

■ DIE ÖSTERREICHISCHE ALTERSVERSORGUNG AUS EINER RISIKOPERSPEKTIVE

Das Umlageverfahren und das Kapitaldeckungsverfahren als die beiden großen Alternativen zur Finanzierung von Altersversorgungssystemen reagieren unterschiedlich auf makroökonomische, demographische und politische Risiken. Der Strukturwandel der Wirtschaft, die Alterung der Bevölkerung und die Ungewißheit über das Ausmaß der Eingriffe in das Pensionssystem senken die Attraktivität der ersten Säule. In einem optimalen Pensionsportfolio würde der Anteil der zweiten und dritten Säule steigen.

Die Einkommensquellen im Alter sind in Österreich stark auf Pensionszahlungen aus dem öffentlichen Pensionssystem konzentriert. Nur etwa 9% der Arbeitnehmer sind in betrieblichen Altersversorgungssystemen integriert, und die Auszahlungen der privaten Lebensversicherungen lagen 1995 bei 27,5 Mrd S oder 7,5% des gesamten Aufwands für Renten und Pensionen aus der öffentlichen Altersversorgung. Mit Brutto-Einkommensersatzraten von durchschnittlich 53% bis 80% und Netto-Einkommensersatzraten zwischen 66% und 100%¹⁾ ist das Einkommensniveau von Pensionisten auch im internationalen Vergleich hoch.

Im Gegensatz zu Grundversorgungsmodellen, wie sie etwa Großbritannien oder die Niederlande anwenden, sind in Österreich die Pensionsleistungen am Versicherungsprinzip orientiert und haben explizit das Ziel, den Pensionisten eine Erhaltung des aus der Erwerbszeit gewohnten Lebensstandards zu ermöglichen. Die Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen entsteht durch die Bindung der Pensionshöhe an die Beitragszahlung. Die Dynamisierungsformel koppelt die Pensionen an die Aktivbezüge und erhält damit die relative Einkommensposition von Pensionisten über die gesamte Pensionsbezugsdauer.

Die Vermeidung von Armut im Alter war das zentrale Motiv zur Schaffung umfassender Pensionssysteme mit einer Umverteilung zwischen Generationen. Im österreichischen Pensionsrecht erfolgt aber auch eine Umverteilung innerhalb einer Generation, weil das Versicherungsprinzip an vielen Stellen aus sozialpolitischen Motiven durchbrochen wird, d. h. die aktuarisch faire Versicherung wird durch versicherungsfremde Leistungen erweitert. Den Versicherten werden bei-

¹⁾ Frauen in der Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter bzw. Beamte 1996

Der Autor dankt Felix Butschek, Alois Guger und Ewald Walterskirchen für wertvolle Anregungen und Hinweise. Aufbereitung und Analyse der Daten erfolgten mit Unterstützung von Robert Obrzut.

tragslose Ersatzzeiten gewährt, Frühpensionierungen sind aus Gründen der Krankheit oder Arbeitslosigkeit möglich, Hinterbliebenenpensionen stehen keine Beiträge gegenüber, und Pensionen unter dem Richtsatz für Ausgleichszulagen werden mit einem Zuschuß bis zu diesem Niveau angehoben.

Die Finanzierung versicherungsfremder Pensionsleistungen kann in einem Umlageverfahren besonders leicht abgewickelt werden, verursacht aber gleichzeitig die Abkoppelung der Leistungen von den Beitragszahlungen und damit Effizienzverluste auf dem Arbeitsmarkt und im Sparverhalten. Je flexibler das Arbeitskräfteangebot und je höher die Beitragssätze sind, desto größere Verzerrungen werden entstehen; hohe Grenzsteuersätze verstärken diesen Effekt, und die Versicherten empfinden Sozialversicherungsbeiträge eher als verzerrende Steuern. Steiner (1996) bestätigt diesen Wandel für Beitragszahlungen ins deutsche Rentensystem

In der derzeitigen Ausgestaltung sichert das österreichische Pensionsrecht also Erwerbstätige vor dem Risiko Alter in hohem Ausmaß ab. Für nicht Erwerbstätige oder unregelmäßig Beschäftigte gibt es derzeit keine Absicherung innerhalb der Sozialversicherung. Die Renditen auf Beitragszahlungen in die Sozialversicherung schätzten schon Holzmann (1988) und zuletzt Rürup (1997): Die realen Renditen waren demnach für Geburtenjahrgänge, die in den sechziger und siebziger Jahren die Pension antraten, vergleichsweise hoch; selbst für das Jahr 2000 kann aber – nicht zuletzt wegen des Bundeszuschusses – noch ein interner Zinssatz von 10,8% erreicht werden (Rürup, 1997). Die Großzügigkeit des Pensionsversicherungssystems schlägt sich in einem entsprechenden Finanzierungsvolumen für die Altersversorgung nieder, welches 1996 einen internationalen Spitzenwert von 15,9% des BIP erreichte

Die Folge des ausgebauten Altersversorgungssystems und der Abweichungen vom Versicherungsprinzip sind nicht nur international vergleichsweise hohe Aufwendungen für Pensionen, sondern auch eine entsprechende Lücke in der Gebarung der Sozialversicherungsträger, das durch eine Ausfallhaftung des Bundes bis zu einem Drittel der Pensionsausgaben vollständig und darüber zur Hälfte gedeckt wird. Der Bundeszuschuß wird nicht zuletzt auch mit den Abweichungen vom Versicherungsprinzip begründet. Mit 74,1 Mrd S (1996) bildet er eine der größten individuellen Aufwandspositionen für den Bund. Berücksichtigt man auch die Ruhestandsbezüge der Beamten, so erreicht die finanzielle Belastung aus dem Titel Altersversorgung für den Bund 143,4 Mrd S, für die gesamte öffentliche Hand 182,8 Mrd S (1996)²⁾.

Die Diskussion von Pensionsreformen war in Österreich bisher eng mit der Entwicklung des Bundesbeitrags ver-

flochten. In Jahren hoher Defizite der Sozialversicherungsanstalten wurden regelmäßig Reformen durchgeführt, die den Anstieg des Bundesbeitrags in Grenzen hielten. Dadurch entsteht für Versicherte und Pensionisten ein politisches Risiko in Form von Ad-hoc-Reformen

Pensionsreformen waren in Österreich durch Budgetzwänge oder soziale Anliegen motiviert. Sie waren daher oft kurzfristig angelegt und unsystematisch. Eine nachhaltige finanzielle Absicherung des Systems konnte bisher nicht erreicht werden.

bzw. Pensionen nach Kassenlage. In der Vergangenheit dominierten einnahmenseitige Reformen mit entsprechenden Beitragserhöhungen. So stieg die Relation der Summe aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen zur Brutto-Lohnsumme von 11% (1970) auf 22,8% (1996). Da die Folgen hoher Lohnnebenkosten auf den Arbeits- und Gütermärkten immer spürbarer werden (Pichelmann, 1990, Genser, 1988), die internationale Wettbewerbsposition Österreichs gefährdet ist und der Bund seinerseits an dynamische Budgetbeschränkungen stößt bzw. sich verpflichtete, den „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ zu erfüllen, waren die Reformen der letzten Jahre auch durch Leistungseinschränkungen gekennzeichnet.

Insgesamt mündeten die Bemühungen in einer Vielzahl kleiner Reformschritte; das Ziel der Reformen, ein nachhaltig finanzierbares und gerechtes Pensionssystem muß erst erreicht werden, wurde aus den Augen verloren. Tatsächlich zeigen Berechnungen des IMF (Koch – Thimmann, 1997) und das Gutachten des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Rürup, 1997), daß mit den bisherigen Reformen keineswegs ein nachhaltig stabiles Pensionssystem erreicht werden konnte. Während der Währungsfonds den Abgang der Pensionsversicherungsträger einschließlich der Zinskosten für 2030 auf 16,3% des BIP schätzt, ergibt die Simulation von Rürup einen Anstieg des Bundesbeitrags von derzeit 2,33% auf 6,06% des BIP (2030). Einen ähnlich optimistischen Wert ermittelte schon der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1991).

Erwartungen über die Reaktion der Wähler auf Eingriffe in die Altersversorgung, lange verzögerte Auswirkungen von Reformmaßnahmen und die Unsicherheit weit in der Zukunft liegender Probleme verhinderten bisher eine groß angelegte Reform, die die Lohnnebenkosten und den Bundesbeitrag in Relation zum BIP in der Zukunft konstant halten würde. Nach wie vor kann das gegenwärtige Versicherungssystem aber aufrechterhalten werden, und die daraus entstehenden finanziellen Belastungen sind bewältigbar. Je länger jedoch mit umfassenden Reformen zugewartet wird, desto höher sind später die Kosten der Sanierungsmaßnahmen (Chand – Jäger, 1996).

²⁾ „Das Volkswirtschaftliche Pensionskonto 1996“, Statistische Nachrichten, 1997, (5), S. 369-372

Groß angelegte Reformen sollen wohldefinierte Ziele verwirklichen und die Finanzierung der Altersversorgung gegenüber unterschiedlichen Risiken absichern. Die beiden auch in *Rürup* (1997) intensiv diskutierten Grundtypen von Finanzierungssystemen für Pensionen sind das Umlageverfahren und das Kapitaldeckungsverfahren³⁾. Diese beiden gegensätzlichen Konzepte können in einem beliebigen Verhältnis gemischt werden, um ihre jeweiligen Vorteile zu nutzen. Die Risikoeigenschaften der Finanzierungssysteme im Hinblick auf makroökonomische, demographische und politische Risiken (*Bovenberg – van der Linden, 1997*) werden in der Folge diskutiert.

UNTERSCHIEDLICHE MAKROÖKONOMISCHE RISKEN VON UMLAGE- UND KAPITALDECKUNGSVERFAHREN

Jedes Pensionssystem ist im Grunde eine gesellschaftlich organisierte Form des Sparens für das Alter und unterliegt damit den üblichen Risiken, die bei der Umschichtung vom aktuellen zum künftigen Konsum entstehen. Der Mitteltransfer von heute auf morgen ist einem Ertragsrisiko ausgesetzt, d. h. die Rendite auf eingesetzte Mittel kann in der jahrzehntelangen Wartezeit stark schwanken oder sogar negativ sein. Beide Finanzierungsverfahren haben Vor- und Nachteile im Zusammenhang mit den wichtigsten makroökonomischen Rahmenbedingungen.

Das Umlageverfahren kann z. B. die negativen Auswirkungen von langfristig wirkenden makroökonomischen Schocks leicht über Generationen verteilen. Der Staat ermöglicht durch seine Zwangsgewalt den Risikoausgleich zwischen den lebenden und den noch nicht geborenen Generationen. Da in einem Rechtsstaat keine privatrechtlichen Verträge zu Lasten Dritter abgeschlossen werden können, fehlt für ein Pensionssystem mit individueller Kapitaldeckung der noch nicht geborene Vertragspartner.

Das Umlageverfahren ist sehr flexibel einsetzbar. Ein Beispiel aus der jüngsten Vergangenheit ist die Integration der Erwerbstätigen und Pensionisten Ostdeutschlands in das deutsche Pensionsversicherungssystem, welche ohne ein Umlageverfahren unmöglich gewesen wäre. Daß auch das Umlageverfahren makroökonomische Risiken nur begrenzt verteilen kann, zeigt die Verarmung der Pensionisten in den Transformationsländern Osteuropas.

Ein Anstieg der Arbeitslosenquote stellt ein makroökonomisches Risiko dar, gegenüber dem das Umlageverfahren nicht robust ist. Bei hoher Langzeitarbeitslosigkeit schwindet nicht nur die Beitragsgrundlage zur Finanzie-

Übersicht 1. Arbeitsmarkt und vorzeitige Alterspensionen 1970 und 1996

	1970	1996	1970/1996
	Stand Dezember		Veränderung in %
Zahl der vorzeitigen Alterspensionen ¹⁾	50 892	140 993	277,0
Bei langer Versicherungsdauer	47 555	118 922	250,1
Bei Arbeitslosigkeit	3 337	21 067	631,3
Gleichpensionen	–	1 004	–
Zahl der Pensionen wegen geminderter Arbeitsfähigkeit bzw. Erwerbsunfähigkeit ¹⁾	287 733	391 597	136,1
Durchschnittliche Verweildauer in der Arbeitslosigkeit (in Tagen)	56 ²⁾	127	226,8
Zahl der Erwerbstätigen ³⁾	3 050 577	3 415 653	112,0

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Arbeitsmarktservice Österreich – ¹⁾ In der Pensionsversicherung – ²⁾ Basisjahr 1981 – ³⁾ Jahresdurchschnitt

rung der Pensionen, zugleich steigt auch die Zahl der Pensionsneuzugänge. Dank der relativ stabilen Beschäftigungslage blieb der einnahmenseitige Effekt bisher in Österreich relativ gering. Auf der Ausgabenseite schlugen sich jedoch die hohe Zahl der Frühpensionierungen wegen Arbeitslosigkeit bzw. langer Versicherungsdauer und die beitragsfreien Versicherungszeiten nieder, weil das Pensionssystem zur sozialen Absicherung des Strukturwandels und zur Abschöpfung des Überangebotes auf dem Arbeitsmarkt großzügig eingesetzt wurde (Übersicht 1). Teilweise tritt sogar kollusives Verhalten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf, indem das soziale Netz der vorzeitigen Alterspension zum einvernehmlichen Stellenabbau genutzt wird. Durch dieses typische Moral-hazard-Verhalten wird der Versicherungsfall zu Lasten des Versichertenkollektivs, in diesem Fall vorsätzlich, herbeigeführt.

Im Gegensatz dazu ist das Kapitaldeckungsverfahren in seiner Finanzierbarkeit durch Arbeitslosigkeit unbeeinflusst, weil den Leistungen immer versicherungsmathematisch äquivalente Beiträge gegenüberstehen. Falls Arbeitslose mit der Beitragszahlung während der Arbeitslosigkeit aussetzen, werden allerdings die Leistungen entsprechend eingeschränkt. Das Kapitaldeckungsverfahren nimmt keine Umverteilung vor, sodaß weder die Investitions- noch die Arbeitsangebotsentscheidung verzerrt wird.

Das Kapitaldeckungsverfahren ist einem anderen makroökonomischen Risiko ausgesetzt: Der Wert des angesammelten Kapitalstocks kann durch Depression, Krieg, Naturkatastrophen, Hyperinflation, Finanzkrisen usw. drastisch fallen oder sogar zunichte werden. Eine makroökonomische Nebenwirkung der prognostizierten demographischen Entwicklung ist ceteris paribus die Verknappung von Arbeit relativ zu Kapital. In diesem Fall würde die reale Kapitalrendite fallen. Dies gilt, weil alle Industrieländer vor demselben demographischen Problem stehen, auch für Österreich als kleine offene Volkswirtschaft, in der der Zinssatz durch die internationalen Kapitalmärkte gegeben ist.

³⁾ Eine Beschreibung der beiden Finanzierungssysteme findet sich in Guger, A., „Perspektiven der österreichischen Altersvorsorge im internationalen Vergleich“, in diesem Heft.

Das Investitionsrisiko besteht im Kapitaldeckungsverfahren vor allem für die Älteren, es kann aber durch effiziente Kapitalmarktinstrumente gemildert werden. Die vollständige Belastung Älterer mit dem Investitionsrisiko ist nicht nur ineffizient, weil sich Junge rascher auf neue Situationen umstellen können und weniger risikoavers sind, sondern auch weil sie einen längeren Reaktionszeitraum zur Verfügung haben.

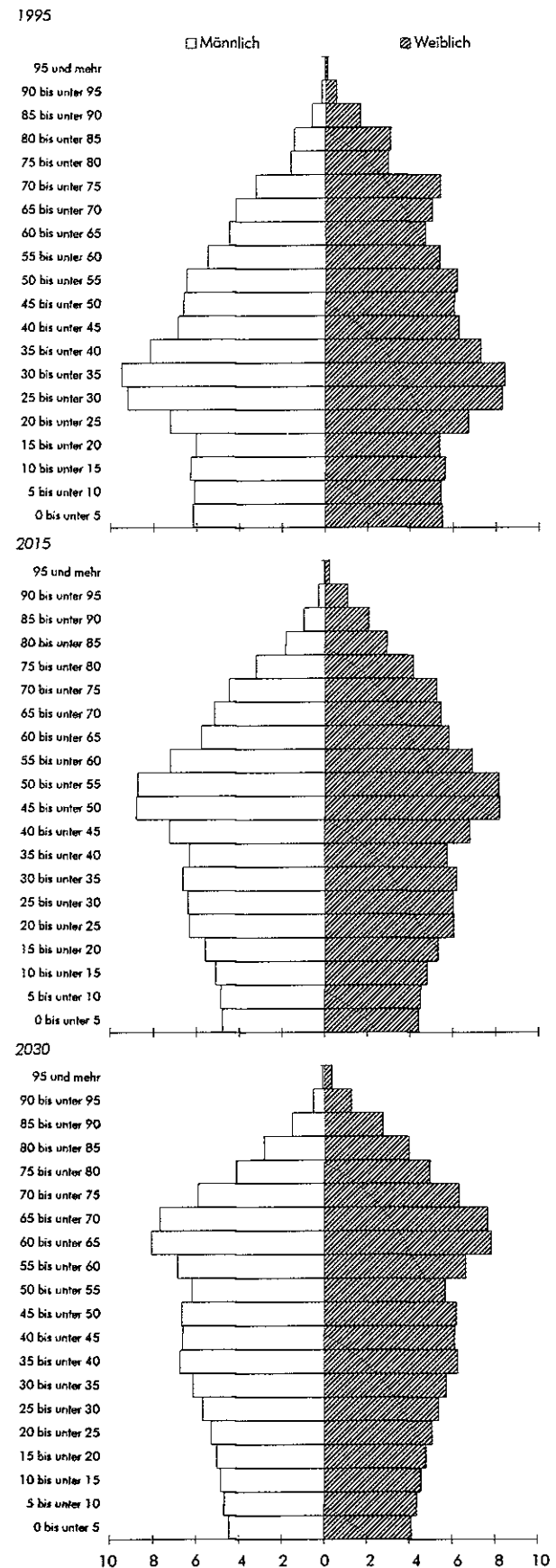
Die Finanzierbarkeit des Umlageverfahrens ist demographischen Risiken besonders ausgesetzt, während das Kapitaldeckungsverfahren eine gute Absicherung dagegen bietet.

Die Anfälligkeit von Altersversorgungssystemen gegenüber demographischen Änderungen ist angesichts der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung ein besonders wichtiges Kriterium zur Beurteilung ihrer nachhaltigen Finanzierbarkeit. Das Umlageverfahren reagiert sehr sensibel auf Änderungen der Pensionsbelastungsquote, es enthält aber auch einige Selbstkorrekturmechanismen. Die unterschiedliche Besetzung der Geburtenjahrgänge und Änderungen der Lebenserwartung erzeugen im Umlageverfahren Überschüsse oder Defizite, je nachdem, ob geburtenstarke Jahrgänge im Erwerbsleben stehen oder ins Pensionsalter rücken. Im nächsten Jahrhundert werden beide Risiken im österreichischen Pensionssystem schlagend.

Die Selbstkorrekturmechanismen im Umlageverfahren arbeiten über die Anreizstrukturen auf dem Arbeitsmarkt: Wenn Arbeitskräfte relativ zu Kapital knapp sind, steigt ceteris paribus das Lohnniveau; damit erzielt die Sozialversicherung bei konstanten Beitragssätzen höhere Einnahmen. Der Rückgang der Fruchtbarkeitsrate sollte die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen steigern, und die längere Lebenserwartung erhöht das Angebot an erfahrenen Arbeitskräften. Im internationalen Vergleich hohe Löhne bieten einen entsprechenden Anreiz zur Einwanderung; bei ausreichender politischer Akzeptanz kann dies zu einer Stabilisierung der Altersbelastungsquote beitragen.

Für Österreich erwartet Kytir (1996) einen Anstieg des Anteils der über 60jährigen von 19,7% (1995) auf 34,7% (2050). Eine der Hauptursachen zeigt Abbildung 1: den Übergang der Babyboom-Generation ins Pensionsalter. Nach den Simulationsergebnissen von Koch – Thimann (1997), Rürup (1997) und Beirat (1991) wird das österreichische Pensionssystem selbst bei hohen Einwanderungsraten durch diese demographische Verschiebung vor große Probleme gestellt. Die vorgestellten Zahlen umfassen nur die Sozialversicherung, in der 71% der Zahlungen an Pensionisten (1996) abgewickelt wurden. Im volkswirtschaftlichen Pensionskonto kommen dazu die Renten aus der Unfallversiche-

Abbildung 1: Bevölkerung im Jahresdurchschnitt 1995, 2015 und 2030 nach Altersgruppen und Geschlecht
Anteile in %



Q: ÖSTAT

rung und die Leistungen des Bundes an Beamte im Ruhestand, sodaß der gesamte Aufwand für Pensionen und Renten 1996 368,1 Mrd S betrug

Das Kapitaldeckungsverfahren ist gegenüber dem Altersprozess gut abgesichert, weil keine intergenerationale Umverteilung erfolgt. Jeder Erwerbstätige zahlt auf ein persönliches Kapitalkonto ein und bezieht daraus seine Pension. Die Höhe der Pension hängt von den Einzahlungen und der Verzinsung des veranlagten Kapitals ab. Damit unterliegt das Kapitaldeckungsverfahren dem Einfluß des verringerten Arbeitskräfteangebotes und könnte ähnlich wie in den späten sechziger Jahren niedrige Kapitalrenditen erbringen. Internationale Kapitalmobilität ermöglicht es zwar, mit Investitionen auf Märkte mit ausreichendem Arbeitskräfteangebot und damit höheren Kapitalrenditen auszuweichen. Da für alle Industrieländer ähnliche demographische Entwicklungen prognostiziert werden, findet diese Strategie aber nur in Nicht-OECD-Ländern eine potentiell rentable Veranlagung. Die mit dieser Investitionsstrategie verbundenen großen Leistungsbilanzüberschüsse der Industrieländer und Änderungen der realen Wechselkurse könnten jedoch beträchtliche Spannungen in der internationalen Handelspolitik erzeugen. Zudem ist das Risiko einer Investition im Ausland immer höher als im Inland, und ein Mangel an Informationen über lokale Marktgegebenheiten kann die Kapitalrendite wiederum senken.

Zur Zeit sind die demographischen Rahmenbedingungen für das österreichische Pensionssystem noch günstig, obwohl die Zahl der Frühpensionen sprunghaft steigt. Dadurch wird ein Übergangszeitraum für massive Reformen der Altersversorgung frei.

Altersversorgungssysteme sind besonders in Perioden mit hohen öffentlichen Finanzierungslücken einem hohen politischen Risiko ausgesetzt.

Das politische Risiko von Altersversorgungssystemen wird in einem demokratischen Rechtsstaat durch die Art des Rechtstitels, unter dem eine Pension bezogen wird, bestimmt. Das Umlageverfahren etwa ist ein impliziter Vertrag zwischen Generationen, in dem sich die ältere Generation dazu verpflichtet, die Ausbildung der Jungen zu finanzieren, d. h. in deren Humankapital zu investieren. Weiters erzeugen und bewahren die Erwerbstätigen einen öffentlichen Kapitalstock, der die Produktivität nachfolgender Generationen erhöht (Wissen, Infrastruktur, Umwelt, Kulturbauten usw.). Als Gegenleistung für diese Investitionen erwartet die alte Generation im Pensionsalter den Transfer eines Anteils am Investitionsertrag (Bovenberg, 1997).

Transferzahlungen aus impliziten Verträgen haben den Nachteil, daß sie ohne rechtliche Konsequenzen verän-

dert oder gekündigt werden können, weil die einzahlenden Teilnehmer in der Belastungsphase immer einen Anreiz zum Ausweichen haben und Humankapital personengebunden und dadurch mobil ist. Daher ist bei starker Individualisierung der Gesellschaft eine Korrektur des Generationenvertrags möglich. Eine Auflösung des impliziten Kontrakts wird durch die Änderung der Fruchtbarkeitsraten und die damit einhergehende stärkere Belastung der Jungen im Umlageverfahren wahrscheinlicher, sodaß dem Vertrauensschutz ein größerer Stellenwert zukommt. Andererseits bewirkt die Betonung des Vertrauensschutzes eine Verfestigung bestehender Strukturen bzw. eine Fülle kleiner Eingriffe, die das Ziel einer gleichmäßigen Verteilung der Lasten über die Solidargemeinschaft verfehlen. Letztlich können einzelne Versicherte die Auswirkungen künftiger Eingriffe kaum abschätzen und sind durch dieses politische Risiko zusätzlich verunsichert.

Das Umlageverfahren ist auch in Perioden mit geringer Belastungsquote einem politischen Risiko ausgesetzt: Wenn z. B. geburtenstarke Jahrgänge im Erwerbsleben stehen, sammeln sich im Pensionssystem Überschüsse an; daraus ergibt sich ein Anreiz, die Pensionsleistungen auszuweiten. Wenn diese Jahrgänge in den Ruhestand treten, entstehen durch das große Ausmaß an versicherungsfremden Leistungen Finanzierungsprobleme.

Das Kapitaldeckungsverfahren ist durch explizite Kontrakte und Rechtstitel (Eigentumsrechte) geschützt und unterliegt in bezug auf die genaue Ausgestaltung des Vertrags keinem politischen Risiko. Ein Restrisiko besteht in der Ausgestaltung der Steuerpolitik im Gefolge von Finanzierungsproblemen der öffentlichen Hand: Angesichts eines übermäßigen Staatsdefizits kann das Pensionsvermögen der Steuerpflicht unterworfen werden, und dies kann die Einkommensgrundlage älterer Generationen aufzehren. Ein erstes Beispiel dafür enthält das Strukturanpassungsgesetz 1996 mit der Erhöhung des Steuersatzes für Lebensversicherungen von 3% auf 4% der Prämienzahlung. Die Besteuerung der Einzahlungen in ein Kapitaldeckungssystem trifft die Versicherten wegen des Zinseszins effekts besonders.

Das österreichische System der Altersversorgung umfaßt nahezu sämtliche Erwerbstätigen und verhindert damit für breite Bevölkerungsschichten erfolgreich das Auftreten eines Armutrisikos im Alter. Das veränderte makroökonomische Umfeld, der demographische Wandel und die bessere Vertrautheit der Versicherten mit den Möglichkeiten der Sozialversicherung (Lindbeck, 1997) haben jedoch Risiken, denen das Umlageverfahren besonders ausgesetzt ist, schlagend gemacht.

Durch die Dominanz des Umlageverfahrens ist die Risikostruktur im Pensionsportfolio österreichischer Haushalte zur Zeit sehr unausgewogen. Das österreichische Sozialversicherungsrecht und die Regelungen für Beamtenpensionen sind in ihrer heutigen Ausgestaltung anfällig

lig für makroökonomische, demographische und politische Risiken. Jede Reform muß danach trachten, diese unausgewogene Risikostruktur zu korrigieren.

Eine Pensionsreform kann auf drei Ebenen ansetzen: als allgemeine Reform, die sich auf eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung und der Produktivität konzentriert, als parametrische Reform und als Systemreform.

Reformschritte müssen die oben angeführten Vor- und Nachteile einzelner Altersversorgungssysteme mit den Zielen einer ausreichenden und gerechten Altersversorgung und den bestehenden Rückkoppelungen in der Volkswirtschaft in Übereinstimmung bringen. Als Nebenbedingungen sind die politische Durchsetzbarkeit und die mangelnde Reaktionsfähigkeit von bereits im Ruhestand stehenden Personen zu berücksichtigen. Die langen Wirkungszeiten und der verminderte Anpassungsspielraum für Personen nahe der Pensionsgrenze sind weitere Gründe für eine rasche Reform der Altersversorgung.

Allgemein langfristig angelegte Reformen setzen an den makroökonomischen Risiken an. Dazu zählen neben der Senkung der strukturellen Arbeitslosigkeit auch Maßnahmen zur Steigerung des langfristigen Wirtschaftswachstums. Die Erfüllung beider Ziele erleichtert die Finanzierung der Pensionen in einem Umlagesystem. In Österreich ist die Erwerbsquote der Altersgruppe zwischen 55 und 65 Jahren besonders niedrig; die Steigerung der Produktivität dieser Altersklasse durch Investitionen in ihr Humankapital muß auf eine längere Verweildauer im Erwerbsleben abzielen. Als begleitende Maßnahme kann der Abbau von Entlohnungssystemen auf Senioritätsbasis gestärkt werden, weil dadurch der Unterschied zwischen den Arbeitskosten älterer und junger Mitarbeiter vermindert wird.

Eine fiskalpolitische Reformoption zur Entlastung zukünftiger Generationen besteht in der Reduktion des Primärdefizits im öffentlichen Sektor. Während der finanziellen Belastungsspitze im Pensionssystem zwischen 2030 und 2050 würde dann ein Spielraum für Steuersenkungen oder für

Das Gutachten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales schlägt großteils parametrische Reformen vor; diese können bei geeigneter Umsetzung einige der größten Risiken im österreichischen Pensionssystem entschärfen.

Umverteilungen zum Sozialbudget bestehen. Angesichts der geringen Erfolge von allgemeinen Maßnahmen zur Beseitigung makroökonomischer Risiken in den letzten zwei Jahrzehnten sollte ihnen jedoch nur ein begleitender Stellenwert in der Pensionsreform zugemessen werden.

Reformvorschläge im Gutachten des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Rürup, 1997)

1. Umstellung der Bemessungsgrundlage auf das gesamte Lebenseinkommen oder zumindest Ausdehnung auf einen längeren Zeitraum von 20 bis 25 Jahren (Simulationen R1 bis R3)
2. Einheitliche Steigerungsbeträge je Versicherungsjahr, Ausrichtung des Abschlags- und Aufschlagsatzes nach versicherungsmathematischen Grundsätzen, gesetzliches Pensionsantrittsalter als Referenz für ein Bonus-Malus-System (Simulation R4)
3. Wegfall des Verbraucherpreises als Untergrenze der Pensionsanpassung (Simulation R5)
4. Rasche Angleichung des Pensionsantrittsalters von Männern und Frauen ab 2005 innerhalb von 10 Jahren
5. Erweiterung des Versichertenkreises auf alle Erwerbstätigen
6. Verknüpfung von beitragslosen Ersatzzeiten mit einer versicherungsmathematisch adäquaten Transferzahlung der zuständigen sozialpolitischen Institution (z. B. Kindererziehungszeiten aus dem Familienlastenausgleichsfonds, Wehrzeiten aus dem Heeresbudget usw.)
7. Fixierung des Bundesbeitrags und Dynamisierung nach einer feststehenden Formel (Simulationen R6 und R7)
8. Einschränkung des Zugangs zur Pension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit
9. Stärkere Beteiligung der Arbeitslosenversicherung an der Finanzierung vorzeitiger Alterspensionen
10. Anreize zum Ausbau der zweiten und dritten Säule der Altersvorsorge
11. Demographische Korrekturfaktoren für die Pensionsanpassungsformel (Simulation R8)

Die Reformvorschläge aus dem Gutachten von Rürup (1997) faßt der Kasten zusammen. Ähnlich wie im Bericht der Rentenkommission für das deutsche Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1997) zielen die vorgeschlagenen Maßnahmen auf eine Absicherung des Umlageverfahrens gegen makroökonomische, demographische und politische Risiken ab.

Parametrische Reformen befassen sich mit der Änderung von Parametern im bestehenden Pensionsversicherungssystem, die die Anfälligkeit des Umlageverfahrens gegenüber den wichtigsten Finanzierungsrisiken senken. In der Vergangenheit wurden die wirksamsten Reformschritte in Österreich an einnahmenseitigen Parametern vorgenommen.

Die ausgabenseitigen Reformen wirken sich in einem Umlageverfahren ähnlich wie in einem Kapitaldeckungsverfahren aus. Rürup (1997) schlägt z. B. zur Minderung des demographischen Risikos eine Verlängerung des Durchrechnungszeitraums vor: Eine versicherungsmathematisch faire Lösung für die längere Bezugsdauer bei gleichzeitig kürzerer Erwerbszeit wäre eine Ausweitung auf die gesamte Lebensarbeitszeit, die die Bemessungsgrundlage senken würde. Dieser Ansatz würde die Integration der geringfügig Erwerbstätigen in die Pensionsversicherung erleichtern, weil er verhindert, daß mit Kleinstehenden durchschnittliche Pensionsansprüche erworben werden können.

In dieselbe Richtung wirkt die raschere Angleichung des Pensionsantrittsalters von Männern und Frauen, bei steigender Pensionshöhe wird aber damit die Pensionsbezugsdauer verkürzt. Der Anreiz für den Eintritt in die vorzeitige Alterspension wegen langer Versicherungszeiten sinkt durch die Anhebung der Steigerungsbeträge auf einheitlich 2% pro Jahr. Das Bonus-Malus-System mit dem gesetzlichen Pensionsantrittsalter als Referenzwert soll einen relativ späten Pensionsantritt belohnen. Auch diese Vorschläge sollen die Pensionsbezugsdauer verkürzen, wobei gleichzeitig höhere Pensionen zu erwarten sind.

Da der Vertrauensschutz für die aktuellen Pensionisten die Reduktion aktueller Pensionen ausschließt, kann sich diese Gruppe nur durch die Systemdynamik an der höheren Belastung beteiligen. Ein demographischer Korrekturfaktor in der Pensionsanpassungsformel berücksichtigt die verlängerte Lebenserwartung der über 60jährigen und dämpft das Wachstum der Pensionen entsprechend. Die Abschaffung des Verbraucherpreisindex als Untergrenze für Pensionsanpassungen soll eine „Realpensionsflexibilität“ herstellen, wie sie ähnlich schon auf dem Arbeitsmarkt besteht. Mit diesen Maßnahmen würde nicht nur das demographische Risiko berücksichtigt, sie beziehen auch makroökonomische Risiken ein: Reallohnsenkungen sollen in Zukunft auf die Pensionseinkommen durchschlagen können.

Die Änderung der Steigerungsbeträge kann auch als Reaktion auf eine Veränderung der makroökonomischen Risiken interpretiert werden. Die Verwendung des Pensionssystems als Versorgungsinstitution für Erwerbsfähige über 55 Jahre würde dadurch weniger attraktiv. Die Anpassung des Pensionsversicherungssystems an geänderte makroökonomische Risiken würde durch eine Beschränkung des Zugangs zur vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit und durch versicherungsmathematisch faire Transferzahlungen der Arbeitslosenversicherung an die Pensionsversicherungsträger verstärkt. Die Ausweitung des Versichertenkreises auf unregelmäßige Arbeitsverhältnisse soll die Ausweichbewegung in Beschäftigungsbereiche ohne Sozialversicherungspflicht dämpfen und die Zahl der Beitragspflichti-

gen erhöhen. Diese Maßnahme bietet sich angesichts der ungelösten Frage der Anspruchshöhe, die mit diesen Beiträgen erworben wird, eher als sozialpolitische Initiative denn als Instrument zur Sanierung der Pensionsversicherung an.

Zwei der vorgeschlagenen Maßnahmen dienen zur Entschärfung politischer Risiken, denen das Umlageverfahren in Österreich ausgesetzt ist. Ein regelgebundener Bundeszuschuß erhöht für Versicherte und Pensionisten die Rechtssicherheit und verringert die Gefahr der Bemessung von Pensionen „nach Kassenlage“. Eine feste Regel zur Dynamisierung soll den Bundeszuschuß auch in Zukunft absichern.

Den zweiten großen Anpassungsbedarf ortet das Gutachten des Sozialministeriums im Bereich beitragsloser Versicherungszeiten. Aus sozialpolitischen oder anderen Gründen gewährte Anrechnungszeiten sollen durch das betreffende Ministerium der Pensionsversicherungsanstalt erstattet werden. Dadurch werden die Kosten einer Maßnahme für die Pensionsversicherung sofort sichtbar, und das Risiko weiterer zahlungswirksamer Belastungen sinkt. Fast noch wichtiger erscheint die dadurch verstärkte Verbindung zwischen Beiträgen und Pensionshöhe, die eine Rückbesinnung auf das Versicherungsprinzip

Eine vollständige oder partielle Systemreform lehnt Rürup (1997) ab; er empfiehlt sie nur ansatzweise in Form eines Ausbaus der zweiten und dritten Säule der Altersvorsorge

Eine Systemreform wäre z. B. die Umstellung vom Umlageverfahren auf ein beitragsorientiertes Kapitaldeckungsverfahren. Angesichts der Empfindlichkeit des Umlageverfahrens gegenüber der erwarteten Verschiebung der Bevölkerungsstruktur liegt dieser Ansatz nahe, wegen der hohen Übergangskosten scheidet eine vollständige Umstellung aber aus (Chand – Jaeger, 1996). Nur in einem Punkt verfolgt Rürup (1997) zur Bereinigung der unausgewogenen Risikostruktur im österreichischen Altersversorgungssystem eine stärkere Anwendung des Kapitaldeckungsverfahrens: Die Empfehlung zum verstärkten Ausbau der zweiten und dritten Säule der Altersvorsorge über steuerliche Anreize bleibt aber eher kursorisch und vage.

ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das österreichische System der Altersversorgung ist stark auf umlagefinanzierte Pensionen konzentriert und dadurch gegenüber deren Risikoeigenschaften sehr empfindlich. Andere Einkommensquellen wie etwa Betriebspensionen oder private Lebensversicherungen spielen nur eine untergeordnete Rolle. In welchem Ausmaß Pen-

sionistenhaushalte Einkünfte aus Sparguthaben bzw. Kapitalerträgen beziehen, ist für Österreich nicht bekannt. Da in der Investitionsstruktur privater Haushalte Immobilien überproportional vertreten sind und das geltende Mietrecht den Mietaufwand für Pensionistenhaushalte häufig unter dem Marktwert hält, dürfte allerdings ein beträchtlicher Teil der Pensionistenhaushalte von impliziten Mieteinnahmen profitieren.

Die starke Konzentration der Einkommensquellen auf das Umlageverfahren und die langen Zeiträume zwischen individueller Ein- und Auszahlung sind der Ansatzpunkt für eine Analyse der Risiken eines solchen Pensionsportfolios. Durch den Strukturwandel der Wirtschaft, demographische Umwälzungen, Abweichungen vom Versicherungsprinzip und die Gestaltung des Bundeszuschusses unterliegt das österreichische Pensionsversicherungssystem derzeit erheblichen makroökonomischen, demographischen und politischen Risiken.

Parametrische Reformen des Umlagesystems können eine beträchtliche Verbesserung der Finanzierungssituation bewirken und bei entsprechend starker Reduktion der Leistungen das Defizit sogar vollständig eliminieren. Dadurch könnten die Vorteile des Umlageverfahrens (hoher Versicherungswert gegen makroökonomische Risiken, Armutsvermeidung auf breiter Basis, geringe Verwaltungskosten) bei niedrigerem Leistungsniveau beibehalten werden. Die Reformvorschläge im Gutachten des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales zielen auf eine leichte Senkung der hohen Netto-Einkommensersatzquoten für jene Erwerbstätigen ab, die mit dem gesetzlichen Pensionsantrittsalter in den Ruhestand eintreten. Wegen der höheren Lebenserwartung und des hohen Bundeszuschusses bleibt in den Simulationen die implizite Rendite des Umlageverfahrens trotzdem hoch. Die Finanzierungsprobleme der Pensionsversicherung werden aber nicht vollständig gelöst, sondern großteils auf den Bund überwältigt. Der Bundeszuschuß steigt in den Simulationen trotz der Reformen von 22% der Pensionsausgaben (1995) auf 37% (2030) und dürfte sich damit von 2,3% (1995) auf 5% bis 6% des BIP erhöhen. Angesichts der Vorgaben des „Stabilitäts- und Wachstumspaktes“ liegt darin eine erhebliche zusätzliche Bürde, und es ist zu fragen, ob feste Regeln für den Bundeszuschuß unter diesen Umständen unveränderbar sind.

Unzureichende Reformen der Finanzierung der Altersversorgung erhöhen die Unsicherheit über die zu erwartende Pensionshöhe. Für Erwerbstätige stellt sich unter diesen Bedingungen die Frage, ob die starke Konzentration auf das Umlageverfahren ein optimales Pensionsportfolio – im Sinne eines maximalen Ertrags bei minimalem Risiko – ergibt. Winckler (1988) schätzte dazu vor allem für jene Jahrgänge, die ab 2006 in den Ruhestand treten werden, einen Rückgang des optimalen Portfolioanteils des Sozialversicherungsvermögens auf

unter 50%. Damit erweist sich zwar das Umlageverfahren selbst unter der Annahme, daß die Einzahlung freiwillig erfolgt, als interessante Anlageform, die aktuelle Konzentration kann jedoch nur als Folge der Pflichtversicherung aufgefaßt werden.

Mit Rücksicht auf den zu erwartenden Rückgang der internen Ertragsrate aus der Pensionsversicherung und die durch makroökonomische und politische Risiken gesteigerte Varianz wird in Österreich auch nach der Pensionsreform eine deutliche Überversicherung im Bereich der öffentlichen Altersvorsorge festzustellen sein. Vor allem für die Bezieher mittlerer und höherer Einkommen sollten Reformschritte überlegt werden, die stärkere Anreize zur Eigenvorsorge im Rahmen kapitalgedeckter Verfahren setzen. Dazu könnte z. B. das Einfrieren der Höchstbemessungsgrundlage dienen, weil damit die Notwendigkeit einer privaten Vorsorge spürbar wird, und private Haushalte den finanziellen Spielraum für Einzahlungen im Rahmen der zweiten und dritten Säule der Altersvorsorge erhalten.

Durch die forcierte betriebliche und individuelle Vorsorge im Rahmen der zweiten und dritten Säule können die Vorteile des Kapitaldeckungsverfahrens lukriert (relative Unempfindlichkeit gegenüber demographischen Änderungen, geringes politisches Risiko, hohe individuelle Gestaltbarkeit) und gleichzeitig die Auswirkungen hoher Lohnnebenkosten auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und den Arbeitsmarkt vermieden werden. Eine verstärkte Nutzung kapitalgedeckter Verfahren benötigt jedoch entsprechend lange Anpassungszeiträume und erfordert eine rasche politische Weichenstellung.

LITERATURHINWEISE

- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Soziale Sicherung im Alter, Wien, 1991
- Bovenberg, A. L., van der Linden, A. S. M., „Can we Afford to Grow Old?“, Central Planbureau Research Memorandum, 1997, (134)
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Fortentwicklung der Rentenversicherung, Bonn, 1997
- Chand, S. K., Jaeger, A., „Aging Populations and Public Pension Schemes“, International Monetary Fund Occasional Paper, 1996, (147)
- Genser, B., „Sozialversicherung und Schattenwirtschaft“, in Holzmann, R., Ökonomische Analyse der Sozialversicherung, Manz, 1988, S. 231-250.
- Holzmann, R., „Zu ökonomischen Effekten der Pensionsversicherung: Einkommensersatz, Ruhestandsentscheidung und interne Ertragsraten“, in Holzmann, R., Ökonomische Analyse der Sozialversicherung, Manz, 1988, S. 153-206
- Koch, M., Thimann, C., „From Generosity to Sustainability: The Austrian Pension System and Options for its Reform“, International Monetary Fund Working Paper, 1997, (97/10)
- Kytir, J., „Das demographische Altern der österreichischen Bevölkerung“, in Institut für Demographie, Österreichische Akademie der Wissenschaften, Demographische Informationen, Wien, 1996
- Lindbeck, A., „Incentives and Social Norms in Household Behavior“, Institute for International Studies Working Paper, 1997, (622)

Pichelmann, K., „Unemployment Dynamics, Wage Flexibility, and the NAIU in Austria“, *Empirica*, 1990, 17(2), S. 171-186

Rürup, B., *Perspektiven der Pensionsversicherung in Österreich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales*, Wien-Darmstadt, 1997

Steiner, V., „Employment and Wage Effects of Social Security Financing“, *ZEW, Discussion Paper*, 1996, (96-14)

Winckler, G., „Sozialversicherung und Portfolioentscheidung“, in Holzmann, R., *Ökonomische Analyse der Sozialversicherung*, Manz, 1988, S. 207-230

Austria's Old-Age Pension System from a Risk Perspective – Summary

The current discussion of the reform of the pension system is at cross-roads between safeguarding entitlement programs and reacting to economic and social change, as well as the aging of the population, and the rise in federal transfers to the public pension system. The report on the perspectives of the Austrian pension system, which was recently presented by the Federal Ministry for Labor, Health, and Social Affairs, recommends certain measures aimed at ensuring the survival of the pay-as-you-go system given a host of macroeconomic, demographic, and political risks. The proposed reforms are intended to maintain the net of tax pension income at a high level, and would require the expansion in the federal subsidy to the pension system from the present 22 percent (1995) to about 37 percent (2030) of pension payments, even if the reform proposal were implemented in its entirety.

A sustainable consolidation of the old-age pension system would therefore keep the financial burden for the federal government high and would not alleviate the political risk of another round of reforms. As long

as the federal budget runs a deficit, further reductions in pension benefits can hardly be avoided, especially because the federal government's leeway for increasing expenditures is severely restricted by the deficit limit of 3 percent of GDP as laid down in the Pact on Stability and Growth.

Most of the income drawn by retired persons in Austria derives from the public pension system. About 9 percent of employees are integrated into a company pension system. Payments by private life insurance companies totaled ATS 27.5 billion in 1995, or 7.5 percent of the total expenditures on pensions by the public pension system. Against this background, employees as well as self-employed find it attractive to shift the focus of old-age income provision from the first pillar, the public old-age system, to the second and third pillars (corporate and private retirement income provisions); because a fully funded pension system combines the advantages of individual choice with the immunity vis-à-vis demographic shifts and is, moreover, relatively free from political risks.