

Felix Butschek

# Die aktuellen Probleme der österreichischen Pensionsversicherung

Die österreichische Altersversorgung im besonderen die Pensionsversicherung zählt zu den umfassendsten der Welt. Fast die gesamte erwerbsfähige Bevölkerung wird durch sie geschützt und sie ermöglicht es dieser, zwischen 60 und 65 Jahren (Männer) bzw. 50 und 55 Jahren (Frauen) in den Ruhestand zu treten. 1990 gab es 1,708.900 Alters-, Hinterbliebenen- oder Berufsunfähigkeitspensionen, das entsprach 22,1% der Bevölkerung oder 48,6% der Erwerbspersonen. Für die Leistungen der Pensionsversicherung wurden 1990 197,5 Mrd S aufgewandt, das entsprach 11% des Bruttoinlandsproduktes.

Über ihre eigentliche Bedeutung hinaus gewann die Pensionsversicherung in der Phase der Wirtschaftsentwicklung seit 1975 zusätzliches Gewicht dadurch, daß sie dazu beitrug, die Arbeitsmarktsituation zu erleichtern. Ältere Arbeitskräfte, die ihren Arbeitsplatz verloren hatten oder welchen nahegelegt wurde, in den Ruhestand zu treten, nahmen die vorzeitige Alterspension in Anspruch. Darüber hinaus schuf der Gesetzgeber durch das Sonderunterstützungsgesetz eigene Bestimmungen, die es Arbeitnehmern in besonders gefährdeten Branchen oder Regionen erlaubten, eine Altersunterstützung schon ab 55 bzw. 50 Jahren zu erhalten. Diese Leistung wurde allerdings nicht aus Mitteln der Pensions-, sondern aus jenen der Arbeitslosenversicherung erbracht. Aber auch die Voraussetzungen für die Gewährung einer Berufsunfähigkeitspension erleichter-

Das erste Mal erregte die Frage der Pensionsfinanzierung in der ersten Hälfte der achtziger Jahre die öffentliche Aufmerksamkeit, als aufgrund der Rezession und ihrer Folgen auf dem Arbeitsmarkt die Einnahmen der Pensionsversicherungsträger zurückblieben und die Ausgaben stiegen. Diesen Problemen begegneten die 40. und die 44. ASVG-Novelle. Entscheidend wurde die Situation der Pensionsversicherung durch den neuerlichen Aufschwung verbessert. Die kurzfristige Entspannung der finanziellen Lage ändert freilich nichts an der langfristigen Problematik dieser Institution.

te der Gesetzgeber ab 1. Jänner 1981, um so den Arbeitsmarkt zu entlasten. Dementsprechend steigt seit Ende der siebziger Jahre die Zahl der bis dahin eher sinkenden oder stagnierenden Erwerbsunfähigkeitspensionen und vorzeitigen Alterspensionen.

In dieser Periode stagnierte die Beschäftigung, sodaß die starke Zunahme der Leistungen eine entsprechende finanzielle Belastung der Pensionsversicherungsträger verursachte. Da der Bund langfristig für ein Viertel bis ein Drittel der Ausgaben eine Ausfallhaftung trägt, schlug diese Problematik auf den Bundeshaushalt durch.

Als die große Koalition beschloß, das Budget zu stabilisieren und darüber hinaus die Abgabenquote zu senken, wurde die Frage der Pensionsfinanzierung zur Diskussion gestellt. In diesem Rahmen tauchte jedoch auch der langfristige Aspekt des

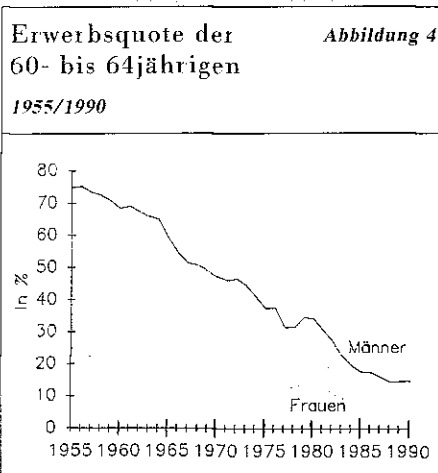
Problems auf: Es erwies sich nämlich, daß schon in der Vergangenheit die Belastung des Beitrags- und Steuerzahlers stetig gestiegen war und sich dieser Trend in Zukunft in einem Maße fortsetzen werde, daß damit der Generationenvertrag in Frage gestellt sein könnte.

## Leistungsüberhang

Seit 1960 zeigte die Pensionsversicherung in Österreich eine besondere Dynamik. Ende 1960 wurden insgesamt 900.800 Pensionen ausbezahlt, 1990 bereits 1,708.900, um 89,7% mehr. Demgegenüber war die Zahl der Versicherten nur von 2.660.300 auf 2,896.300 also um 8,9% gewachsen. Als Folge davon ergab sich eine wesentlich erhöhte Pensionsbelastungsquote (die Zahl der Pensionen je 1.000 Versicherte stieg von 339 auf 590).

Der Einfluß demographischer Veränderungen auf diese Relation erscheint begrenzt. So zeigt sich, daß der Anteil der Bevölkerung über 60 Jahre in den sechziger Jahren zunahm und damit zur wachsenden Belastung der Aktiven zwischen 15 und 60 Jahren durch Pensionen beitrug. Seit Beginn der siebziger Jahre stagnierte die demographische Altenbelastungsquote jedoch und fiel in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts sogar; erst in den achtziger Jahren zeichnete sich allmählich ein neuer Anstieg ab. Da jedoch die Pensionsbelastungsquote stetig und vergleichsweise stärker zunahm, deter-





auch die neu anfallenden Selbständigenpensionen die Übergangspensionen und die landwirtschaftlichen Zuschußrenten (Busch – Hanisch – Hellmer, 1986, S. 59).

### Der Finanzierungengpaß

Die österreichischen Pensionsversicherungsgesetze sehen vor, daß die Aufwendungen ihrer Träger nicht nur aus den Beiträgen der Versicherten zu decken sind, sondern auch durch einen Zuschuß des Bundes. Dieser ergab sich zunächst aus verteilungspolitischen Überlegungen – eine höhere Beitragszahlung der Versicherten schien nicht zumutbar –, wurde

### Durchschnittspension Übersicht 2 der Unselbständigen und durchschnittliche Beitragsgrundlage

	Durchschnittspension	Durchschnittliche Beitragsgrundlage	Relation der Durchschnittspension zur durchschnittlichen Beitragsgrundlage
	in S		
1970	1 643	4 005	0 410
1971	1 820	4 447	0 409
1972	1 963	4 932	0 398
1973	2 157	5 466	0 395
1974	2 481	6 250	0 397
1975	2 828	6 949	0 407
1976	3 173	7 614	0 417
1977	3 436	8 272	0 415
1978	3 723	8 879	0 419
1979	4 019	9 488	0 424
1980	4 328	10 131	0 427
1981	4 646	10 812	0 430
1982	4 999	11 455	0 436
1983	5 373	11 802	0 455
1984	5 687	12 379	0 459
1985	5 990	13 060	0 459
1986	6 281	13 730	0 458
1987	6 619	14 175	0 467
1988	6 874	14 722	0 467
1989	7 107	15 362	0 465
1990	7 496	16 203	0 463

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

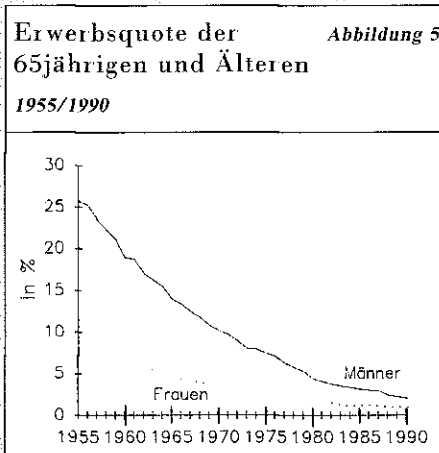
aber im Zuge der Entwicklung seit Inkrafttreten des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG) auch dahin begründet, daß Leistungen erbracht würden, die über die unmittelbaren Aufgaben und Möglichkeiten einer Versicherung hinausgingen. Das gelte etwa für eine Reihe von Ersatzzeiten jener Versicherungszweige, die in der Vergangenheit keine Pflichtversicherung gekannt hatten, sowie für Kriegsdienstzeiten, den Mutterschutz, die Arbeitslosigkeit, Schul- sowie Studienzeiten und schließlich für die Ausgleichszulage, welche Aufgaben der Fürsorge erfülle. Tatsächlich werden bis zu einem Drittel der Pensionsversicherungsgesamtausgaben vom Bund bestritten, nach der bestehenden gesetzlichen Regelung als Ausfallhaftung.

Das Pensionsversicherungssystem reagierte auf die steigende finanzielle Belastung mit zwei Maßnahmen. Zunächst wurden die Beitragsätze beträchtlich gesteigert: So betrug der Gesamtbeitrag in der Unselbständigenpensionsversicherung 1960

**Der Bundeszuschuß zur Pensionsversicherung wurde auch damit begründet, daß durch diese Leistungen erbracht würden, die versicherungsmäßig nicht gedeckt seien – wie die Anrechnung von Ersatzzeiten für fehlende Versicherung, Kriegsdienst, Mutterschaft, Arbeitslosigkeit, Schul- und Studienzeiten. Ein erheblicher Teil dieser Gründe ist heute weggefallen.**

11% (Angestellte) und 12% (Arbeiter) der jeweiligen Beitragsgrundlage, in der Selbständigenversicherung 6%, 1990 erreichten die Sätze für Angestellte und Arbeiter 22,8%, für gewerbliche Selbständige und Bauern 12,5%, sie hatten sich also im Untersuchungszeitraum etwa verdoppelt.

Der Bundeszuschuß bewegte sich all die Jahre zwischen 25% und 30%. In diesem Zusammenhang sollte im Auge behalten werden, daß eine der ursprünglichen Begründungen für die Leistung eines Bundesbeitrags immer weniger ins Gewicht fällt, nämlich die Anrechnung von Ersatzzeiten für die Pensionsversicherung der Arbeiter vor dem Zweiten Weltkrieg und für den geleisteten Kriegsdienst. Auch die Ersatzzeiten in der Selbständigenpensionsversicherung spielen eine



immer geringere Rolle, und schließlich werden auch Studienzeiten nicht mehr angerechnet. Der Bundesbeitrag wird daher immer stärker zu einem nicht näher spezifizierten Kostenzuschuß für die Pensionsversicherung.

Mit dem Wegfallen der Anrechnung von Studienzeiten gelangt man jedoch zum zweiten Schritt, der zur Entlastung des Systems gesetzt wurde. 1985 kam es zum ersten Mal seit 40 Jahren zu einer Verschlechterung der Leistungsvoraussetzungen und der Leistungen in der gesetzlichen Pensionsversicherung. Die 40. ASVG-Novelle verlängerte den Bemessungszeitraum für die Unselbständigen von fünf auf zehn Jahre, wodurch die Bemessungsgrundlage mit stetig steigendem Einkommen sinken mußte. Ferner trug man dem Versicherungsprinzip insofern Rechnung, als für die Pensionsbemessung der Grundbeitrag von 30% wegfiel. Weiters traten anstelle der mit der Versicherungsdauer progressiv wachsenden nunmehr degressive Steigerungsbeträge. (Das erhöht allerdings das Interesse, die Frühpension in Anspruch zu nehmen.) Eine vorteilhafte Änderung der Bemessungsbestimmungen brachte der Steigerungsbetrag für Mütter von 3% für jedes Kind. Mit der 44. ASVG-Novelle fielen 1988 die Studienzeiten als Ersatzzeiten für die Pensionsbemessung weg. Schon durch die 40. Novelle war eine „Bremse“ der Pensionsanpassung durch Berücksichtigung der Arbeitslosenquote eingebaut worden.

Obwohl die 40. ASVG-Novelle gegenüber einer Entwicklung unter den vor ihrem Inkrafttreten gegebenen Bedingungen die Kosten reduzierte, wurde deren steigender Trend kaum

Anteil der Bundesbeiträge am Gesamtaufwand der Pensionsversicherung

Übersicht 3

	Gesamtaufwand		Bundesbeitrag		Bundesbeitrag In % des Gesamtaufwands
	Mill S	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Mill S	Veränderung gegen das Vorjahr in %	
1970	30 425 2		10 129	+20 0	33 3
1971	34 988 3	+14 7	10 792	+ 6 5	30 9
1972	39 470 0	+13 1	12 417	+15 1	31 5
1973	44 019 2	+11 5	12 942	+ 4 2	29 4
1974	51 666 2	+17 4	15 362	+18 7	29 7
1975	60 249 4	+16 6	20 957	+36 4	34 8
1976	68 992 3	+14 5	23 221	+10 8	33 7
1977	76 286 9	+10 6	26 052	+12 2	34 2
1978	83 688 5	+ 9 7	21 981	-15 6	26 3
1979	91 643 1	+ 9 5	23 416	+ 6 5	25 6
1980	99 877 0	+ 9 0	21 461	- 8 3	21 5
1981	108 789 6	+ 8 9	23 641	+11 1	21 9
1982	119 126 3	+ 9 5	30 015	+25 9	25 2
1983	129 335 9	+ 8 6	39 127	+30 4	30 3
1984	139 281 0	+ 7 7	40 588	+ 3 7	29 1
1985	148 463 3	+ 6 6	42 002	+ 3 5	28 3
1986	158 095 2	+ 6 5	44 927	+ 7 0	28 4
1987	168 564 1	+ 6 6	51 537	+14 7	30 6
1988	175 318 4	+ 4 0	53 652	+ 4 1	30 6
1989	184 895 3	+ 5 5	55 149	+ 2 8	29 8
1990	197 465 3	+ 6 8	52 408	- 5 0	26 5

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

beeinflusst. Erst die um ein halbes Jahr aufgeschobene Pensionsanpassung 1988 sowie der letzte Konjunkturaufschwung mit seinem raschen Beschäftigungswachstum verbesserten die finanzielle Lage der Pensionsversicherung (Busch, 1989, 1990). 1989 wuchs die Beschäftigung rascher als die Zahl der Pensionen, und auch die Durchschnittspension stieg langsamer als die durchschnittliche Beitragsgrundlage, 1990 entwickelten sich beide gleich. Damit sank auch der Bundesbeitrag weiter auf 26,5%

Drohende Altersbelastung

Die besondere Problematik der österreichischen Pensionsversicherung liegt darin, daß auf mittlere Sicht die bestehenden Determinanten der wachsenden finanziellen Belastung nicht nur unverändert bleiben, sondern eine neue – und gravierende – hinzutritt, die bisher kaum eine Rolle gespielt hatte, nämlich die demographische Determinante

Nunmehr zeichnet sich eine Entwicklung ab, welche allein durch die Änderungen der Bevölkerungsstruktur zu einer steigenden Belastung der Erwerbstätigen führen muß

In jüngerer Zeit wurden zahlreiche Prognosen über die künftige Bevölkerungsentwicklung ausgearbeitet. Alle diese enthalten mehrere Szenarien und gelangen zu ähnlichen Ergebnis-

sen, nämlich dazu, daß in den nächsten Jahrzehnten infolge steigender Lebenserwartung und anhaltend niedriger Geburtenhäufigkeit die Bevölkerung altern wird. Die jüngste Prognose, die Studie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen, legt ihrer Vorhersage drei Varianten der Bevölkerungsentwicklung zugrunde: ein „Inländerszenario“ mit steigenden Erwerbsquoten der einheimischen Bevölkerung, ein Szenario der „Erwerbs-

**Die Reformvorschläge für die Pensionsversicherung betreffen vor allem eine Erhöhung des effektiven Anfallsalters, akzeptieren aber auch die durch den Verfassungsgerichtshof statuierte Angleichung des Anfallsalters für die Geschlechter. Beide Schritte wurden in der BRD bereits vollzogen.**

quotenkonstanz“ und ein „Ausländer-szenario“. Letzteres impliziert ab dem Jahre 2000 eine Nettoimmigration von 30.000 Ausländern pro Jahr, mehr als über längere Zeiträume seit dem Zweiten Weltkrieg nach Österreich eingewandert sind. Hierbei erweist sich, daß die Grundzüge der Entwicklung in allen drei Varianten im wesentlichen einander entsprechen: Die demographische Belastungsquote wird sich bis 2030 entscheidend erhöhen: nach dem Inländerszenario wie auch bei Erwerbsquotenkonstanz von gegenwärtig 328 Personen über 60 Jah-

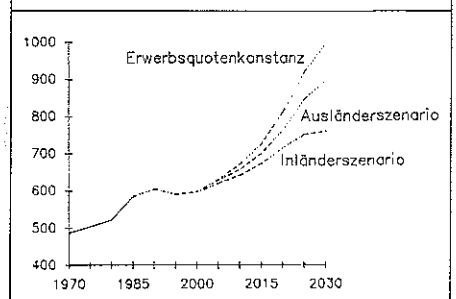
ren je 1.000 Einwohner auf rund 600 Personen. Auch die kräftige Einwanderung nach dem Ausländerszenario bewirkt eine nur geringe Entlastung, die Belastungsquote verharrt bei 530 (Beirat, 1991).

Der Beirat unterstellte seiner Prognose ein Wachstum der österreichischen Wirtschaft von real rund 3% bis 2000 und danach ein solches von 2%. Unter diesen Gegebenheiten ist mit der vollen Auslastung des jeweils gegebenen Arbeitskräfteangebotes zu rechnen, Arbeitskräfte werden knapp sein. Arbeitslosigkeit dürfte also das Beitragsaufkommen kaum einschränken. Die institutionellen Faktoren, welche die finanzielle Entwicklung der Pensionsversicherung in der Vergangenheit beeinträchtigten, wie etwa die Steigerung der Durchschnittspension als Folge geschlossener Versicherungsverläufe und höherer Qualifikationen, sollten bis 2000 weiterwirken und danach auslaufen

Auf Basis dieser grundlegenden Entwicklungslinien – die in der Beiratsstudie durch zahlreiche Detailnahmen fundiert sind – gelangt die Prognose zu dem Ergebnis, daß sich die Pensionsbelastungsquote von gegenwärtig knapp 600 Pensionen je 1.000 Versicherte bis 2030 auf einen Wert zwischen 771 und 1.010 steigern wird. Auch nach diesen Berechnungen ergibt die Ausländervariante wieder den mittleren Wert von 912. Somit werden sich die relativen Kosten der Pensionsversicherung bis 2000 aufgrund auslaufender Struktureffekte langsam erhöhen, danach als Folge der demographischen Veränderungen allmählich steigen und 2030 um rund 75% höher liegen als heute. Mit prozentuell unverändertem Bundeszuschuß bedeutete diese Entwicklung eine Steigerung des Beitragsatzes für die Unselbständigen von derzeit

Effektive Pensionsbelastung Abbildung 6

Pensionen je 1.000 Versicherte



22,8% auf rund 40% Ceteris paribus hätten die Arbeitnehmer im Jahr 2030 die Hälfte ihres monatlichen Aktiveinkommens an Steuern und Abgaben zu entrichten

### Reformbemühungen

Alle diese Überlegungen lösten in den letzten Jahren eine intensive Diskussion in der Öffentlichkeit aus, aber auch im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales* 1988) ohne daß freilich gesetzgeberische Initiativen ergriffen wurden, die über die 40 und die 44 ASVG-Novelle hinausgegangen wären. In der BRD konnte die gleichgelagerte Problematik bereits durch eine Änderung des Anfallsalters in der Altersversicherung gelöst werden. Ein wesentlicher Schritt der wirtschafts- und sozialpolitischen Meinungsbildung erfolgte 1991 durch die Studie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen „Soziale Sicherung im Alter“, welche auf Ersuchen der Bundesregierung ausgearbeitet worden war.

Darin gelangte der Beirat zu dem Ergebnis, daß das gegenwärtige — auf dem Umlageprinzip beruhende — Pensionssystem beizubehalten sei auch in seiner Funktion zur Erhaltung

des Lebensstandards. Für eine Zusammenführung der vorhandenen Pensionssysteme seien vor allem Angleichungen in Richtung gleichartiger Bemessungsgrundlagen und Pensionsanpassungen zu überlegen. Letztere wäre zum Unterschied von der Situation derzeit netto (ohne Sozialversicherungsbeiträge) vorzunehmen.

Der Beirat stimmte auch darin überein, daß eine massive finanzielle Belastung der erwerbstätigen Generation in Zukunft vermieden werden könne, wenn das effektive Pensionsantrittsalter, das gegenwärtig bei 58 Jahren liegt, dem gesetzlichen angenähert würde. Das gesetzliche Pensionsalter sollte nicht erhöht, aber tendenziell möglichst ausgeschöpft werden. Maßnahmen hierzu seien vor allem die Förderung altersgerechter, spezifischer Arbeitsbedingungen und Anreizsysteme einschließlich eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand.

Zur Frage des Pensionsalters für Frauen ging der Beirat nach dem entsprechenden Verfassungsgerichtshofurteil davon aus, daß eine langfristige Angleichung des Anfallsalters an jenes der Männer mit Verbesserungen für Frauen in anderen Bereichen vor allem durch Anrechnung der Kindererziehungszeiten für die Pension

in höherem Ausmaß verbunden sein müßte. Freilich sollte vermieden werden, damit die Erwerbstätigkeit der Frauen zu verringern.

Durch eben dieses Urteil des Verfassungsgerichtshofes geriet die Bundesregierung mit der Pensionsreform unter Zeitdruck, weil dieses eine Neuregelung der Bestimmungen über das Pensionsanfallsalter erforderlich gemacht hätte. Allerdings beabsichtigt die Bundesregierung sich dieser Fristsetzung durch ein Verfassungsgesetz zu entziehen, das die Frist um ein Jahr verlängert.

### Literaturhinweise

- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: Soziale Sicherung im Alter. Wien, 1991.
- Biffi G.: Arbeitsmarkt 2000. Vorausschau der Entwicklung am Arbeitsmarkt bis zum Jahr 2000. Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik 1988 (21).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Langfristige Finanzierung der Pensionsversicherung. Ergebnisse einer Arbeitsgruppe. Wien, 1988.
- Busch G.: „Verbesserter Arbeitsmarkt stärkt die Sozialbudgets“, WIFO-Monatsberichte 1989 62(6).
- Busch G.: „Struktureffekte bremsen Konsolidierung des Sozialbudgets“, WIFO-Monatsberichte 1990 63(6).
- Busch G., Hanisch W., Hellmer S.: Wirtschafts- und finanzpolitische Aspekte des österreichischen Pensionsversicherungssystems. Bestandsaufnahme, Entwicklungstendenzen, internationaler Vergleich. Wien, 1986.