 5 Jahre				Bemessungszeitraum 10 Jahre			
		Kumulierte Alterspension	Deckungsquote	Alters- und Witwenpension in 1 000 S	Deckungsquote	Kumulierte Alterspension	Deckungsquote	Alters- und Witwenpension in 1 000 S	Deckungsquote
A Konstant hohes Einkommen ²⁾	3 280	4 697	69,8	6 189	53,0	4 697	69,8	6 189	53,0
B Kontinuierlich steigendes Einkommen ³⁾	2 973	4 697	63,3	6 189	48,0	4 697	63,3	6 189	48,0
C Sprunghaft steigendes Einkommen ⁴⁾	2 078	4 697	44,2	6 189	33,6	3 714	56,0	4 894	42,5

Bezugsdauer der Pension: 17 Jahre der Witwenpension: 9 Jahre — ¹⁾ Über 40 Beitragsjahre plus 3 Jahre Ersatzzeiten — ²⁾ Monatsverdienst immer über der Höchstbeitragsgrundlage (25.800 S monatlich). — ³⁾ Durchschnittlicher Monatsverdienst eines männlichen Angestellten zwischen 20 und 60 Jahren — ⁴⁾ Monatsverdienst zwischen 20 und 55 Lebensjahr 15 000 S zwischen 55 und 60 Lebensjahr 25.800 S.

Übersicht 6

Finanzielle Belastung der Pensionsversicherung durch Anrechnung der Ersatzzeiten

	1972	1984
	Mill. S	
Schulzeiten	1 915	4 637
Wohengeldbezug	158	369
Karenzjahr	693	1 708
Arbeitslosengeldbezug	773	1 836
Krankengeldbezug	763	861
Präsenzdienst	575	1 435
Insgesamt	4 877	10 846
<i>In % des Pensionsaufwands</i>	<i>15,6</i>	<i>9,4</i>

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

chen die angerechneten, aber nicht geleisteten Beiträge immerhin mehr als 5% aus

Noch stärker fallen die Schul- und Studienzeiten ins Gewicht, wenn man sie vom Aspekt der Pensionsbemessung betrachtet. Zwölf Versicherungsmonate in den frühen Versicherungsjahren entsprechen 1,9% der Bemessungsgrundlage (gemäß der 40. ASVG-Novelle), sechs angerechnete Jahre daher 11,4%. Ein Akademiker, der die höchste Bemessungsgrundlage (1986 23 002 S) erreicht hat, erhält monatlich 18 287 S Alterspension. Davon sind rund 2 600 S nicht durch Beiträge erworben, sondern durch angerechnete Schul- und Studienzeiten.

Übersicht 7 illustriert den Modellfall eines Angestellten mit Durchschnittsverdienst während seines gesamten Erwerbslebens, der mit 60 Jahren in den Ruhestand tritt und 17 Jahre lang (mittlere Lebenserwartung) eine Alterspension bezieht. Hat er in seinen 45 Versicherungsjahren ständig Beiträge zur Pensionsversicherung geleistet, so ist sein Pensionsanspruch zu 62,6% durch Beiträge gedeckt. Rechnet man ihm für die Schulzeit (z. B. Oberstufe einer Allgemeinbildenden Höheren Schule) zwei Versicherungsjahre als Ersatzzeiten an, so beträgt die Deckungsquote 61,7%. Hat er ein Hochschulstudium absolviert,

kann er insgesamt bis zu sechs Versicherungsjahre als beitragsfreie Ersatzzeiten geltend machen, die Deckungsquote sinkt in diesem Fall auf 56,8%.

In der Praxis wird der Effekt der Ersatzzeiten häufig noch durch den steileren Verlauf des Lebenseinkommens für Personen mit höherer Schulbildung verstärkt. Aufgrund des eingeschränkten Bemessungszeitraumes werden dadurch die Deckungsquoten für den AHS- und den Hochschulabsolventen relativ deutlicher zurückgehen.

Neben den Schulzeiten sind als Ersatzzeiten noch das Karenzjahr für Mütter, die Zeit des Bezugs von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe und der Präsenzdienst beim Bundesheer von Bedeutung. Sie fallen — nach einer Schätzung des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger — jeweils mit rund 1½ Mrd. S pro Jahr ins Gewicht. Insgesamt bedingte 1985 die Anrechnung von Ersatzzeiten einen Mehraufwand von rund 11,3 Mrd. S, das entsprach etwa 9% des gesamten Pensionsaufwandes der Sozialversicherung.

Steuerliche Absetzbarkeit der Pensionsbeiträge

Die Arbeitnehmerbeiträge zur Pensionsversicherung vermindern — gleich einem Freibetrag — die Bemessungsgrundlage für die Lohnsteuer (die Arbeitgeberbeiträge reduzieren als Betriebsausgabe analog die Basis für die Gewinnsteuern).

Verteilungspolitisch gesehen wirkt die steuerliche Befreiung regressiv: Je höher das Einkommen eines Versicherten ist, umso stärker verringert sich die effektive Steuerbelastung durch die Abzugsfähigkeit der Pensionsbeiträge von der Bemessungsgrundlage. Anders ausgedrückt: Bei steigendem Einkommen "zahlt" der Staat einen höheren Anteil des Pensionsbeitrages; die Versicherung wird dadurch immer mehr zur Steuerersparnis. Übersicht 8 zeigt, daß für einen Unselbständigen mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von 50.000 S die Ersparnis an Lohn-

Übersicht 7

Einfluß der Anrechnung von Ersatzzeiten auf die Deckungsquoten
Männliche Angestellte

Pensionsbeitrag ¹⁾		Pensionsbezug ²⁾		Deckungsquoten	
Ohne Anrechnung von Ersatzzeiten	Mit Anrechnung von Ersatzzeiten	Ohne Anrechnung von Ersatzzeiten	Mit Anrechnung von Ersatzzeiten	Ohne Anrechnung von Ersatzzeiten	Mit Anrechnung von Ersatzzeiten
AHS	AHS und Studium	von Ersatzzeiten	von Ersatzzeiten	AHS	AHS und Studium
In 1 000 S		In 1 000 S		In %	
3.071	3.030	2.785	4.907	62,6	61,7
				61,7	56,8

Lebenserwartung: 77 Jahre — ¹⁾ Kumuliert; Versicherungszeit: 15 bis 59 Lebensjahr — ²⁾ Kumuliert.

Übersicht 8

Auswirkung der Absetzbarkeit des Pensionsversicherungsbeitrags von der Lohnsteuer

1985

Brutto-Monatsverdienst	Pensionsversicherungsbeitrag Arbeitnehmer In S	Ersparnis an Lohnsteuer	
		In S	In % des Arbeitnehmerbeitrags
10 000	1 025,00	335,80	32,8
20 000	2 050,00	922,50	45,0
30 000	2 521,50	1 388,70	55,1
50 000	2 521,50	1 464,53	58,1
100 000	2 521,50	1 510,00	59,9

Öffentliche Altersversorgung

steuer durch die Absetzbarkeit des Pensionsversicherungsbeitrags mehr als viermal so hoch ist wie bei einem Bruttoeinkommen von 10 000 S. Bei niedrigem Einkommen deckt die steuerliche Entlastung etwa ein Drittel des Pensionsbeitrags, bei hohem Einkommen nahezu 60%

Verteilungswirkung der Bundesbeiträge

Etwa ein Drittel der Gesamtausgaben der Pensionsversicherung wird aus Mitteln des Bundes finanziert. Aus welcher Quelle diese Mittel kommen, kann weder theoretisch noch empirisch eindeutig beantwortet werden. Grundsätzlich sind drei Möglichkeiten denkbar:

a) Die Bundeszuschüsse sind aus Steuermitteln finanziert; in diesem Fall tragen einen Großteil der Kosten die Pensionsversicherten (Selbständige und Unselbständige) selbst, da der Kreis der Pensionsversicherten sich weitgehend mit jenem der Steuerzahler deckt. Im Hinblick auf die Tarifstruktur der direkten Steuern wird für die Bundesbeiträge häufig ein progressiver Verteilungseffekt unterstellt als für den beitragsfinanzierten Ausgabenanteil der Pensionsversicherung

b) Sind die Bundeszuschüsse ceteris paribus durch Anleihen finanziert, so tragen die Steuerzahler die Zinskosten. Die Erträge fließen den Besitzern von Anleihen zu — mit potentiell regressiven Umverteilungseffekten.

c) In dem Maß, wie die Bundeszuschüsse durch Verschuldung bei der Notenbank finanziert werden, ist zunächst — als Vorfrage zur Beurteilung der Verteilungswirkungen — zu klären, wieweit die dadurch induzierte Ausweitung der Geldmenge inflationär wirkt oder aber die reale Nachfrage, Produktion und Beschäftigung erhöht. Aussagen über die verteilungspolitische Inzidenz sind in beiden Fällen höchst spekulativ; am ehesten läßt sich die Frage mit Hilfe eines makroökonomischen Simulationsmodells klären.

Da die Bundesausgaben zum größten Teil durch Steuern finanziert werden, scheint es von größter praktischer Relevanz, die Verteilungseffekte der Bundesbeiträge für diesen Fall zu prüfen. Die These, wo-

nach die Bundeszuschüsse die degressive Beitragsfinanzierung (auf Grund der Lohnsteuerabzugsfähigkeit der Beiträge sowie der Existenz einer Höchstbeitragsgrundlage) teilweise kompensieren, ist nicht bewiesen. Zunächst wäre empirisch zu prüfen, ob die Inzidenz des globalen Steueraufkommens nach Einkommenstufen tatsächlich progressiv ist. Nominell progressive Einkommensteuertarife sagen wenig aus, wenn ihr Effekt durch Freibeträge bzw. die Gestaltung der indirekten Steuern geschwächt wird. Doch selbst die Kenntnis der globalen Wirkung des Steueraufkommens ist unzureichend für die gegenständliche Fragestellung, solange keine Information darüber besteht, welcher Pensionsversicherungsträger Bundesmittel aus welcher Steuerquelle erhält

Einen ersten groben Anhaltspunkt bietet immerhin die Beobachtung, daß die Selbständigen einen langfristig steigenden Anteil der Bundesmittel in der Pensionsversicherung beanspruchen (Übersicht 9). Gleichzeitig verschiebt sich jedoch die Aufbringung des gesamten Steueraufkommens immer mehr zu Lasten der Unselbständigen. Aus der Kombination beider Tendenzen ergibt sich die begründete Annahme, daß die Unselbständigen in immer stärkerem Maß die Pensionsversicherung der Selbständigen mitfinanzieren.

Begünstigte Gruppen in der Altersversorgung

Die bisherige Analyse hat einzelne Aspekte des Systems der Altersversorgung herausgearbeitet, die eine Einkommensumverteilung zwischen verschiedenen Personengruppen bewirken. Um ein globales Bild der tatsächlichen Umverteilungsströme zu gewinnen, wäre es notwendig, die verschiedenen Aspekte zusammenzuführen und den Saldo von kumulierten Versicherungsbeiträgen und Pensionszahlungen für verschiedene soziale Gruppen oder Einkommenstufen gegenüberzustellen. Eine solche Untersuchung ist aufgrund der bestehenden Datenlage nicht möglich. Die größte Schwierigkeit ist, daß hierfür Daten über Lebensinkommensverläufe — zumindest für eine Stichprobe von Pensionsversicherten — erforderlich wären. Doch nicht einmal für eine Quer-

Kennzahlen zur Pensionsversicherung der Selbständigen

Übersicht 9

	Pensionen an Selbständige	Bundeszuschüsse zur Pensionsversicherung der Selbständigen		Lohnsteuer	Gewinnabhängige Steuern
	Je 1 000 Versicherte	In % der Gesamtausgaben	In % der gesamten Bundeszuschüsse zur Pensionsversicherung	In % des gesamten Steueraufkommens	
1970	535	88,0	23,3	16,3	22,4
1975	727	74,9	34,2	18,0	22,6
1980	802	66,3	54,1	25,8	17,5
1985	853	70,1	41,1	26,9	14,8

schnittsuntersuchung sind statistische Informationen in der erforderlichen Kombination von Merkmalen verfügbar. Aufgrund der bisherigen Ausführungen lassen sich drei Gruppen feststellen, zu deren Gunsten die staatliche Altersversorgung Einkommen umverteilt: Frauen, Selbständige sowie mittlere und höhere Angestellte.

Frauen

Die höhere Lebenserwartung der Frauen und das niedrigere Pensionsalter bewirken, daß sie ihre Alterspensionen im Durchschnitt wesentlich länger beziehen als Männer. Aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung und des üblichen Altersunterschiedes in der Ehe sind auch die meisten Bezieher einer Hinterbliebenenpension Frauen (abgesehen von den restriktiven Anspruchsvoraussetzungen für die Witwenpension bis 1981). Diese Faktoren erklären, wieso nur 48% aller aktiven Versicherten, jedoch nicht weniger als 64% der Pensionsbezieher Frauen sind. Frauen sind in der Höhe ihres Pensionsanspruchs auch durch den Kinderzuschlag zu den Versicherungszeiten begünstigt (§ 261a ASVG) Um ceteris paribus den gleichen Pensionsanspruch wie ein Mann zu erzielen, benötigt eine unselbständig beschäftigte Mutter von zwei Kindern um mehr als fünf Versicherungsjahre weniger.

Selbständige

Obwohl von den Gesamtausgaben der Pensionsversicherung nur 16% auf jene der Selbständigen entfallen, beansprucht sie 41% der Finanzierungsmittel des Bundes. Zu den wichtigsten Gründen zählt, daß die Selbständigen einen niedrigeren Beitragssatz zahlen, aber auch, daß sie einen Großteil der (bundesfinanzierten) Ausgleichszulagen erhalten. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß die Zahl der Selbständigen langfristig stark zurückgeht und damit auch deren Beitragsaufkommen. (Der umgekehrte Fall gilt für die Angestellten.) Wie groß tatsächlich das Ausmaß der Einkommensumverteilung von Unselbständigen zu Selbständigen ist, hängt davon ab, welche Annahmen bezüglich der Verteilungswirkung der Arbeitgeberbeiträge für die Unselbständigen sowie des Bundesbeitrags getroffen werden.

Mittlere und höhere Angestellte

Als solche werden hier jene Arbeitnehmer bezeichnet, deren Realeinkommen in der Phase der Erwerbstätigkeit bis zum Pensionsalter steigenden Verlauf hat, sei es aufgrund von Karrierechancen, sei es auf-

grund betrieblicher Gehalts- und Vorrückungsschemata. Sie profitieren vom relativ kurzen Bemessungszeitraum in den Jahren vor der Pensionierung, in denen ihr Einkommen seinen Höhepunkt erreicht. Hierzu zählen insbesondere die höheren Angestellten im öffentlichen Dienst.

Übersicht 10

Beitragsdeckung von Pensionsansprüchen für typische Versicherungsfälle
Modellrechnung

	Pensions- beiträge in 1.000 S	Pensions- bezüge in 1.000 S	Deckungs- quote in %
<i>Arbeiter</i>			
ledig	2.421	1.687	143,5
verheiratet 2 Kinder ¹⁾	2.421	3.737	64,8
Versicherungszeit: 15 bis 59 Lebensjahr Lebenserwartung: 68 Jahre Durchschnittsverdienst			
<i>Arbeiterin ohne Kinder</i>			
	1.314	2.006	65,5
Versicherungszeit: 15 bis 54 Lebensjahr Lebenserwartung: 73 Jahre Durchschnittsverdienst			
<i>Arbeiterin mit 2 Kindern</i>			
	905	1.070	84,6
Versicherungszeit: 15 bis 22 40 bis 59 Lebensjahr Lebenserwartung: 73 Jahre Durchschnittsverdienst			
<i>Mittlerer Angestellter</i>			
ledig	2.973	3.544	83,9
verheiratet 2 Kinder ¹⁾	2.973	6.194	48,0
Versicherungszeit: 20 bis 59 Lebensjahr Ersatzzeiten: 2 Jahre Lebenserwartung: 73 Jahre Durchschnittsverdienst			
<i>Mittlere Angestellte mit 2 Kindern</i>			
	1.307	2.612	50,0
Versicherungszeit: 20 bis 24 40 bis 59 Lebensjahr Ersatzzeiten: 2 Jahre Lebenserwartung: 78 Jahre Durchschnittsverdienst			
<i>Mittlere Angestellte ohne Kinder</i>			
	1.772	4.423	40,1
Versicherungszeit: 20 bis 54 Lebensjahr Ersatzzeiten: 2 Jahre Lebenserwartung: 81 Jahre Durchschnittsverdienst			
<i>Akademiker</i>			
ledig	2.730	4.513	60,5
verheiratet 2 Kinder ¹⁾	2.730	7.094	38,5
Versicherungszeit: 25 bis 59 Lebensjahr Ersatzzeiten: 6 Jahre Lebenserwartung: 77 Jahre Höchstbeitragsgrundlage			
<i>Akademikerin ohne Kinder</i>			
	2.545	5.575	45,7
Versicherungszeit: 25 bis 59 Lebensjahr Ersatzzeiten: 6 Jahre Lebenserwartung: 81 Jahre Durchschnittsverdienst bis 34 dann Höchstbeitragsgrundlage			
<i>Gewerbetreibender</i>			
ledig	1.273	1.560	81,6
verheiratet 2 Kinder ¹⁾	1.273	3.455	36,8
Versicherungszeit: 25 bis 64 Lebensjahr Ersatzzeiten: 2 Jahre Lebenserwartung: 73 Jahre Durchschnittsverdienst			
<i>Bauer</i>			
ledig	761	1.161	65,5
verheiratet 2 Kinder ¹⁾	761	2.289	33,2
Versicherungszeit: 20 bis 59 Lebensjahr Lebenserwartung: 70 Jahre Durchschnittsverdienst			

¹⁾ Bezugsdauer der Witwen- und Waisenpension jeweils 9 Jahre

Abgesehen vom Einkommensverlauf haben höhere Angestellte meist auch ein höheres (aggregiertes) Einkommensniveau sowie eine überdurchschnittlich hohe Schulbildung. Sie sind daher auch durch die steuerliche Absetzbarkeit der Pensionsbeiträge und die Anrechnung der Schul- und Studienzeiten für den Pensionsanspruch besonders begünstigt.

Übersicht 10 versucht, die Umverteilung zwischen spezifischen Bevölkerungsgruppen anhand einiger Modellrechnungen darzustellen, die typische Merkmalskombinationen enthalten. Die Deckungsquote des kumulierten Pensionsbezuges durch Versicherungsbeiträge ist ein Indikator für die Stellung des betrachteten Modellfalles im Umverteilungsprozeß: Je niedriger sie ist, umso stärker ist die betreffende Person begünstigt, da der "Subventionsanteil" an der Pension umso höher ist.

Allgemein fällt die niedrige Beitragsdeckung in den ausgewählten Modellfällen auf. Nur in einem einzigen von 15 Fällen ist der Pensionsanspruch durch die Beitragsleistung mehr als gedeckt, allerdings mit einem beachtlichen Beitragsüberschuß, nämlich im Fall des ledigen männlichen Arbeiters. In allen anderen Fällen liegt die Deckungsquote erheblich unter 100% — ein Umstand, der den hohen Grad der Pensionsfinanzierung durch den Bund widerspiegelt. Vergleicht man die verschiedenen Modellfälle, so bestätigen sich die oben getroffenen Aussagen über die bevorzugten Gruppen.

Schlußfolgerung

Das Hauptinteresse einer Studie der Verteilungswirkungen des Pensionssystems liegt darin, zu überprü-

fen, ob diese Verteilungseffekte mit den sozialpolitischen Vorstellungen des Gesetzgebers konform gehen. Das ist umso aktueller, als der Wohlfahrtsstaat vor große Finanzierungsprobleme gestellt ist und die einzige Möglichkeit, budgetäre Beschränkungen und sozialpolitische Ziele in Einklang zu bringen, darin besteht, die Gewährung sozialer Leistungen stärker nach der Bedürftigkeit der Empfänger zu orientieren.

Primäres Ziel der Pensionsversicherung ist die Einkommensumverteilung zwischen den Generationen, wobei die relative Höhe einer Pension etwa der der geleisteten Beiträge entsprechen soll. Die Besserstellung einkommenschwacher Gruppen ist erst in zweiter Linie beabsichtigt. Dennoch haben sich in den letzten dreißig Jahren, seitdem die Grundzüge der sozialen Altersversorgung festgelegt wurden, Tendenzen herausgebildet — etwa in der Funktion der Hinterbliebenenpensionen —, die nicht der ursprünglichen Zielsetzung des Gesetzgebers entsprechen. Die realen verfügbaren Einkommen der Versicherten haben sich in diesem Zeitraum wesentlich erhöht, doch ist andererseits die demographische und wirtschaftliche Zukunftsperspektive weniger günstig als damals. Diese Entwicklungen rechtfertigen es, den verteilungspolitischen Aspekt der Altersvorsorge verstärkt zu beachten. Eine wichtige Voraussetzung hierfür ist die Kenntnis der gegenwärtigen Verteilungswirkungen. Diese Untersuchung ist nur ein erster Schritt in diese Richtung.

Georg Busch