

697/AE XX.GP

der Abgeordneten Mag. Haupt, Dolinschek, Meisinger, Madl, Gaugg, Haller betreffend dauerhafte Sicherung der Pensionen durch Umstellung auf ein Drei - Säulen - Modell Österreich gab 1995 fast 30 Prozent des BIP. d.h. 694 Mrd. Schilling, für soziale Sicherheit aus. Bei weitem der größte Teil des Sozialbudgets entfällt auf das Pensionsversicherungssystem. Mit 74,1 Mrd. Schilling (1996) bildet der Bundeszuschuß eine der größten 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. Schilling, für die gesamte öffentliche Hand 182,8 Mrd. Schilling (1996).

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). 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 Prozent auf 62 Prozent verdoppeln. Bis 2030 wird ein Wachstum der Zahl der über 60 Jährigen um 73 Prozent und einer Abnahme der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter um 12 Prozent prognostiziert. Die Erwerbsquote der Bevölkerung über 55 Jahren 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 Prozent der Männer und 18,8 Prozent der Frauen erwerbstätig.

Spätestens seit der Studie des Beirates für Wirtschafts - und Sozialfragen im Jahre 1991 ist bekannt, daß das derzeitige, gesetzlich verankerte Pensionsversicherungssystem und die dort zugesicherten Leistungen auf Dauer unfinanzierbar sind. Die zur Weiterführung des Systems in seiner bisherigen Form notwendigen Beitrags - bzw. Steuererhöhungen würden zu einer Aufkündigung des sogenannten „Generationenvertrags“ führen, d.h. der im Berufsleben stehenden Generation kann die Aufbringung der auf Grund des Umlageverfahrens notwendigen Mittel nicht zugemutet werden. Bisher hat man sich mit einer „schleichenden“ Reduzierung der Leistungen durch eine schlechte jährliche Anpassung und Verschlechterungen des Pensionsrcchtes beholfen. Die Verlängerung der Ausbildungszeiten, die starke - vielfach unfreiwillige - Inanspruchnahme der Frühpension, die steigende Lebenserwartung der Bevölkerung und die damit wachsende Zahl der Leistungsempfänger bedeuten aber, daß diese bisher gesetzten Maßnahmen bei weitem nicht ausreichen, um das System auf Dauer bei zumutbaren Pensionshöhen finanzierbar zu machen.

Aus einer Studie der EU - Kommission (Bacchielli, 1996) ergibt sich - ausgehend von plausiblen Wachstumsannahmen, allerdings der weniger plausiblen Annahme der Vollbeschäftigung - für die 20 bis 59 Jährigen bei der Ausgangsersatzrate von 75 Prozent, daß Österreich entweder den Beitragssatz um 53 Prozent auf fast 35 Prozent erhöhen oder die Ersatzrate um 45 Prozent auf knapp unter 50 Prozent senken oder das faktische Pensionsantrittsalter um fast 11 Jahre auf 68 Jahre anheben müßte, um die Auswirkungen des Alterungsprozesses auf das Pensionssystem auszugleichen.

Die jüngste, im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales erstellte 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 et'va 60 Prozent steigen, um die Finanzierbarkeit zu gewährleisten.

Rürup machte folgende Reformvorschläge:

- Umstellung der Bemessungsgrundlage auf das gesamte Lebenseinkommen oder zumindest Ausdehnung auf einen längeren Zeitraum von 20 bis 25 Jahren
- einheitliche Steigerungsbeträge je Versicherungsjahr, Ausrichtung des Abschlags- und Aufschlagssatzes nach versicherungsmathematischen Grundsätzen, gesetzliches Pensionsantrittsalter als Referenz für ein Bonus-Malus-System
- Wegfall des Verbraucherpreises als Untergrenze der Pensionsanpassung
- rasche Angleichung des Pensionsantrittsalters von Männern und Frauen ab 2005 innerhalb von zehn Jahren
- Erweiterung des Versichertenkreises auf alle Erwerbstätigen
- Verknüpfung von beitragslosen Ersatzzeiten mit einer versicherungsmathematisch adäquaten Transferzahlung der zuständigen sozialpolitischen Institution (z.B. Kindererziehungszeiten aus dem Familienlastenausgleichsfonds, Wehrzeiten aus dem lleeresbudget usw.)
- Fixierung des Bundesbeitrags und Dynamisierung nach einer feststehenden Formel
- Einschränkung des Zugangs zur Pension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit
- stärkere Beteiligung der Arbeitslosenversicherung an der Finanzierung vorzeitiger Altersptionen
- Anreize zum Ausbau der zweiten und dritten Säule der Altersvorsorge
- demographische Korrekturfaktoren für die Pensionsanpassungsformel

Diese N4aßnahmen sind durch die Pensionsreform 1997 (ASRÄG 1997) leider nur in kaum wirksamen Bruchstücken enthalten. Die künftige Finanzierungskrise des Pensionssystems ist daher in keiner Weise abgewendet. Je später eine Reform in diesem Bereich aber erfolgt, umso gravierender müssen die Einsehnen für die Versicherten sein. Da Beitragserhöhungen, d.h. zusätzliche Belastungen der Erwerbstätigen und Erhöhungen des Bundeszuschusses nur schwer durchsetzbar sind bzw. auch künftig an den Finanznöten des Budgets scheitern werden, läuft diese Politik der Bundesregierung auf eine Kürzung der Pensionen mit allen negativen Folgen für den Lebensstandard und die Kaufkraft der älteren Generation hinaus. Zudem werden die jetzt Aktiven nicht zu objektiv notwendigen Pensionsvorsorgemaßnahmen motiviert, sondern die Bevölkerung mit dem uneinhaltbaren Versprechen, die Pensionen seien auf Dauer gesichert, in einer trügerischen Sicherheit gewiegt.

Die Pensionsreform 1997 ist aus diesen Gründen auch auf massive Expertenkritik gestoßen. Der von der Bundesregierung bestellte Gutachter Prof. Rürup bezeichnete sie als völlig unzureichend. Sie werde zur Folge haben, daß innerhalb der nächsten zehn Jahre weitere Reformsschritte erforderlich sein würden, die neuerlich erhebliche Leistungskürzungen beinhalten müßten.

Im Hinblick auf die bereits in den letzten Jahren erfolgten deutlichen Leistungskürzungen im Pensionsrecht kritisierte z.B. auch die Bundesarbeitskammer, daß mit dem ASRÄG 1997 neuerlich eine Pensionsreform mit gravierenden Einsehnen in das Leistungsrecht des ASVG durchgeführt wurde, ohne daß ein Gesamtkonzept zur langfristigen Sicherung der Pensionen vorliegt.

Durch diese fortgesetzte Politik der Leistungskürzungen hat die Bundesregierung den Generationenvertrag implizit aufgekündigt. Notwendig ist nicht eine weitere „Pensionsreform“, sondern ein umfassendes, faires, sozial ausgewogenes, auf einen Zeitraum von etwa 30 bis 40 Jahren angelegtes Gesamtkonzept, das auch den heute 20 Jährigen eine realistische Perspektive für ihre Altersversorgung bietet.

Der Übergang zu einem Drei - Säulen-Modell erfordert den Mut zur Einsicht, daß unser bestehendes, allein auf dem Umlageverfahren basierendes Pensionssystem in Zukunft nicht mehr die derzeitigen Leistungen erbringen kann, ohne daß - wie oben dargestellt - exorbitant hohe Beiträge ein gehoben oder das Pensionsantrittsalters drastisch erhöht wird. Um derartige Maßnahmen zu vermeiden, muß eine langsame, stetige Kürzung der Leistungen in Kauf genommen werden, die durch den gleichzeitigen Ausbau einer zweiten Säule, die auf dem Kapitaldeckungsverfahren beruht, abgefangen wird. Wichtig ist dabei auch, daß einer effizienten Arbeitsmarktpolitik, die auf ein möglichst hohes Beschäftigungsniveau abzielt, der absolute Vorrang eingeräumt wird. Unabdingbar ist auch die Durchführung einer Steuerreform, die durch Entlastung des Arbeitseinkommens einen zusätzlichen Anreiz zur Bildung von Kapital setzt. Die Antragsteller schlagen daher folgendes Drei - Säulen - Modell der Pensionssicherung vor:

ErsteSäule: Basispension für alle Erwerbstätigen

Das bestehende Umlageverfahren soll zu einer Basispension für alle Erwerbstätigen umgestaltet werden. Die Basispension dient der Grundabsicherung des Alters und muß gewährleisten, daß auch in den unteren Einkommensgruppen im Regelfall eine Pension erreicht wird, die eine gesicherte, über dem Existenzminimum liegende Lebensführung ermöglicht.

Die Pensionsansprüche sollen grundsätzlich durch Beitragszeiten erworben werden. Bisher beitragsfreie Zeiten sollen nach den maßgebenden Kriterien den in Betracht kommenden Budgets zugeordnet und von diesen finanziert werden (z.B. Kindererziehungszeiten vom Familien-1 astenausgleichsfonds, Präsenzdienstzeiten vom Budget für Eandesverteidigung, Arbeitslosenzeiten vom Budget der Arbeitsmarktverwaltung).

Die Höchstbeitragsgrundlage des Arbeitnehmeranteils der Pensionsbeiträge soll aufgehoben werden und sämtliche Erwerbseinkünfte sollen mit einem entsprechend niedrigeren Beitragssatz solidarisch zur Beitragsleistung herangezogen werden. Durch die Absenkung des Beitragssatzes wird es auch Beziehern niedrigerer Einkommen ermöglicht, die freiwerdenden Beträge in ein Kapitaldeckungsverfahren zu investieren. Die Pensionsbemessungsgrundlage hingegen soll eingefroren werden und somit tendenziell sinken, was längerfristig zu einer Angleichung des Niveaus der auf dem Umlageverfahren beruhenden Pensionen führen wird.

Dadurch wird auch das Verhältnis der Pensionen zu den Arbeitseinkommen (Ersatzrate) allmählich abgesenkt und dem Niveau einer Grundabsicherung angepaßt werden. Diese Umstellung muß langfristig vorhersehbar sein, damit genügend Zeit zu Ausbau anderer Alterssicherungssysteme durch Kapitaldeckung bleibt. Mittelfristig kann dies zu einer Senkung der Beiträge führen, wodurch wiederum Mittel zum verstärktem Ausbau des Kapitaldeckungsverfahrens frei werden.

Zweite Säule: Pensionskasse

Die zweite Säule bildet ein System der verpflichtenden betrieblichen Altersvorsorge durch Pensionskassen, zu dem Arbeitgeber und Arbeitnehmer beitragen (eine entsprechende Regelung muß auch für Selbständige und Beamte geschaffen werden). In die zweite Säule sollen auch die

künftigen Abfertigungsansprüche eingebracht werden, woraus sich eine laufende Beitragsleistung von vier Prozent des Erwerbseinkommens ergibt. Alle Beitragsleistungen in der zweiten Säule sollen steuerlich entsprechend berücksichtigt werden. Der Kapitalstock sowie weitere freiwillige Beitragsleistungen der Arbeitnehmer garantieren einen nach dem Kapitaldeckungsprinzip entstehenden Pensionsanspruch, der den zu erwartenden Rückgang der Leistungen der ersten Säule ausgleicht. Beim Kapitaldeckungsverfahren bilden die Versicherten in ihrem Arbeitsleben durch Sparen Kapital: im Alter bestreiten sie ihren Lebensunterhalt ganz oder teilweise von dem angesparten Kapital und den darauf anfallenden Erträgen.

Der Vorteil des Kapitaldeckungsverfahrens liegt in der höheren Ertragsrate dieses Verfahrens. In der Bundesrepublik Deutschland betrug beispielsweise im Zeitraum von 1970 bis 1994 die reale Kapitairrendite 4,7 % gemessen an der Sachkapitairrendite, und 4,1 % gemessen an der mit dem Preisindex für die Lebenshaltung bereinigten Wertpapierrendite: die Zunahmerate des realen Bruttoarbeitseinkommens, die der Entlohnung des Faktors Arbeit entspricht und für das Umlageverfahren maßgebend ist, war hingegen nur 2,4 % (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahrestutachten 1996/97).

Eine höhere Rendite des Kapitaldeckungsverfahrens bedeutet, daß ein Versicherter ein gewünschtes Produkt, nämlich die Alterssicherung, beim Kapitaldeckungsverfahren günstiger haben kann. Anders formuliert: Wenn man Marktteilnehmer zwingt, das Umlageverfahren zu nutzen, so haben sie höhere Kosten, eine Alterssicherung zu erwerben „.

Der Vorteil des Kapitaldeckungsverfahrens wird im genannten Gutachten mit folgendem Beispiel erläutert:

"Unter der Annahme, daß das Kapitaldeckungsverfahren eine höhere Rendite aufweist als das Umlaufverfahren, impliziert eine gegebene Rentenzahlung im Kapitaldeckungsverfahren einen geringeren Beitrag als im Umlageverfahren, wie durch eine einfache mathematische ex ante Berechnung gezeigt werden kann. Betrachtet wird die Situation für den Standardrenner mit 45 Jahren Erwerbstätigkeit bei durchschnittlichem Arbeitseinkommen. Die Renditen des Umlageverfahrens (2 v.H.) und die des Kapitaldeckungsverfahrens (4 v.H.) werden in Anlahnung an die bislang empirisch beobachteten Größenordnungen gesetzt und enthalten bereits die jeweiligen Verwaltungskosten. Damit ein heute ins Berufsleben startender Erwerbstätiger bei Eintritt in den Ruhestand eine dem heutigen Rentenniveau entsprechende Standardrente erhalten kann, sind - über den Barwert einer dynamischen Rente mit der Laufzeit von 15 Jahren berechnet - konstante monatliche Beiträge von rund 530 DM erforderlich (Rentenlaufzeit 20 Jahre. 680 DM). Dem steht ein monatlicher Beitrag von derzeit etwa 820 DM (einschließlich Arbeitgeberbeitrag) im Umlageverfahren gegenüber, der sich jedoch bei konstantem Beitragsatz entsprechend der Einkommensentwicklung erhöht. Würde man umgekehrt die gleichen Beiträge wie im Umlageverfahren in ein kapitalgedecktes Alterssicherungssystem einzahlen, so könnte hieraus in 45 Jahren eine monatliche dynamische Rente von etwa 11.000 DM gezahlt werden (Rentenlaufzeit: 15 Jahre, etwa 8.650 DM bei einer Rentenlaufzeit von 20 Jahren), gegenüber ungefähr 5.100 DM, die das Umlageverfahren nach 45 Jahren bereitstellt.

Die mit der Anlage von Kapital zweifellos verbundenen wirtschaftlichen Risiken treffen auch Alterssicherungssysteme, die nach dem Kapitaldeckungsverfahren organisiert sind. Diese Risiken können durch eine Diversifizierung des Portfolios, durch eine funktionierende Versicherungsaufsicht und durch eine effiziente Wettbewerbsordnung verringert, allerdings nicht vollständig beseitigt werden. Das ist der Preis für die höhere Ertragsrate.

Zur Risikominderung trägt jedoch in entscheidender Weise der Umstand bei, daß die Altersvorsorge nicht auf einem Verfahren allein, sondern auf den beiden Standbeinen Umlage - und Kapitaldeckungsverfahren beruhen soll.

Dritte Säule: Eigenvorsorge

Als dritte Säule der Altersvorsorge muß die Eigenvorsorge forciert werden. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, die Prämienzahlung für Lebensversicherungen steuerlich zu entlasten (z.B. hinsichtlich der Versicherungssteuer sowie der Lohn - und Einkommensteuer) und lediglich den Bezug der Lebensversicherung zur Besteuerung heranzuziehen. Es sind somit die steuerlichen Maßnahmen, die, beginnend mit dem 2. Abgabenänderungsgesetz 1977, den Anreiz zur freiwilligen Altersvorsorge gedämpft haben, zu korrigieren. Insbesondere sind auch die durch das Strukturanpassungsgesetz 1996 erfolgte Anhebung der Versicherungssteuer auf Lebensversicherungsprämien von drei auf vier Prozent und die weitgehende Einschränkung der Absetzungsmöglichkeit für Lebensversicherungen bei der Lohn - und Einkommensteuer rückgängig zu machen.

Die unterzeichneten Abgeordneten stellen daher den nachstehenden

Entschließungsantrag:

Der Nationalrat wolle beschließen:

,Die Bundesministerin für Arbeit, Gesundheit und Soziales wird ersucht, dem Nationalrat einen Gesetzesentwurf zuzuleiten, der eine Modifikation und Ergänzung der bestehenden Pensionsversicherung durch eine sukzessive Umstellung auf ein Drei - Säulen -Modell nach folgenden Grundsätzen vorsieht:

Erste Säule: Das bestehende Pensionsversicherungssystem im Umlageverfahren soll zu einer Basispension für alle Erwerbstätigen umgestaltet werden, die der Grundabsicherung im Alter dient und gewährleistet, daß auch in den unteren Einkommensgruppen eine Pension erreicht wird, die eine gesicherte, über dem Existenzminimum liegende Lebensführung ermöglicht. Durch Einbeziehung aller Erwerbseinkommen, Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage bei dem vom Versicherten zu tragenden Beitragsteil und Einfrieren der Höchstbemessungsgrundlage soll eine Beitragssenkung und eine langfristige Angleichung der Pensionshöhe ermöglicht werden.

Zweite Säule: Neben der ersten Säule soll eine Altersvorsorge durch betriebliche Pensionskassen verpflichtend eingeführt werden, die durch Umwandlung der Abfertigungsansprüche in eine laufende Beitragsleistung der Arbeitgeber in Höhe von 4 % des Bruttolohnes und freiwillige Leistungen der Versicherten und Betriebe unter steuerlicher Berücksichtigung der Beitragszahlungen finanziert wird.

Dritte Säule: Als dritte Säule der Altersvorsorge soll durch steuerliche Entlastung die Eigenvorsorge forciert werden."

In formeller Hinsicht wird die Zuweisung an den Ausschuß für Arbeit und Soziales vorschlagen.