

ALOIS GUGER

■ PERSPEKTIVEN DER ÖSTERREICHISCHEN ALTERSVORSORGE IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Der demographische Alterungsprozeß erzwingt in allen Industriestaaten Pensionsreformen. Das System der österreichischen Altersvorsorge erweist sich im internationalen Vergleich als relativ großzügig. Angesichts des sehr niedrigen Pensionsantrittsalters und hoher Netto-Einkommensersatzraten bietet das österreichische Pensionssystem ausreichend Spielraum, um seine nachhaltige Finanzierbarkeit zu gewährleisten.

Die Zukunft der Altersvorsorge steht im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses und der aktuellen politischen Arbeit. Die langfristigen Auswirkungen des demographischen Alterungsprozesses in den Industriestaaten sind seit gut einem Jahrzehnt Gegenstand ausführlicher Analysen und waren auch Anlaß für einzelne Reformschritte. Aber erst die jüngsten – von der demographischen Entwicklung unabhängigen – Finanzierungsprobleme der öffentlichen Haushalte erweckten ein breiteres öffentliches Interesse, und die Bundesregierung hat ein umfassendes Reformkonzept vorgelegt.

Diese Situation ist kein österreichisches Spezifikum: In allen europäischen Ländern stehen längerfristige, demographisch motivierte Pensionsreformen auf der Tagesordnung, und auch dort wurden sie vielfach durch kurzfristige Budgetkonsolidierungsprogramme aktualisiert und mit diesen in Verbindung gebracht.

Die internationalen Organisationen befassen sich ebenfalls seit einiger Zeit mit den Auswirkungen der Alterung der Industriegesellschaften und haben vergleichende Analysen und Reformvorschläge veröffentlicht (*Weltbank, 1994, Roseveare et al., 1996, Europäische Kommission, 1996, Chaud – Jäger, 1996*). In Österreich legte der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen bereits 1991 eine ausführliche Analyse der langfristigen Folgen der demographischen Entwicklung und Lösungsvorschläge zur langfristigen Sicherung der Finanzierung des Pensionssystems vor. Eine Reihe von Vorschlägen – wie die Nettoanpassung (Bindung der Pensionsanpassung an die Nettolöhne), die Bemessung der Pension an den 15 Jahren mit dem höchsten Einkommen statt an den letzten 10 Jahren, die Einführung der Gleitpension und erhöhte Steigerungsbeträge bei späterem Pensionsantritt – fand Eingang in die Pensionsreform 1993 (51. Novelle zum ASVG). Im Juli 1997 stellte das Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales ein Gutachten über die „Perspektiven der Pensionsversicherung in

Der Autor dankt Johann Brunner (Universität Linz), Felix Butschek, Markus Marterbauer, Thomas Url und Ewald Walterskirchen für wertvolle Anregungen und Hinweise. Aufbereitung und Analyse der Daten erfolgten mit Unterstützung von Eva Latschka.

Österreich" (Rürup, 1997) vor; auf dieser Basis erarbeitete die Bundesregierung ein Konzept zur Strukturreform durch schrittweise Vereinheitlichung der bestehenden Altersvorsorgesysteme und zur nachhaltigen Sicherung ihrer Finanzierung

ÖSTERREICHS SOZIALSTAAT UND ALTERSVORSORGE IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

KONZEPTION UND DIMENSION DES SOZIALSYSTEMS

Seit Esping-Andersen (1990) werden in der theoretischen Diskussion im wesentlichen drei Grundmodelle des Wohlfahrtsstaates unterschieden:

- Der *residuale Sozialstaat* konzentriert sich auf die Verhinderung von Armut. Fast alle sozialen Leistungen sind means-tested – also einkommens- und/oder vermögensabhängig – und relativ einheitlich. Unterstützt werden nur die Bedürftigsten und nur in jenem Ausmaß, das sie über die Armutsgrenze hebt. Liberale Sozialstatselemente herrschen etwa in Australien, den USA und Kanada vor.
- Der *korporatistische Wohlfahrtsstaat* basiert auf dem Bismarckschen Sozialversicherungssystem und ist erwerbszentriert; eine gute soziale Absicherung ist hier an die frühere Erwerbstätigkeit zumindest des Haushaltsvorstands gebunden. Priorität hat der Erhalt des erreichten sozialen Status im Falle von Krankheit, Arbeitslosigkeit, Invalidität und Alter bzw. Tod des Familienerhalters. Das System ist auf die Wahrung sozialer Differenzierung bedacht und nach der sozialen Schichtung für Arbeiter, Angestellte, Beamte und für verschiedene Selbständigengruppen unterschiedlich organisiert. Armutsbekämpfung und Umverteilung bilden in diesem Modell eher einen Nebenaspekt, das System sichert den Erwerbstätigen gut ab und ist lückenhaft in bezug auf Randgruppen, die im Erwerbsleben nie Fuß fassen konnten. Am ausgeprägtesten ist dieses Modell in den Staaten Mitteleuropas, der BRD, Österreich, Frankreich und Italien.
- Der *skandinavische Wohlfahrtsstaat*, wie man ihn in Schweden, Norwegen, Dänemark und den Niederlanden findet, stellt Egalität und Umverteilung sowie hohe soziale Standards in den Mittelpunkt. Das Sozialversicherungssystem ist für alle Berufsgruppen einheitlich und der soziale Schutz umfassend – universalistisch in dem Sinne, daß allen Bürgern eines Landes unabhängig von der Erwerbstätigkeit die sozialen Rechte zugesprochen werden. Im Hinblick auf die Altersversorgung heißt dies, daß jeder Staatsbürger ab einem bestimmten Lebensalter Anspruch auf die öffentliche Altersversorgung hat.

Diese Modelle werden kaum in reiner Form eingesetzt. In den meisten Ländern finden sich Elemente von jedem Typus, in der Regel dominiert aber eine Konzeption. Vergleicht man Länder ähnlichen Entwicklungsniveaus, etwa die Industriestaaten, so weisen die „residualen Sozialstaaten“ den niedrigsten und die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten den höchsten sozialen Standard und die höchsten Sozialquoten auf.

Der österreichische Wohlfahrtsstaat ist ausgeprägt korporatistisch organisiert und stark erwerbs- und familienorientiert. Wer in stabilen Beschäftigungs- und Familienverhältnissen lebt, ist relativ gut gegen die Standardrisiken Krankheit, Erwerbsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit und Alter abgesichert. Das System konzentriert sich auf die Erhaltung des erreichten Lebensstandards, verteilt vertikal nur mäßig um und ist lückenhaft in der Armutsbekämpfung – ein immer größeres Problem in einer Zeit wachsender Individualisierung und der Zunahme prekärer Arbeitsverhältnisse.

Insgesamt ist das Niveau der sozialen Sicherheit in Österreich relativ hoch; wie auch der Anteil der Sozialausgaben am BIP zeigt: Österreich gab 1995 fast 30% des BIP, d. h. 694 Mrd. S, für soziale Sicherheit aus. Im internationalen Vergleich liegt Österreichs Sozialquote im oberen Mittelfeld, sie ist nur in den skandinavischen Ländern und den Niederlanden, in Frankreich und Deutschland höher. Die außereuropäischen Industrieländer bleiben deutlich zurück (Guger – Steiner, 1997).

Über 80% des Sozialbudgets stehen als Alters-, Hinterbliebenen- und Krankheitsversorgung mit dem Alterungsprozeß in engem Zusammenhang

Bei weitem der größte Teil des Sozialbudgets entfällt auf das Pensionsversicherungssystem, das in Österreich die Vorsorge für Alter (38%), Hinterbliebene (11%) und zum Teil auch Invalidität (8%) umfaßt. Auch die Kosten der Abdeckung des Krankheitsrisikos (25%) hängen eng mit dem Alterungsprozeß zusammen; in Summe stehen also über 80% des Sozialbudgets direkt und indirekt mit dem Alterungsprozeß in Zusammenhang – ein wichtiger Aspekt in der Beurteilung der Finanzierungsperspektiven angesichts eines prognostizierten Wachstums der Zahl der über 60jährigen bis 2030 um 73% und einer Abnahme der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter um 12% (Hanika, 1996).

GRUNDMODELLE DER ALTERSVORSORGE

Die Altersvorsorge ist in allen Ländern entweder staatlich organisiert und/oder staatlich reguliert. Im allgemeinen werden 3 Säulen der Alterssicherung unterschieden:

- die *staatlich organisierte öffentliche Pensionsvorsorge*, durch Beiträge oder aus allgemeinen Steuermitteln finanziert,
- die freiwillige oder verpflichtende *betriebliche Pensionsvorsorge* und
- die private, freiwillige oder verpflichtende *individuelle Vorsorge*

Trotz sehr unterschiedlicher Gewichtung dieser Komponenten und der breiten Diskussion über die Rolle der privaten Vorsorge in verschiedenen außereuropäischen Ländern dominiert in allen Industrieländern die öffentliche Pensionsvorsorge¹⁾ Sie wird entweder nach dem Umlageprinzip oder nach dem Anwartschaftsverfahren finanziert, die Auszahlung erfolgt beitrags- oder leistungsorientiert

Die meisten Länder sehen ein Umlageverfahren für die öffentliche Pensionsvorsorge vor; in jenen Ländern, die stärker dem korporatistischen Modell folgen, kommt dem Versicherungsprinzip stärkeres Gewicht zu, und die Leistungen sind eng an die Beitragszahlungen geknüpft. Im Modell des residualen Wohlfahrtsstaates ist dagegen der Zusammenhang zwischen Leistung und Beiträgen entweder sehr lose oder fehlt ganz, falls die Pensionen über das allgemeine Steueraufkommen finanziert werden. Hier ist die Leistung definiert; die Pensionshöhe entspricht entweder einem bestimmten einheitlichen Betrag („flat rate“) oder ist einkommensabhängig („means-tested“) und wird ab einer bestimmten Einkommenshöhe reduziert.

Im skandinavischen Wohlfahrtsstaatmodell setzt sich diese erste Säule aus Elementen beider Systeme zusammen: aus einer beitragsabhängigen Leistung der öffentlichen Pensionsversicherung und einer Grundpension für alle Bürger, die keine oder nicht ausreichend Beiträge gezahlt haben, um eine höhere Versicherungsleistung zu erhalten, wobei die beitragsabhängigen Leistungen dominieren.

Das österreichische Pensionsversicherungssystem entspricht in seiner Konzeption dem korporatistischen Modell, das grundsätzlich auf dem Versicherungsprinzip und damit auf der Beitragsäquivalenz beruht und keine Grundrente für jeden oder jeden bedürftigen Staatsbürger im Rentenalter vorsieht. Im Mittelpunkt steht die Erhaltung des Lebensstandards, daher ist die Pensionsanpassung auch an die Netto-Lohnentwicklung (Bruttolöhne minus Sozialversicherungsbeiträge) gekoppelt, der Anstieg der Verbraucherpreise bildet nur eine Untergrenze. Das System enthält aber auch Elemente der intragenerativen Umverteilung: Die Beitragsäquivalenz ist durch eine Reihe von Regelungen – wie die Anrechnung von beitragsfreien Zeiten (Kindererziehung und Präsenzdienst), beitragsfreie Mitversicherungen, Frühpensionen,

Ausgleichszulagen usw. – aufgeweicht, und die Differenz wird über den Bundesbeitrag von rund einem Viertel der Pensionsleistung aus allgemeinen Steuermitteln ausgeglichen.

FINANZIERUNGSOPTIONEN: UMLAGE- ODER KAPITALDECKUNGSVERFAHREN

Die etablierten öffentlichen Alterssicherungssysteme beruhen in den meisten Industrieländern auf dem Umlageverfahren – die Erwerbstätigen zahlen unmittelbar die Pensionen ihrer Elterngeneration. Die Hauptursache für die weite Verbreitung dieses Systems dürfte wohl in seiner kurzfristigen Einsetzbarkeit liegen; mit seiner Einführung konnten sofort Pensionen ausgezahlt werden. Nach dem Anwartschafts- oder Kapitaldeckungsverfahren zahlt jede Generation zuerst ein, bevor sie Pensionsleistungen beziehen kann. Da die Pensionen aus den individuell angesparten Beiträgen und deren Verzinsung finanziert werden, dauert die Einführung eine Generation. Jede Reform, die auf einen Umstieg vom Umlage- auf das Kapitaldeckungsverfahren abzielt, würde daher einer Generation doppelte Lasten aufbürden²⁾

Seit die Mehrzahl der Industrieländer vor demographischen und ökonomischen Problemen steht, treten Reformkonzepte für eine Ablösung des umlagefinanzierten Systems der öffentlichen Alterssicherung durch ein Kapitaldeckungsverfahren ein. Welche Unterschiede ergeben sich aus diesen beiden Finanzierungsformen für die einzelnen Versicherten und für die Volkswirtschaft?

DAS UMLAGEVERFAHREN

Nach dem *Umlageverfahren* werden die heutigen Pensionen durch die Beiträge der heute Erwerbstätigen finanziert. Da die Beiträge von der Lohnsumme (auch der Steuerleistung) abhängen, richtet sich der Pensionsfinanzierungsspielraum nach dem Lohn- und Beschäftigungswachstum. Er wird durch folgende Budgetgleichung (einer Periode) beschrieben:

$$(1) \quad b \cdot n \cdot w = a \cdot p,$$

b = den Beitragssatz, n = Zahl der Beschäftigten, w = Lohnsatz, a = Zahl der Pensionisten, p = Höhe der Pensionen.

Der notwendige Beitragssatz zur Finanzierung der Pensionen setzt sich aus der Belastungsquote und der durchschnittlichen Einkommensersatzquote zusammen:

²⁾ *Homburg* (1990, 1997) hat wohl gezeigt, daß dieser Umstieg ohne Doppelbelastung (pareto-effizient) durch Übernahme der bestehenden Pensionsverpflichtungen in die Staatsschuld möglich ist, wenn diese durch die höhere Effizienz des neuen Systems (höheres Arbeitsangebot) finanziert werden kann. Allerdings wies *Brunner* (1994) nach, daß dies nur gilt, wenn die Pensionsbeiträge in Form von Pauschalsteuern eingehoben werden, die beträchtliche Verteilungseffekte zu Lasten niedriger Einkommensbezieher haben.

¹⁾ *Weltbank* (1994), S. 96f; *Myles – Quadagno* (1996)

$$(2) \quad b = \frac{a}{n} \cdot \frac{p}{w}$$

$\frac{a}{n}$... Belastungsquote, $\frac{p}{w}$... durchschnittliche Einkommensersatzrate

Aus der Budgetgleichung (1) geht hervor, daß bei konstantem Beitragssatz der Umfang der finanzierbaren Pensionsleistungen ($a \cdot p$) nur vom Wachstum der Lohnsumme, also dem Beschäftigungs- und Lohnwachstum abhängt: Wenn man eine Beitragserhöhung ausschließt – also keine weitere intergenerative Umverteilung akzeptiert –, bestimmt das Lohnsummenwachstum den Finanzierungsspielraum für die Pensionen, und die Pensionen der heute aktiven Generation sind durch das Lohnsummenwachstum gegeben

Das Verhältnis der Auszahlungen zu den Beiträgen, also die *Ertragsrate der heutigen Pensionistengeneration*, ist vereinfacht durch folgende Beziehung gegeben (Brunner, 1996, 1997):

$$(3) \quad \frac{P}{b \cdot W} = 1 + wr + nr$$

P ... Pensionen ($P = a \cdot p$), W ... Lohnsumme ($n \cdot w$), wr ... Veränderungsrate der Löhne, nr ... Veränderungsrate der Beschäftigung

Aus der *Sicht der Kreislaufanalyse* entspricht im Umlageverfahren der Kaufkraftentzug aus dem Volkseinkommen durch Pensionsbeiträge zeitlich genau der Beanspruchung des Sozialproduktes durch den Konsum der Pensionisten und deren Spartätigkeit. Wie immer die Pensionen finanziert werden, die Pensionisten beanspruchen einen Teil der Produktion

DAS KAPITALDECKUNGSVERFAHREN

Nach dem *Kapitaldeckungsverfahren* erfolgt die Altersvorsorge durch Konsumverzicht der aktiven Bevölkerung für ihre eigene Vorsorge. Für jeden Erwerbstätigen wird eine Finanzanlage gebildet, die später zur Finanzierung seiner Pension ausgeschöpft wird. Der Ausfall der Konsumnachfrage wird hier durch eine entsprechende Investitionsnachfrage und damit Realkapitalbildung ausgeglichen; in Zukunft können so zur Befriedigung der Pensionsnachfrage mehr Güter angeboten werden.

Die künftige Pensionsleistung bzw. der Ertrag errechnet sich im Kapitaldeckungsverfahren aus

$$(4) \quad \frac{P}{b \cdot W} = 1 + r,$$

r ... Zinssatz (wie oben wird ein 2-Periodenmodell unterstellt)

Die *Auszahlung* ist die *Verzinsung der Einzahlung*

Während im Umlageverfahren dem einzelnen durch seine Beiträge Optionen auf die Produktionsleistung zum Zeitpunkt seiner Pensionierung erwachsen, erwirbt

er sie im Kapitaldeckungsverfahren durch seine Ersparnisse. In beiden Fällen muß aber der Konsum der Pensionisten – abgesehen von Außenhandelsströmen – aus der laufenden Produktion gedeckt werden und ist damit Teil der Wertschöpfung.

Als Vorteil des Anwartschaftsverfahrens wird hervorgehoben, daß es demographische Änderungen leichter bewältigt, weil jede Generation ihre eigenen Beiträge leistet und keine intergenerative Umverteilung vorgesehen ist.

Beide Methoden haben ihre Stärken und Schwächen³⁾: Das Umlageverfahren ist sehr sensibel gegenüber demographischen Änderungen (Überalterung) und Beschäftigungsschwankungen (Arbeitslosigkeit), bietet aber eine gute Absicherung gegen Inflation und läßt in der in Österreich etablierten Konstruktion die Pensionisten an der Einkommensentwicklung der Aktiven teilhaben. Das Kapitaldeckungsverfahren, das demographische Verschiebungen besser bewältigt, ist dagegen sensibel gegenüber Kapitalmarkturbulenzen und Inflationsperioden, also problematisch in bezug auf die Kaufkrafterhaltung. Die Vertreter des Kapitaldeckungsverfahrens erwarten auch Wachstumsimpulse durch eine höhere Ersparnisbildung. Beide Effekte – sowohl die erhöhte Ersparnisbildung als auch deren Investition in wachstumswirksames Realkapital – sind aber durchaus umstritten⁴⁾.

Vergleicht man allein die Ertragsraten der beiden Verfahren, so hängt die Einschätzung der individuellen Rentabilität davon ab, ob der Zinssatz höher oder niedriger ist als die Wachstumsrate der Lohnsumme (Aaron, 1966). Das Umlageverfahren war populär bis in die späten siebziger Jahre, als die Zinsen niedriger waren als das Lohnwachstum; seit Anfang der achtziger Jahre sind die Zinsen durchwegs hoch und das Lohnwachstum gering, die Lohnquote sinkt deshalb. Mittelfristig ist eine ähnliche Entwicklung zu erwarten, aber sehr langfristig deuten die demographischen Verschiebungen auf eine Wende hin; der Faktor Arbeit dürfte im zweiten Jahrzehnt des nächsten Jahrhunderts wieder knapp werden, Arbeitsproduktivität und Reallöhne werden damit stärker steigen.

Für die heute in den Ruhestand tretende Generation zeigt Preschitz (1996) anhand von Modellanalysen, wie niedrig bei gleichen Beitragsleistungen alternative, privat angesparte Pensionen im Vergleich zur jetzt aktuellen anfallenden ASVG-Pension wären.

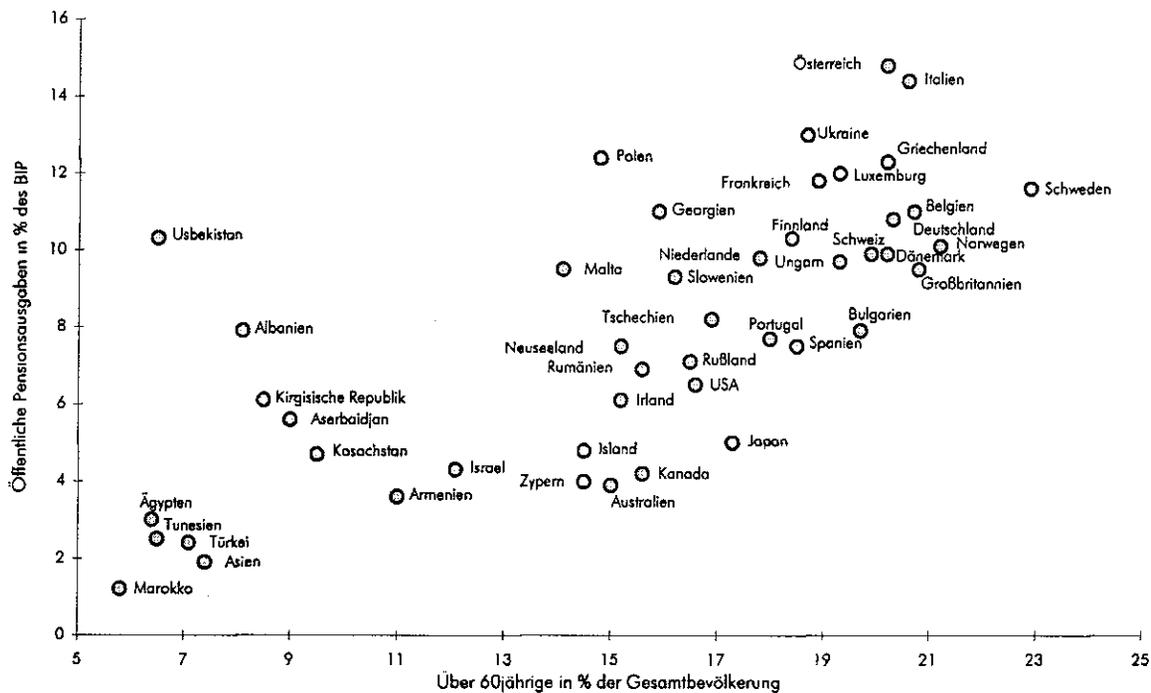
UMFANG DER ALTERSVORSORGE IN ÖSTERREICH

Österreich sieht eine im internationalen Vergleich großzügige öffentliche Altersversorgung vor. Nach vorläufigen Berechnungen dürften 1996 rund 368 Mrd. S oder

³⁾ Vgl. dazu auch den Beitrag von Url, Th., „Die österreichische Altersversorgung aus einer Risikoperspektive“, in diesem Heft

⁴⁾ Argumente und Literatur stellt Rürup (1997) ausführlich vor

Abbildung 1: Öffentliche Pensionsausgaben und demographische Entwicklung



Q: Weltbank (1994)

15,3% des BIP für Pensionen ausgegeben worden sein. Eine Graphik der Weltbank weist Österreich zu Beginn der neunziger Jahre als das Land mit dem höchsten Anteil der öffentlichen Pensionen am BIP aus. Obwohl die über 60jährige Bevölkerung in Schweden, Norwegen, Belgien und Italien einen höheren und in Deutschland den gleichen Anteil ausmacht wie in Österreich, sind in diesen Ländern mit Ausnahme Italiens die Pensionsleistungen in Relation zum BIP deutlich niedriger. Allerdings berücksichtigt diese Darstellung der Weltbank keine privaten, betrieblichen oder individuellen Pensionen; sie spielen in Österreich eine sehr untergeordnete Rolle, bilden aber in Ländern mit niedrigerer öffentlicher Versorgung eine tragende Säule der Altersversorgung (Abbildung 1).

Für die öffentliche Altersvorsorge wurden 1996 in Österreich rund 15% des Bruttoinlandsproduktes ausgegeben.

Das öffentliche Pensionssystem ist in Österreich im Rahmen der Sozialversicherung geregelt und wird von den Sozialpartnern verwaltet. Für die nicht pragmatisierten unselbständig Erwerbstätigen erfolgt die Finanzierung durch Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer; diese betragen bis zur Höchstbeitragsgrundlage 22,8%. Die Beiträge zu den Pensionsversicherungsanstalten der Selbständigen machen für gewerblich und freiberuflich Selbständige 14,5% und für Bauern 13,5% aus.

Zu den Beiträgen der Versicherten kommen Beiträge aus dem Bundesbudget, die einschließlich der Ausgleichs-

zulagen 1996 27,4% der Ausgaben der Pensionsversicherung erreichten. Sie bilden eine Ausfallhaftung und sollen den Anteil der Pensionen für beitragsfreie Zeiten (Karenzurlaubs- und Präsenzdienstzeiten) sowie die Ausgleichszulagen abdecken. Ausgleichszulagen sind eine Mindestpension für jene, die wohl die erforderlichen Mindestbeitragsjahre erreichen, deren Pension aber die Ausgleichszulagengrenze nicht erreicht (Dezember 1996: 264.841 Ausgleichszulagenempfänger, 15,8% der Pensionisten).

Der Zuschußbedarf der einzelnen Sozialversicherungsträger ist aber sehr unterschiedlich: Während der Bundesbeitrag (ohne Ausgleichszulagen) zu den Pensionskassen der Unselbständigen nur 15,2% des Aufwands beiträgt, liegt der Beitrag zu den Kassen der Selbständigen bei 73,9%. Für die 345.000 Pensionen der Selbständigen war also der Bundesbeitrag 1996 mit 29,8 Mrd. S fast gleich hoch wie für die 1,5 Mill. Pensionen der Unselbständigen (30,1 Mrd. S). Neben niedrigeren Beitragsleistungen findet darin insbesondere bei den Bauern die hohe demographische Belastungsquote ihren Niederschlag.

Für die Ruhebezüge der Beamten gaben die öffentlichen Gebietskörperschaften 1996 rund 102 Mrd. S aus; sie werden durch Arbeitnehmerbeiträge von 11,75% und die öffentlichen Budgets finanziert. Rechnet man mit einem fiktiven Arbeitgeberbeitrag, der jenem im ASVG entspricht, so dürfte der Deckungsgrad für die Pensionisten des Bundes bei 57%, der Bundesbeitrag also bei 43% liegen (Bachmayer, 1997). Die Beamtenpensionen

Übersicht 1: Durchschnittliche Höhe der Alterspensionen im Dezember 1996

	Insgesamt	Männer In S	Frauen
Alle Pensionsversicherungsträger	11 125	14 545	8 440
Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter	8 944	12 216	6 436
Versicherungsanstalt der österreichischen Eisenbahnen	10 429	13 329	7 968
Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten	14 212	18 764	11 272
Versicherungsanstalt des österreichischen Bergbaus	17 923	18 808	11 327
Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft	12 300	14 884	9 187
Sozialversicherungsanstalt der Bauern	7 502	9 949	4 856
Versicherungsanstalt des österreichischen Notariats	54 977	54 977	-
Bundesbeamte	32 103	32 422	30 733

Einschließlich Ausgleichszulage und Kinderzuschuß (ohne Pflegegeld und Familienbeihilfe)

werden vom Letztbezug berechnet und kennen keine Höchstbeitrags- und damit auch keine Höchstbemessungsgrundlage.

DIE HÖHE DER PENSIONEN

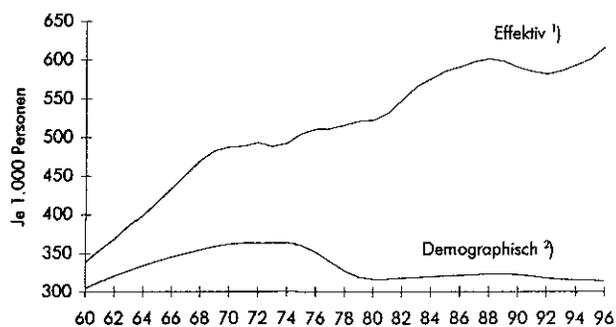
Das durchschnittliche Niveau der Pensionen ist in Österreich relativ hoch: Gemäß den Daten der Lohnsteuerstatistik erreichten 1995 die Nettopensionen im Durchschnitt 72,7% der Nettoverdienste der unselbständig Beschäftigten. Allerdings sind die Unterschiede zwischen den sozialen Gruppen und insbesondere zwischen den Geschlechtern beträchtlich. 1996 betrug die durchschnittliche Alterspension aller Pensionsversicherungsträger (einschließlich Ausgleichszulagen und Kinderzuschuß, aber ohne Pflegegeld und Familienbeihilfe) 11 125 S, die der Männer 14 545 S und jene der Frauen 8 440 S. Am niedrigsten sind die Pensionen der Bauern (7 500 S) und der Arbeiter (8 940 S); die Durchschnittspensionen der gewerblichen Wirtschaft lagen bei 12 300 S und die der Angestellten bei 14.200 S. Der durchschnittliche Ruhebezug der Bundesbeamten, für die ja keine Höchstbeitrags- und damit keine Höchstbemessungsgrundlage gilt, betrug 32 000 S.

KURZ- UND LANGFRISTIGE PROBLEME DER FINANZIERUNG DER ALTERS-VORSORGE

KURZFRISTIGE FINANZIERUNGSPROBLEME

Seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre wirkt die Demographie eher entlastend auf das System. Der Anteil der Alten an der Bevölkerung im Erwerbsalter sank von rund 36% in den frühen siebziger Jahren auf rund 32% und wird erst nach der Jahrhundertwende über 33% steigen. Während die demographische Belastungsquote fiel oder stagnierte, stieg aber die effektive Pensionsbelastung: Das Verhältnis von Pensionen zu Beitragszahlern nahm mit dem raschen Anstieg der Arbeitslosigkeit in den achtziger Jahren kräftig zu. Erst der Aufschwung Ende der achtziger Jahre brachte eine kurzfristige Entla-

Abbildung 2: Pensionsbelastung



Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. ÖSTAT - 1) Pensionsbezieher je Pensionsversicherte - 2) 60jährige und Alters in % der 15- bis unter 60jährigen

stung, bis der neuerliche Konjunkturunbruch die Pensionsneuzugänge wieder stark erhöhte. Zu diesen konjunkturellen Phänomenen kommt eine strukturelle Zunahme, da für viele der frühzeitige Pensionsantritt wegen langer Versicherungsdauer attraktiv wurde. Die effektive Pensionsbelastung lag 1965 bei 417 Pensionisten je 1 000 Beitragszahler, stieg bis 1988 auf 601 und erreichte nach einem kurzen Rückgang 1996 wieder einen Höchstwert von 616 (Unselbständige 584, Selbständige 808).

Folgende Faktoren waren für diese Entwicklung ausschlaggebend:

1. Im Zusammenhang mit der starken Zunahme der Arbeitslosigkeit stieg die Zahl der Frühpensionen seit 1970 um 177%. Das tatsächliche Pensionseintrittsalter sank für die Invaliditätspension um 6½ Jahre auf 49 und für die Alterspension um rund 4 Jahre auf 59.
2. Gleichzeitig erhöhte sich die Lebenserwartung und damit das Pensionsabgangsalter für Invaliditätspensionisten um 3,8 und für Alterspensionisten um 3,5 Jahre, sodaß sich die Dauer des Pensionsbezugs der Invaliditätspensionen um über 10 und der Alterspensionen um 7½ Jahre verlängerte.
3. Zu diesem Einfluß der Arbeitsmarktlage und der steigenden Lebenserwartung kamen in manchen Jahren relativ hohe Pensionsanpassungen und ein Struktureffekt durch Anspruchsberechtigte mit immer mehr Beitragsjahren, sodaß auch die Durchschnittspension in Relation zur durchschnittlichen Bemessungsgrundlage bis in die späten achtziger Jahre steil anstieg, während sich die Lohnzuwächse abschwächten und die Lohnquote sank.

Schon in den achtziger Jahren warnte Sozialminister Dallinger vor dieser Entwicklung und forderte im Hinblick auf die Beschäftigungsproblematik und die sinkende Lohnquote eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis in Form der Wertschöpfungsabgabe – ein Vorschlag, der heute wieder von der Arbeitnehmerseite in

Übersicht 2: Pensionszugangs- und -abgangsalter

		In Jahren	
		Invaliditätspension	Alterspension
Pensionszugangsalter			
Männer	1970	56,6	64,2
	1980	53,9	62,5
	1995	49,4	60,4
Frauen	1970	56,6	61,5
	1980	55,1	59,5
	1995	48,8	58,0
Pensionsabgangsalter			
Männer	1970	68,8	76,2
	1980	70,1	77,1
	1995	68,1	78,7
Frauen	1970	72,0	77,7
	1980	74,8	78,9
	1995	75,8	81,2

Q: Hauptverband der Sozialversicherungsträger, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sozialbericht

Diskussion gebracht wird (Breuss – Schebeck – Walterskirchen, 1997)⁵⁾

DIE LANGFRISTIGE FINANZIERUNGSSITUATION

Die langfristigen Finanzierungsprobleme werden in allen Industriegesellschaften durch den demographischen Alterungsprozeß bestimmt. Abbildung 4 zeigt die langfristige Entwicklung der demographischen Belastungsquote – also der Relation zwischen der abhängigen Bevölkerung, Kinder und Alte zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

Bis 2030 wird die Zahl der Personen im Pensionsalter um über 70% steigen, jene der Erwerbstätigen aber um 12% sinken.

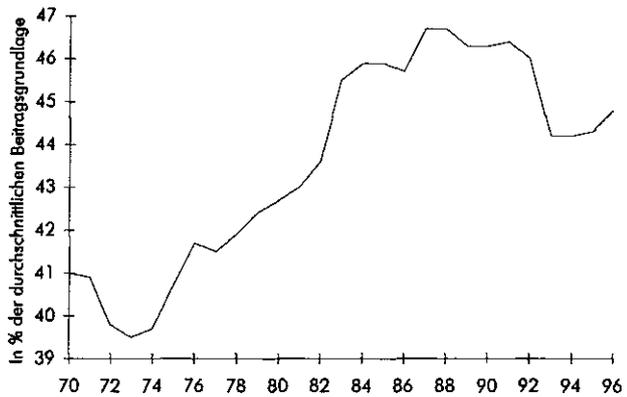
In den kommenden 25 Jahren wird sich der Anteil der Bevölkerung im Pensionsalter an der Gesamtbevölkerung von zur Zeit einem Fünftel auf ein Drittel erhöhen, und das Verhältnis zur Bevölkerung im Erwerbsalter wird sich von derzeit gut 31% auf 62% verdoppeln. Dieser Alterungsprozeß, der von einer konstanten Geburtenrate von 1,5 je Frau und steigender Lebenserwartung ausgeht, bedeutet:

- Ein wachsender Teil der Wertschöpfung muß zur Finanzierung der Altenversorgung aufgewandt werden. Zur Deckung jenes Bedarfs, der sich allein aus der demographischen Veränderung ergibt, müßte die Produktivität in der EU insgesamt in den nächsten 10 Jahren um 0,1 bis 0,3 Prozentpunkte und ab 2005 um 0,5 Prozentpunkte stärker steigen (Bacchioli, 1996, S. 37f).
- Die Kosten der Gesundheitsversorgung steigen.

⁵⁾ Der vorliegende Monatsbericht enthält eine kurze Zusammenfassung dieser Studie.

Abbildung 3: Durchschnittspension

Pensionsversicherung der Unselbständigen



Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

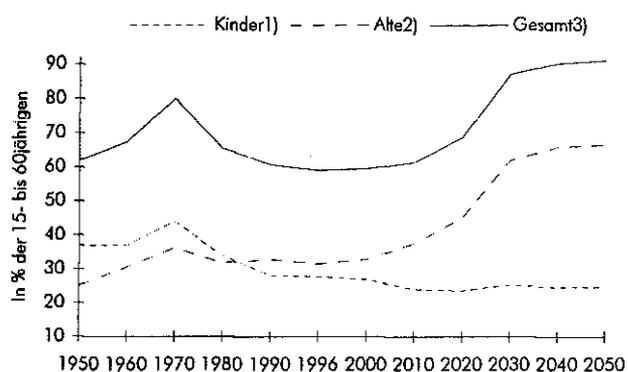
- Ein zunehmender Alterungsprozeß der erwerbstätigen Bevölkerung dürfte die Produktivitätssteigerung dämpfen, da weniger in der Regel besser ausgebildete junge Arbeitskräfte zur Verfügung stehen.
- Die Abnahme der Bevölkerung im Erwerbsalter wird schließlich ab 2015 wieder eine Überschufnachfrage auf dem Arbeitsmarkt bewirken, die steigende Grenzproduktivität der Arbeit, folglich höhere Lohnzuwächse und wieder einen Anstieg der Lohnquote zur Folge hat.
- Das Verhältnis zwischen Zinssatz und Reallohnwachstum dürfte sich demnach wieder drehen.

Die meisten Industriestaaten stehen vor ähnlichen demographischen Perspektiven. Die internationalen Organisationen (OECD, IMF und Weltbank) und die EU-Kommission haben daher vergleichende Simulationen und Reformvorschläge für ihre Mitgliedsländer vorgelegt. Die möglichen Reformschritte innerhalb des Systems – also parametrische Reformen – ergeben sich aus der oben dargestellten Budgetgleichung (1), d. h. es können

- die Beiträge (b) erhöht,
- das Pensionseintrittsalter angehoben und damit die Bezugsdauer – also die Pensionslastquote $\frac{a}{n}$ – verringert
- und/oder die Einkommensersatzrate $\frac{p}{w}$ verringert werden.

Die Europäische Kommission schätzt für die Mitgliedsländer anhand dieser drei Instrumente mit Hilfe von Simulationen den Änderungsbedarf für jede Maßnahme isoliert (*ceteris paribus*), um die Auswirkungen der demographischen Veränderungen aufzufangen und die Nachhaltigkeit des Systems zu gewährleisten. Die Ergebnisse sind in Übersicht 3 zusammengefaßt.

Abbildung 4: Demographische Belastungsquoten



Q: ÖSTAT, - 1) Unter 15jährige - 2) 60jährige und Ältere - 3) Unter 15jährige sowie 60jährige und Ältere

Aus dieser Studie der EU (Bacchielli, 1996) ergibt sich – ausgehend von plausiblen Wachstumsannahmen, allerdings der weniger plausiblen Annahme der Vollbeschäftigung – für die 20- bis 59jährigen bei einer Ausgangsersatzrate von 75%, daß Österreich entweder den

- Beitragssatz um 53%, auf fast 35%, erhöhen oder
- die Ersatzrate um 45%, auf knapp unter 50%, senken oder
- das Pensionsantrittsalter um fast 11 Jahre auf 68 Jahre anheben müßte,

um die Auswirkungen des Alterungsprozesses auf das Pensionssystem auszugleichen. Realistisch ist natürlich nur eine Kombination dieser Instrumente, wobei in einer kleinen, starken außenhandelsabhängigen Volkswirtschaft für eine Beitragssatzerhöhung wenig Spielraum besteht. Da auch einer Anhebung des Bundesbeitrags angesichts des Stabilitätspaktes Grenzen gesetzt sind, werden Reformschritte vor allem bei der Anhebung des Pensionsalters und der Senkung der Netto-Ersatzrate ansetzen. Sowohl die Dauer des Pensionsbezugs als auch die Einkommensersatzrate können aber (im Durchschnitt über alle Pensionisten) nur sehr langsam verändert werden. Daher müssen die Maßnahmen, die realistischerweise nur schrittweise eingeführt werden können, jetzt gesetzt werden, um dann zu greifen, wenn sich nach 2010 der demographische Alterungsprozeß verschärft (Abbildung 4)

Im Durchschnitt der EU sind die Anpassungserfordernisse kaum geringer, die Beitragssätze müßten um 49%, das Pensionsantrittsalter um 10 Jahre steigen oder die Ersatzrate um 43% sinken. Nach diesen Schätzungen ergibt sich für Schweden der geringste Reformbedarf, für Irland, Spanien und die Niederlande der größte

Für Österreich errechnete der Beirat (1991) einen deutlich größeren Anpassungsbedarf. Allerdings wurden zentrale Vorschläge bereits in der Pensionsreform 1993 berücksichtigt. Die damals eingeführte Nettoanpassung

Übersicht 3: Anpassungen im Pensionssystem, um Alterungsprozeß zwischen 1995 und 2045 zu kompensieren
Projektionen und Simulationen von Eurostat

	Anhebung des Beitragssatzes	Senkung der Ersatzrate	Zunahme des Pensionsantrittsalters
	In %		In Jahren
Österreich	53	45	10,8
Belgien	44	42	8,7
Dänemark	43	37	8,2
Finnland	49	42	8,8
Frankreich	51	44	9,6
Deutschland	49	42	10,6
Griechenland	50	43	8,4
Irland	96	54	10,7
Italien	49	45	11,3
Luxemburg	50	41	8,9
Niederlande	74	50	11,4
Portugal	44	39	8,0
Spanien	80	54	10,2
Schweden	24	26	5,8
Großbritannien	45	39	8,5
EU 15	49	43	9,9

Q: Bacchielli (1996)

etwa kombiniert die ersten zwei Instrumente: Aus jeder Beitragssatzerhöhung ergibt sich automatisch eine Senkung der durchschnittlichen Einkommensersatzrate, da die Pensionsanpassung gedrückt wird. Die Kosten werden also zwischen den Aktiven und den Pensionisten geteilt. Auch Schritte zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters wurden gesetzt, scheinen aber kaum zu wirken, die Zahl der Frühpensionen steigt – zum Teil aufgrund der Arbeitsmarktlage zum Teil auch bedingt durch die Pensionsdiskussion – weiter kräftig.

Die jüngste Studie von Rürup (1997) schätzt den Anpassungsbedarf ähnlich wie die EU-Kommission; so müßte im Status-quo-Szenario der implizite Beitragssatz (also die Finanzierung ohne Bundesbeitrag) um etwa 60% steigen, um die Finanzierbarkeit zu gewährleisten.

Die Vorschläge von Rürup und – mit einigen Unterschieden – das Reformkonzept der Bundesregierung zur nachhaltigen Sicherung der Finanzierung der österreichischen Alterssicherung gehen von einer systemimmanenten Reform aus, die das Versicherungsprinzip (Beitragsäquivalenz) stärken und der Erhaltung des Lebensstandards hohe Priorität einräumen soll; zugleich sollen aber die großen Unterschiede zwischen den einzelnen Systemen (ASVG, Selbständigen-, Beamtenversicherung) und den Geschlechtern verringert werden.

Reformen innerhalb des Umlageverfahrens setzen immer an den drei Parametern Beitragssatz, Pensionslastquote und Einkommensersatzrate an:

- Angesichts bereits hoher Beitragssätze im Bereich der Unselbständigen und hoher Lohnnebenkosten bleiben Vorschläge zur Beitragssatzerhöhung auf die Versicherungsanstalten der Selbständigen beschränkt, die deutlich niedrigere Sätze und eine sehr hohe Unterdeckung aufweisen. Langfristig wird eine Harmoni-

sierung der Beitragssätze angestrebt. Ferner werden zum einen die Einbeziehung aller Entgeltformen und der geringfügig Beschäftigten in die Versicherungspflicht, zum anderen kostendeckende Beiträge aus dem Wehr- und Zivildienst, für die Zeiten der Arbeitslosigkeit oder während des Krankengeldbezugs gefordert.

- Um die *Pensionslastquote* zu verringern, wird eine Reihe von Maßnahmen zur Anhebung des Pensionsantrittsalters vorgeschlagen: Das gesetzliche Pensionsantrittsalter von Männern und Frauen soll rascher bei 65 Jahren angeglichen werden. Der Pensionssteigerungssatz (bisher in den ersten 30 Jahren höher als für die späteren Jahre) soll für den ganzen Versicherungszeitraum mit 2% vereinheitlicht werden, um die ungleiche Behandlung zu Lasten der langjährig Versicherten in der gegenwärtigen Regelung zu beseitigen. Ausgehend vom gesetzlichen Pensionsantrittsalter sollen versicherungsmathematisch festgelegte Ab- und Aufschläge (Bonus-Malus-System) die Anreize für eine längere Erwerbstätigkeit verstärken. Für Invalidität und Berufsunfähigkeit sollen Teilpensionen geschaffen werden.
- Die Ersatzrate von 80% der Bemessungsgrundlage bei 40 Beitragsjahren und einem Pensionseintritt mit 65 Jahren soll erhalten bleiben, allerdings soll der Bemessungszeitraum – möglichst auf die gesamte Versicherungszeit – verlängert werden; zunächst ist an eine schrittweise Verlängerung von den besten 15 auf 20 Jahre gedacht. Im Sinne einer Harmonisierung der Systeme soll dieser Bemessungszeitraum auf alle Systeme der Alterssicherung (auch für Beamte) ausgedehnt werden. Die bestehende Netto-Anpassungsregelung soll um einen „demographischen Korrekturfaktor“ erweitert werden, der die Zunahme der Restlebenserwartung im Alter des Pensionseintritts für die Pensionsanpassung berücksichtigt. Im Sinne der Solidarität mit den Erwerbstätigen, die gegen Kaufkraftverluste nicht gesetzlich geschützt sind, soll die Inflationsrate als Untergrenze der Pensionsanpassung beseitigt werden.

Neben diesen Maßnahmen im Rahmen der Pensionsreform wird die Nachhaltigkeit der Finanzierbarkeit der Altersvorsorge auch durch eine beschäftigungs- und wachstumsorientierte Makro- und Bildungspolitik entscheidend gefestigt. Zum einen würde durch eine größere Arbeitskräftenachfrage der Trend in die Frühpension sicher gebremst; zum anderen sind aber mit dem Alterungsprozeß einer Gesellschaft auch verstärkende bildungspolitische Maßnahmen erforderlich, um die Erwerbsfähigkeit und Erwerbsbereitschaft der älteren Generation zu erhalten. Sowohl öffentliche als auch betriebliche Weiterbildungsaktivitäten dürfen nicht auf die junge Generation beschränkt bleiben, sondern müssen gezielt Ältere ansprechen.

Übersicht 4: Altersspezifische Erwerbsquoten im internationalen Vergleich 1995

	Männer		Frauen	
	55 bis 64 Jahre	Über 65 Jahre	55 bis 64 Jahre	Über 66 Jahre
	In %			
Schweiz	82,3	15,8	59,0	9,0
Dänemark	67,9	4,7	40,1	0,9
Schweden	70,4	13,9	63,4	5,1
USA	66,0	16,8	49,2	8,8
Norwegen	72,3	14,9	57,4	9,0
Japan	84,8	37,3	48,5	15,6
Großbritannien	62,4	8,2	40,8	3,2
Kanada	58,9	10,1	36,3	3,3
Australien	60,9	9,2	28,6	2,5
Finland	46,0	5,1	42,9	2,0
Österreich	42,6	6,1	18,8	2,6
Deutschland ¹⁾	53,3	4,2	28,4	1,5
Niederlande	42,3	5,4	18,6	0,9
Portugal	62,0	21,2	34,2	9,4
Frankreich	41,5	2,5	30,9	1,2
Irland	63,9	15,1	21,3	3,0
Belgien	35,9	2,3	13,3	1,0
Griechenland	61,1	11,7	24,5	3,7
Spanien	54,9	2,9	55,5	1,4
Luxemburg	35,1	2,6	13,3	1,1
Italien	55,8	5,8	21,1	1,6

Q: OECD Labour Force Statistics: WIFO – 1) 1994

Erfordern diese Reformvorschläge, die im wesentlichen auf eine Erhöhung des Pensionsantrittsalters und eine Verringerung der Ersatzrate hinauslaufen, unzumutbare Anpassungsschritte oder ist das österreichische System der Altersvorsorge ohnehin relativ großzügig, wie der internationale Vergleich in Abbildung 1 nahelegt?

Die Erwerbsquote der Bevölkerung über 55 Jahre zählt zur niedrigsten im OECD-Raum: Trotz einer – im internationalen Vergleich – relativ niedrigen Arbeitslosenquote sind in Österreich im Alter zwischen 55 und 64 Jahren nur 42,6% der Männer und 18,8% der Frauen erwerbstätig. Nur Luxemburg, Belgien und Frankreich weisen eine niedrigere und die Niederlande fast die gleiche niedrige Erwerbsbeteiligung dieser Altersgruppe aus. In Japan und der Schweiz ist deren Erwerbsquote für Männer fast doppelt so hoch, für Frauen mehrfach höher, und auch in Deutschland liegt sie um 10 Prozentpunkte darüber. Eine Anhebung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters ist ein wichtiger und volkswirtschaftlich sinnvoller Schritt, der aber von beschäftigungs- und bildungspolitischen Maßnahmen begleitet sein muß, um wirksam umsetzbar zu sein.

Bezogen auf das Nettoeinkommen schneidet Österreich auch in bezug auf die durchschnittliche Ersatzrate und damit auf die Höhe der österreichischen Pensionen im internationalen Vergleich gut ab: Beim Pensionseintritt lag die Netto-Ersatzrate in Österreich 1995 im Durchschnitt bei 75,7%, in der Alterspension für Männer bei 80,5%, für Frauen bei 73,4% (Invaliditätspensionen 73,7% bzw. 67,4%). In einem nach Versicherungsdauer und Qualifikation (also Einkommenshöhe) differenzier-ten internationalen Vergleich erreicht Österreich für qualifizierte Arbeitnehmer Spitzenwerte (87% bei langer

Übersicht 5: Netto-Einkommensersatzraten beim Pensionseintritt in Österreich

	1990	1995
	in %	
Invaliditätspension		
Männer	75,2	73,7
Frauen	59,4	67,4
Alterspension		
Männer	81,2	80,5
Frauen	65,0	73,4
Insgesamt	72,1	75,1

Q: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, WIFO

und 73% bei mittlerer Versicherungsdauer) Auch im unteren Einkommensbereich ist die Ersatzrate mit 91% bei langer und 76% bei kürzerer Versicherungsdauer überdurchschnittlich.

Allerdings sind innerhalb des österreichischen Systems die Unterschiede relativ groß: Obwohl die Ersatzraten für Frauen in den neunziger Jahren kräftig gestiegen sind, liegen sie immer noch deutlich hinter jenen der Männer. Zusammen mit relativ hohen geschlechtsspezifischen Lohnunterschieden schlägt sich dies in einer im Durchschnitt niedriger Pension für Frauen nieder.

Auch für eine Senkung der Ersatzrate besteht also Spielraum, allerdings ist dieser nicht gleichmäßig verteilt. Trotz der Höchstbemessungsgrundlage sind die Ersatzraten in mittleren und höheren Einkommensbereichen im internationalen Vergleich hoch; im unteren Bereich setzt dagegen die Armutsgefährdung bald eine Grenze. Bei einer Verlängerung des Durchrechnungszeitraumes sollten daher – wie von Rürup (1997) angeregt – bisherige Ersatzzeiten durch entsprechende kostendeckende Beitragsleistungen aus der Arbeitslosenversicherung, dem Familienlastenausgleichsfonds usw. in Beitragszeiten umgewandelt werden, um im unteren Einkommensbereich ein zu starkes Absinken der Ersatzrate zu verhindern.

Die Vorschläge des Rürup-Gutachtens beschränken sich auf eine Sicherung der Nachhaltigkeit des bestehenden Systems der Alterssicherung, das vollständig erwerbsorientiert und ganz auf traditionelle und stabile Arbeits- und Partnerbeziehungen abgestimmt ist. Dem Prinzip der Erhaltung des Lebensstandards wird weiterhin Priorität eingeräumt, durch die Stärkung der Beitragsäquivalenz besteht aber die Gefahr, daß die Anpassungslast jene in stärkerem Maße zu tragen haben werden, deren Netto-Ersatzrate jetzt schon niedriger ist, weil ihnen Versicherungszeiten fehlen. Das System sollte daher in Anlehnung an die Ausgleichszulage im Alter auch dann ein Abgleiten in die Unterstützung durch Sozialhilfe verhindern, wenn nicht genügend Versicherungszeiten erworben werden. Im Bereich der hohen Einkommen besteht dagegen ein Spielraum: Zum einen sind die Ersatzraten im internationalen Vergleich relativ hoch, und

Übersicht 6: Netto-Einkommensersatzraten beim Pensionseintritt 1994

	Alleinstehender Arbeitnehmer			
	Niedriges Einkommen		Qualifizierter Arbeitnehmer	
	Versicherungsdauer			
	Mittel	Höchstmöglich	Mittel	Höchstmöglich
	in %			
Österreich	76	91	73	87
Kanada	53	64	34	40
Deutschland	63	80	67	85
Spanien	–	93	–	76
Finnland	68	71	49	50
Frankreich	57	88	42	62
Großbritannien	49	49	37	37
Israel	79	100	68	86
Island	86	93	81	88
Italien	62	89	62	89
Luxemburg	126	146	48	55
Norwegen	59	65	40	45
Portugal	55	73	60	80
USA	51	54	18	19

Q: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1994; WIFO

zum anderen bieten sich gerade hier als Ergänzung des Umlageverfahrens die zweite (betriebliche) und dritte Säule der Altersvorsorge an (individuelle Absicherung), die auf dem Kapitaldeckungsverfahren beruhen (Url, 1997).

Auch Maßnahmen im Entlohnungssystem der Erwerbstätigen könnten die Finanzierungssituation des Pensionssystems nachhaltig verbessern und die Reformen erleichtern: Eine Schwächung des Senioritätsprinzips würde die Finanzierungsbasis des Pensionssystems vergrößern und bei gleichem Lebenseinkommen die Pensionsversicherung entlasten. Dadurch würden die Auswirkungen der Verlängerung des Bemessungszeitraums entschärft und ältere Arbeitskräfte relativ billiger und damit attraktiver. Das neue Gehaltssystem der Industrieangestellten etwa, das höhere Anfangsgehälter und einen flacheren Einkommensverlauf vorsieht, ist ein Schritt in diese Richtung.

ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der demographische Alterungsprozeß macht in allen Industriestaaten eine Reform des Pensionssystems nötig. Wie in Österreich wurden sie von aktuellen Finanzierungsproblemen erzwungen, obwohl sich diese von den langfristigen Anforderungen sehr wesentlich unterscheiden.

Die kurzfristigen Finanzierungsprobleme der österreichischen Pensionsversicherung ergeben sich nicht aus der Altersstruktur. Österreich befindet sich seit Mitte der siebziger Jahre in einer sehr günstigen demographischen Situation: Der Anteil der Bevölkerung im Pensionsalter an der Bevölkerung im Erwerbsalter (Altenlastquote) liegt unter einem Drittel und beginnt erst ab der

Jahrhundertwende zu steigen. Die Finanzierungsprobleme resultieren vielmehr aus der Arbeitsmarktlage: Probleme auf dem Arbeitsmarkt werden durch großzügige Frühpensionierungsprogramme auf das Pensionssystem abgewälzt. Dazu kam in den achtziger Jahren eine Ausweitung der Pensionsleistungen, die durch hohe Beschäftigungs- und Einkommenszuwächse finanziert werden konnten. Obwohl diese Entwicklung durch die Pensionsreform 1993 deutlich gebremst wurde, zählt heute das österreichische Pensionssystem im internationalen Vergleich zu den großzügigsten. Bei niedrigem Pensionsantrittsalter liegt die durchschnittliche Netto-Einkommensersatzrate beim Pensionsantritt über 75% und hat steigende Tendenz.

Langfristig untergräbt der Alterungsprozeß der Bevölkerung die Finanzierungsbasis des in allen Industrieländern verbreiteten Umlagesystems. In Österreich wird bis 2030 die Altenlastquote auf über 60% steigen, d. h. die Zahl der Personen im Pensionsalter nimmt um über 70% zu, während die Bevölkerung im Erwerbsalter um rund 12% schrumpft.

Da die demographische Entwicklung in allen Industriestaaten ähnlich verläuft, stehen durchwegs Reformen bevor, die alle in die gleiche Richtung weisen: Beitragserhöhungen werden aus Gründen der Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eher ausgeschlossen, im Zentrum stehen Maßnahmen zur Anhebung des Pensionsantrittsalters und Leistungseinschränkungen.

Um den Alterungsprozeß zu kompensieren, müßten in Österreich nach Berechnungen der EU-Kommission entweder die Beitragssätze um gut 50% oder das Pensionsantrittsalter um 11 Jahre erhöht oder die Netto-Einkommensersatzrate um 45% gesenkt werden. Die Reformvorschläge der Bundesregierung, die in wesentlichen Punkten auf dem Gutachten von Rürup (1997) beruhen, gehen in diese Richtung und konzentrieren sich auf Maßnahmen, die das im internationalen Vergleich sehr niedrige Pensionsantrittsalter anheben und die vergleichsweise hohen Netto-Einkommensersatzraten senken sollen.

Im internationalen Vergleich bietet das österreichische System der Alterssicherung angesichts des niedrigen Pensionsantrittsalters und hoher Ersatzraten im Durchschnitt genügend „Anpassungsspielraum“ zur Sicherung einer nachhaltigen Finanzierungsbasis. Allerdings bestehen große Unterschiede zwischen den Systemen und nach Einkommensschichten, im unteren Einkommensbereich etwa könnte das Armutrisiko rasch steigen.

Die vorgeschlagenen Strukturreformen im Pensionssystem können einerseits durch beschäftigungs- und bildungspolitische Maßnahmen (insbesondere für ältere Arbeitnehmer) und andererseits von lohnpolitischer Seite durch eine schrittweise Schwächung des Senioritätsprinzips wesentlich erleichtert werden.

LITERATURHINWEISE

- Aaron, H. J., The Social Insurance Paradox, *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, 1966, 32, S. 371-374
- Bacchielli, P., The Medium and Long Term Impact of Demographic Ageing, Vortrag auf der Konferenz „Population Ageing in Europe: Issues and Policies“, organisiert von der EU-Kommission, GDV, Brüssel, 25. bis 26. Oktober 1996
- Bachmeyer, E., Wesen und Zukunft des Beamtenpensionensystems, Vortrag anlässlich der Konferenz „Die Säulen der Altersvorsorge“, Wien, 1997
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Soziale Sicherung im Alter, Wien, 1991
- Breuss, F., Schebeck, F., Walterskirchen, E., Wertschöpfungsabgabe als Alternative zu lohnbezogenen Dienstgeberbeiträgen zum Familienlastenausgleichsfonds, Wien, 1997
- Brunner, H., „Einführung in die ökonomische Analyse von Alterssicherungssystemen“, in Brunner, H., Prinz, C., Wirth, F., „Die Zukunft der gesetzlichen Pensionsversicherung“, Universität Linz, Arbeitspapier, Linz, 1996, (9620)
- Brunner, H., „Ökonomische Analyse des umlagefinanzierten Pensionsversicherungssystems“, Universität Linz, Arbeitspapier, Linz, 1997, (9703)
- Brunner, J. K., Redistribution and the Efficiency of the Pay-as-you-go Pension System, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1994, 150(3), S. 511-523
- Chaud, S. K., Jäger, A., Ageing Populations and Public Pension Schemes, IMF-Occasional Paper, 1996, 147
- Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990
- Europäische Kommission, Ageing and Pension Expenditure Prospects in the Western World, *European Economy, Reports and Studies*, Brüssel, 1996, (3)
- Guger, A., Steiner, H., Stabilisierung der Sozialquote. Österreichs Sozialausgaben 1995, WIFO-Monatsberichte, 1997, 70(5), S. 301-309
- Hanika, A., Bevölkerungsvorausschätzung 1995-2030 für Österreich und die Bundesländer sowie Modellrechnungen bis 2050, *Statistische Nachrichten*, 1996, 51(5), S. 329-341
- Homburg, S., The Efficiency of Unfunded Pension Schemes, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1990, 146, S. 640-647
- Homburg, S., Old-Age Pension Systems: A Theoretical Evaluation, in Girsch, H. (Hrsg.), *Reforming the Welfare State*, Springer, Berlin, 1997
- Myles, J., Quadagno, J., „Recent Trends in Public Pension Reform: A Comparative View“, in Banting, K. G., Boadway, R. (Hrsg.), *Reform of Retirement Income Policy: International and Canadian Perspectives*, School of Policy Studies, Renouf Publishing Co. Ltd., Ottawa, 1996
- Preschnitz, G., Öffentliche und private Pensionsversicherung, *SWS-Rundschau*, 1996, 36(2), S. 169-192
- Roseveare, D., Leibfritz, W., Fore, D., Wurzel, E., Ageing Populations. Pension System and Government Budgets: Simulations for 20 OECD-Countries, *OECD Working Paper*, Paris, 1996, (168)
- Rürup, B., „Perspektiven der Pensionsversicherung in Österreich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Darmstadt, 1997
- Url, Th., Die österreichische Altersversorgung aus der Risikoperspektive, *WIFO-Monatsberichte*, 1997, 70(9)
- Weltbank, *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press, Oxford, 1994

Austria's Old-Age Pension System in an International Comparison

In all industrialized countries demographic trends necessitate a reform of the provision of retirement income. The rise in the population of pension age relative to the working-age population (the old-age dependency ratio) puts considerable strain on existing public pension systems.

From a demographic perspective, Austria has been in a fair weather period since the mid-seventies. The old-age dependency ratio has been below one third and is set to rise only after the year 2000. The present financing problems result mainly from the unfavorable situation in the labor market: weak employment growth and the implementation of generous early retirement schemes have seriously strained the pension system. Even though the long-term financial situation of the public pension system was markedly improved by the pension reform of 1993, the Austrian pension system remains rather generous in an international comparison: the average net income replacement rate amounts to more than 75 percent of the income earned before retirement for social security pensioners in the private sector. In 1996, more than 15 percent of GDP was spent on the public pension system.

The aging of the population will, however, create long-term financial problems over the next decades: by the year 2030, the old-age dependency ratio will rise from the present rate of 31 percent to over 60 percent; the number of persons of retirement age will surge by more than 70 percent, but the working-age population will shrink by 12 percent. To safeguard the long-term financing of the public pension system, three options are available: higher contributions to the pension system, a higher age of retirement, and higher funding of the pension system from general tax revenues.

According to the calculations carried out by the EU Commission, Austria would have to raise the contributions to the pension system by more than 50 percent, or raise the retirement age by 11 years, or lower the net-income replacement rate by 45 percent in order to offset the demographic trend. Professor Rürup, in a study commissioned by the Ministry of Labor, Health,

and Social Affairs, reaches similar conclusions: the implicit contributions to the public pension system (financing without recourse to general tax revenues) would have to rise by about 60 percent. Of course, only a combination of all these measures is feasible and meaningful.

International competitive pressures sharply limit the extent to which contributions to the pension system can be raised; the financing of the pension system by general tax revenues is limited by the need to consolidate the federal budget. Therefore, the reform proposals of the federal government, which aim at maintaining the present system and its guiding principle of preserving the living standard of the population after retirement, concentrate on measures which raise the very low retirement age and lower the relatively high net-income replacement ratio.

The length of the period during which a retirement income is drawn as well as the replacement ratio can be changed only slowly for the pensioners on average. These reform measures, for purposes of fairness, can only be introduced gradually, and must be implemented now if they are to become effective around the year 2015 when the problems caused by the aging of the population become ever more serious.

Given the low retirement age and the high replacement ratio in an international comparison, Austria's pension system offers enough maneuvering room for putting the system on a sustainable financial basis. Large differences exist, however, between the various systems operating in Austria; benefits vary greatly by income level, and a reduction in the replacement ratio may push some persons with low income below the poverty line.

The proposed structural reforms of the public pension system may be complemented by employment and education policies, in particular those targeted toward older employees; as far as income policies are concerned, a weakening of the seniority principle might help to alleviate some of the present problems.