

1372 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX. GP

Bericht

Ausschusses für Arbeit und Soziales

über den Antrag der Abgeordneten Mag. Herbert Haupt und Genossen betreffend dauerhafte Sicherung der Pensionen durch Umstellung auf ein Drei-Säulen-Modell [697/A(E)]

Die Abgeordneten Mag. Herbert Haupt, Sigisbert Dolinschek, Josef Meisinger, Elfriede Madl, Reinhart Gaugg, Edith Haller und Genossen haben den gegenständlichen Entschließungsantrag am 26. Februar 1998 im Nationalrat eingebracht und wie folgt begründet:

“Österreich gab 1995 fast 30% des BIP, dh. 694 Milliarden Schilling, für soziale Sicherheit aus. Bei weitem der größte Teil des Sozialbudgets entfällt auf das Pensionsversicherungssystem. Mit 74,1 Milliarden 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 Milliarden Schilling, für die gesamte öffentliche Hand 182,8 Milliarden 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% auf 62% verdoppeln. Bis 2030 wird ein Wachstum der Zahl der über 60jährigen um 73% und einer Abnahme der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter um 12% 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% der Männer und 18,8% 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, dh. 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 Pensionsrechtes 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 Pensionhöhen 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 59jährigen bei der Ausgangersatzrate 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 faktische Pensionsantrittsalter um fast elf 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 etwa 60% 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 Aufschlagsatzes nach versicherungsmathematischen Grundsätzen, gesetzliches Pensionantrittsalter als Referenz für ein Bonus-Malus-System,
- Wegfall des Verbraucherpreises als Untergrenze der Pensionsanpassung,
- rasche Angleichung des Pensionantrittsalters von Männern und Frauen ab 2005 innerhalb von zehn Jahren,
- Erweiterung des Versichertenkreises auf alle Erwerbstätigen,
- Verknüpfung von beitragslosen Ersatzzeiten mit einer versicherungsmathematisch adäquaten Transferzahl der zuständigen sozialpolitischen Institution (zB Kindererziehungszeiten aus dem Familienlastenausgleichsfonds, Wehrzeiten aus dem Heeresbudget 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 Alterspensionen,
- Anreize zum Ausbau der zweiten und dritten Säule der Altersvorsorge,
- demographische Korrekturfaktoren für die Pensionsanpassungsformel.

Diese Maßnahmen 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 Einschnitte für die Versicherten sein. Da Beitragserhöhungen, dh. zusätzliche Belastungen der Erwerbstätigen und Erhöhungen des Bundeszuschusses nur schwer durchsetzbar sind bzw. auch künftig an den Finanznöten des Budget 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 uneinhaltenen 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 Reformschritte erforderlich sein würden, die neuerlich erhebliche Leistungskürzungen beinhalten müßten.

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

Durch dieses 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 20jährigen eine realistische Perspektive für ihre Altersversorgung bietet.

Der Übergang zu einem Dreisäulenmodell 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 eingehoben oder das Pensionantrittsalter 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:

Erste Säule: 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 (zB Kindererziehungszeiten vom Familienlastenausgleichsfonds, Präsenzdienstzeiten vom Budget für Landesverteidigung, 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 zum 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 Kapitalrendite 4,7% gemessen an der Sachkapitalrendite, 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, Jahresgutachten 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 Umlageverfahren, impliziert eine gegebene Rentenzahlung im Kapitaldeckungsverfahren einen geringeren Beitrag als im Umlageverfahren, wie durch eine einfache finanzmathematische Ex-ante-Berechnung gezeigt werden kann. Betrachtet wird die Situation für den Standardrentner mit 45 Jahren Erwerbstätigkeit bei durchschnittlichem Arbeitseinkommen. Die Renditen des Umlageverfahrens (2 vH) und die des Kapitaldeckungsverfahrens (4 vH) werden in Anlehnung 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 Beitragssatz entsprechend der Einkommensentwicklung erhöht. Würde man umgekehrt die gleichen Beträge 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 (zB 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."

Der Ausschuß für Arbeit und Soziales hat den Antrag 697/A(E) in seiner Sitzung am 25. Juni 1998 in Verhandlung genommen. Nach der Berichterstattung durch den Abgeordneten Mag. Herbert **Haupt** wurde einstimmig beschlossen, den gegenständlichen Entschließungsantrag zu vertagen.

Die Beratungen des Ausschusses für Arbeit und Soziales wurden nach Eröffnung der Sitzung vom 2. Juli 1998 unterbrochen.

Am 7. Juli 1998 wurde diese unterbrochene Sitzung wieder aufgenommen und neuerlich unterbrochen.

Am 16. Juli 1998 wurde die unterbrochene Sitzung neuerlich aufgenommen. Bei der Abstimmung fand der gegenständliche Antrag keine Mehrheit.

Als Ergebnis seiner Beratung stellt der Ausschuß für Arbeit und Soziales somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle diesen Bericht zur Kenntnis nehmen.

Wien, 1998 07 16

Heidrun Silhavy

Berichterstatterin

Annemarie Reitsamer

Obfrau