

Ingrid Mairhuber/Emmerich Tálos

Pensionsversicherung: Probleme – eingeschlagene Pfade – Optionen

Vorbemerkung

Die materielle Sicherung im Alter ist zur Zeit international nicht nur eines der Top-Themen in den gesellschaftspolitischen Diskussionen und Auseinandersetzungen, sondern „prominenter“ Adressat sozial-, wirtschafts- und budgetpolitischer Strategien und Maßnahmen. Dies zeigt sich exemplarisch daran, dass in Österreich ebenso wie in allen Nachbarstaaten in den vergangenen zehn Jahren merkbare, wenn auch unterschiedlich weitreichende Veränderungen in den Pensionssystemen vorgenommen wurden.

Der Hintergrund, vor dem diese Veränderungen stattfinden, weist durchaus Ähnlichkeiten auf: Das ökonomische Umfeld und die politischen Zielsetzungen haben sich in vielen Ländern gleichermaßen verändert – auch wenn das Niveau der Problemlagen ein unterschiedliches ist. Der demographische Wandel wirft mehr oder weniger stark seine Schatten auf sozialpolitische Institutionen. In der Zuspitzung von Finanzierungsproblemen in den Systemen sozialer Sicherung spiegeln sich strukturelle und konjunkturelle Faktoren. Der gestiegene exogene Druck (z.B. Standortkonkurrenz, Maastricht-Kriterien für die Teilnahme an der Währungsunion der EU, Druck seitens internationaler Finanzagenturen in den ehemaligen sozialistischen Ländern) wird in den Bereich sozialer Sicherung hinein politisch vermittelt. Trotz feststellbarer Gemeinsamkeiten in der Ausrichtung der eingeschlagenen Politik¹⁾ ist unübersehbar, dass in den einzelnen Ländern durchaus auch differierende „Reform“-Schritte gesetzt wurden.

Im folgenden geht es darum, erstens den Hintergrund aktueller Pensionspolitik zu skizzieren, zweitens die beschrittenen Pfade exemplarisch an den „Pensionsreformen“ in Italien, der Schweiz und in Österreich aufzuzeigen (zu den Veränderungen in Slowenien und Tschechien siehe den Beitrag von Filipić) und – abschließend – drittens aktuell diskutierte Reformmodelle aufzuzeigen.

Zum Hintergrund aktueller Pensionspolitik

Die seit den achtziger Jahren feststellbaren Veränderungen betrafen die soziale Sicherung insgesamt, die Pensionsversicherung jedoch im Besonderen. Dieser Veränderungsprozess zeigt sich an Indikatoren wie gedämpftes Wirtschaftswachstum (in den ehemaligen sozialistischen Ländern sogar ein enormer genereller Rückgang der Wirtschaftsleistungen), im gestiegenen Wettbewerbsdruck und in der beträchtlichen Zunahme der Defizite öffentlicher Haushalte. Für Letztgenanntes gab es in den einzelnen Ländern durchaus auch spezifische Ursachen. So steht die Belastung der staatlichen Budgets z.B. in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren wesentlich im Zusammenhang mit den Kosten für die Wiedervereinigung, in Österreich waren es vor allem die Auswirkungen der Steuerreform 1994 und die EU-Beitrittskosten.

**Problem-
verursacher:
Steigende Er-
werbslosigkeit
und Zunahme
atypischer
Beschäftigungs-
formen**

Das „Normalarbeitsverhältnis“, das den Arbeitsmarkt wesentlich kennzeichnet und wovon eine vollzeitige, dauerhafte unselbständige Erwerbstätigkeit verstanden wird, auf die der Sozialstaat in Ländern wie Österreich, Deutschland u.s.w. dominant Bezug nimmt, unterliegt Erosionstendenzen in zweifacher Hinsicht: durch steigende Erwerbslosigkeit und durch die Ausbreitung sogenannter atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Das Auffangen von Arbeitsmarktproblemen älterer Beschäftigter im Leistungssystem der Pensionsversicherung schlug sich in deren Budgets ebenso negativ zu Buche wie die wachsende Schere zwischen arbeitsmarktbedingt geringeren Einnahmen und problembedingt wachsenden Ausgaben. Die Ausbreitung von Beschäftigungsformen, die vom Normalarbeitsverhältnis abweichen (wie Teilzeit, befristete und geringfügige Beschäftigung, arbeitnehmerähnliche Scheinselbständigkeit), ist für die Betroffenen oft mit Nachteilen hinsichtlich Reichweite und Niveau der Versorgung verbunden. Frauen sind aufgrund der mehr (z.B. Österreich) oder weniger (z.B. Schweiz) erwerbsorientierten Gestaltungsprinzipien der Alterssicherungssysteme und der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung strukturell viel stärker davon betroffen. (Siehe auch den Beitrag von Sieglinde Rosenberger i.d.B.)

**Anstieg der
Lebenserwar-
tung hat
finanzielle
Konsequenzen**

Unter den sozialpolitisch relevanten sozialen Aspekten sind vor allem auch Veränderungen der Altersstruktur und der Partnerschaftsformen zu erwähnen. Letztgenannte haben zur Folge, dass eine Absicherung über die Ehe (Witwenpension) meist nicht mehr oder nur noch unzureichend greift. Vielfach sind Frauen nach einer Scheidung im Alter ohne ausreichende Absicherung.

Der Anstieg der Lebenserwartung hat in mehrfacher Hinsicht finanzielle Konsequenzen: Neben wachsenden Aufwendungen für Dienstleistungen (z.B. im medizinischen Bereich) führt die (durchschnittlich) verlängerte Dauer des Bezugs von Pensionsleistungen zu steigenden Ausgaben. Das Phänomen des Anstiegs der Ausgaben bei sinkenden Einnahmen gilt für westeuropäische Länder ebenso wie für die ehemaligen sozialistischen Nachbarstaaten. Dies ungeachtet dessen, dass die Ausgangslage bzw. die Entwicklung der letzten Jahre in den westeuropäischen Ländern vergleichsweise günstiger war – oder anders gesagt: dass der für die Pensionsversicherung relevante ökonomische und soziale Problemdruck in den ehemaligen sozialistischen Ländern ungleich größer war und weitgehend noch immer ist. Dies gilt nicht zuletzt auch hinsichtlich der Ausgrenzungs- und Verarmungsprozesse, die in den letzten Jahren zwar keineswegs nur,²⁾ aber vor allem und in zugespitzter Weise für ost- und mitteleuropäische Länder konstatierbar sind.

**Das Ende des
Generationen-
vertrages?**

Im Rahmen der aktuellen „Pensionsdebatte“ ist wiederholt vom gefährdeten „Generationenvertrag“ die Rede. Was ist damit gemeint? Es gibt keinen expliziten derartigen Vertrag. Allerdings basieren viele Pensionsversicherungssysteme aufgrund ihres spezifischen Finanzierungsmodus auf einem impliziten Generationenvertrag. Dieser besteht darin, „dass sich die erwerbstätige Generation zur Zahlung der Leistungen an die in Pension befindliche Generation verpflichtet unter der Annahme, dass sie selbst, wenn sie das Pensionsalter erreicht hat, von der dann erwerbstätigen Generation die Leistungen in gleicher Weise finanziert erhält /.../. Alle eingehenden Beiträge werden im Wesentlichen sofort wieder ausgegeben. Wie man sieht, kann dieses System nur funktionieren,

wenn die erwerbstätige Generation in der Lage ist, die Pensionen für die Leistungsempfänger zu finanzieren. Offensichtlich ist diese Art der Finanzierung stark von der Altersstruktur der Bevölkerung abhängig. Je mehr Pensionisten auf eine bestimmte Anzahl von Erwerbstätigen entfallen, um so mehr werden diese Erwerbstätigen an Leistungen für diese Pensionisten zu erbringen haben. Ändert sich die Altersstruktur in Richtung einer Überalterung der Bevölkerung, dann geht dies bei einer Finanzierung der Pensionsversicherung nach dem Umlageverfahren zu Lasten der Erwerbstätigen.“³⁾

Dass diese grundsätzliche Problematik des Generationenzusammenhangs international diskutiert wird, hängt damit zusammen, dass die Pensionssysteme in vielen Ländern eben auf diesem Modus des Umlageverfahrens fundieren.

Der Alterungsprozess der Bevölkerung resultiert aus zwei gegenläufigen Entwicklungstrends: der steigenden Zahl älterer Menschen infolge der steigenden Lebenserwartung zum einen, dem Rückgang der Altersgruppe unter 15 infolge der sinkenden Geburtenzahlen zum anderen. Für die zukünftige Entwicklung werden diesbezüglich noch tieferreichende Veränderungen erwartet.⁴⁾

Für die Pensionssicherungssysteme ist diese Frage des „Alterungsprozesses“ von großer Bedeutung: Die Entwicklung der Anzahl der Pensionen und der Dauer des Leistungsbezuges haben wesentliche Auswirkungen auf die Finanzierung. Und zwar realiter nicht

Tabelle 5: Entwicklung des Bundesbeitrags an der Pensionsversicherung 1970-1996 (in Mrd. öS)

	PVA der Arbeiter	PVA Angestellte	Unselb- ständige*	SVA Gew. Wirtschaft	SVA der Bauern	Selb- ständige	PV insgesamt
1970	4,8	0,4	5,8	1,0	0,7	1,7	7,6
1975	9,5	–	10,8	2,9	2,3	5,2	15,9
1980	6,2	–	7,0	4,8	4,2	9,0	16,0
1981	6,5	–	7,2	5,8	4,7	10,5	17,7
1982	9,4	2,3	12,5	6,5	5,2	11,6	24,1
1983	12,2	5,1	18,3	7,1	5,7	12,7	31,3
1984	13,1	6,0	20,2	7,3	6,1	13,5	33,7
1985	14,6	4,4	20,6	7,6	6,5	14,1	34,7
1986	16,7	4,8	23,3	7,3	7,0	14,4	37,6
1987	18,8	7,1	27,7	9,2	7,5	16,7	44,4
1988	19,3	7,3	28,6	9,5	7,6	17,0	45,6
1989	19,9	6,9	28,8	10,0	8,1	18,1	47,0
1990	16,8	5,4	24,0	10,9	8,8	19,8	43,8
1991	18,7	5,6	26,4	11,9	9,7	21,6	48,0
1992	18,9	4,3	24,8	12,1	10,4	22,4	47,2
1993**	17,7	4,5	24,1	12,8	10,5	23,3	47,4
1994	15,8	4,5	22,1	13,5	10,6	24,1	46,1
1995	18,9	6,2	27,3	14,0	11,2	25,3	52,2
1996	19,3	7,3	28,4	13,8	11,5	25,4	53,8

*) Inklusive Eisenbahner und Bergarbeiter

**) Ausgliederung des Hilflosenzuschusses (Pflegegeld) und weitere Umschichtungsmaßnahmen; ca. 16 Mrd. öS wurden zu anderen Töpfen verlagert (ab Mitte 1993).

PVA = Pensionsversicherungsanstalt, SVA = Sozialversicherungsanstalt, PV = Pensionsversicherung

Quelle: Handbücher des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger.

Aus: Tálos, Emmerich/Wörister, Karl: Soziale Sicherung in Österreich, in: Tálos, Emmerich (Hg.): Soziale Sicherung im Wandel. Österreich und seine Nachbarstaaten, Wien-Köln-Weimar 1998, S. 247.

**Anzahl der
Pensionisten
gestiegen**

nur in Zukunft, sondern bereits seit dem letzten Jahrzehnt. Ein ausgabenseitig relevanter Indikator ist die beträchtliche Zunahme der Zahl der Pensionen. Am Beispiel Österreichs aufgezeigt: Die Zahl der Pensionen in der Pensionsversicherung (jeweils Dezember) ist insgesamt von 1,484.000 im Jahr 1980 auf 1,873.000 im Jahr 1996 angestiegen. Dazu kommen noch 286.000 Beamtenpensionen (1980: 259.000). Der ansteigende Trend gilt auch für das Jahr 1997. Anstiege sind für alle Pensionsarten zu verzeichnen: normale Alterspensionen, vorzeitige Alterspensionen wegen langer Versicherungsdauer und wegen Arbeitslosigkeit sowie die Pensionen wegen geminderter Arbeitsfähigkeit.

Die Finanzierung über das Umlageverfahren kann auch von der anderen Seite her unter Druck geraten. Ein zentrales Einfallstor für Probleme stellt die Arbeitsmarktentwicklung bzw. die Entwicklung der Erwerbsarbeit dar. Realiter zeigt sich die Problematik darin, dass in den letzten Jahren die Zahl der versicherten unselbständig Beschäftigten stagniert bzw. sogar leicht rückläufig ist – bei gleichzeitigem Anstieg der Zahl der Pensionen.

Nicht zuletzt kann die Problematik des Generationenzusammenhanges auch durch politische Strategien und Maßnahmen „angeheizt“ werden. Wiederholte Änderungen, die auf eine Verschlechterung der bestehenden Bedingungen hinauslaufen, können zusammen mit der andauernden medialen Infragestellung staatlich geregelter sozialer Sicherung zu einem Vertrauensverlust der Versicherten in Hinblick auf die in Zukunft überhaupt noch zu erwartenden Pensionsleistungen führen.

Neben dem „Generationenvertrag“ scheint jedoch auch der fiktive „Geschlechtervertrag“ brüchig geworden zu sein. Das Fehlen einer eigenständigen, existenzsichernden Alterssicherung (in Österreich haben derzeit 40% der Frauen über 60 keinen eigenständigen Pensionsanspruch) bzw. einer Lebensstandardsicherung⁵⁾ von Frauen resultiert u.a. aus Erwerbsunterbrechungen bzw. Reduzierungen der Erwerbsarbeit aufgrund von Kinderbetreuung. Immer weniger Frauen scheinen jedoch unter den gegebenen Umständen (Absenz der Väter und Fehlen von Kinderbetreuungseinrichtungen) bereit zu sein, für die erforderliche Zahl an zukünftigen BeitragszahlerInnen sorgen zu wollen.

Abgesehen von den durchaus verallgemeinerbaren Veränderungen, die soziale Sicherungssysteme wie die Pensionsversicherung in Österreich ebenso wie in anderen europäischen Ländern unter Druck setzen und herausfordern, gibt es in den einzelnen Ländern auch länderspezifische Besonderheiten, die aktuelle Problemlagen der Pensionsversicherung mitbegründen. So hat sich beispielsweise das Leistungssystem der italienischen Pensionsversicherung in den letzten beiden Jahrzehnten immer mehr von einer adäquaten finanziellen Bedeckung entfernt. In Österreich hat die Ende der siebziger/Beginn der achtziger Jahre forcierte Strategie, Arbeitsmarktprobleme älterer Beschäftigter durch begünstigte Frühpensionierungen aufzufangen, mittelfristig zu Finanzierungsengpässen beigetragen. Letztgenannte Strategie wurde auch nach dem Umbruch in den ehemaligen sozialistischen Ländern verfolgt.

Eingeschlagene Pfade in der Pensionspolitik

Die in der jüngsten Zeit verfolgte Pensionspolitik wird im Folgenden an den Fallbeispielen Österreich, Schweiz und Italien aufgezeigt.

Österreich

Im Unterschied zu der Neuregelung der Pensionsversicherung beispielsweise in Tschechien, Ungarn, Slowenien und Italien⁶⁾ ging es bei den Veränderungen in Österreich in erster Linie um Regelungen, die Auswirkungen auf die Finanzierung und das Leistungssystem haben. Zu den Ausnahmen in den letzten Jahren zählen die Anrechnung von Kindererziehungszeiten (1993) und die Einführung der Pflegesicherung. Spielten budgetpolitische Zielvorstellungen auch schon in den achtziger Jahren bei Veränderungen in

der Pensionsversicherung eine Rolle, so erfuhr die Frage der Anpassung der Pensionsversicherung an budgetpolitische Prioritäten ab 1993 aus mehreren Gründen eine Zuspitzung. Das Budgetdefizit ist beträchtlich angewachsen. Die Steuerreform 1994 hat die Einnahmen geschmälert. Mit dem Beitritt Österreichs zur EU war eine erhebliche Finanzierungsbelastung für die öffentlichen Haushalte verbunden. Die Bemühungen, den Vorgaben der Maastrichter Konvergenzkriterien für den Beitritt zur Währungsunion zu entsprechen, verstärkten den Druck auf die Budgetpolitik. Die daraus resultierenden Konsequenzen zeigen sich in Prioritätensetzungen, wie sie exemplarisch im Arbeitsübereinkommen zwischen SPÖ und ÖVP vom November 1994 formuliert sind: Sicherung der Attraktivität und Stabilität des Wirtschaftsstandortes Österreich sowie Konsolidierung des Bundeshaushaltes. Den Niederschlag dieser Prioritäten finden wir in den Strukturanpassungsgesetzen aus 1995 und 1996. Vor allem letztgenanntes enthält eine Reihe einschlägiger Regelungen: die massive Anhebung der erforderlichen Beitragsmonate und Versicherungsmonate bei allen Kategorien vorzeitiger Alterspension (so z.B. bei der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit von zehn Versicherungsjahren auf 15 Beitragsjahre, strengere Bestimmungen für Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeitspensionen, Rationalisierungsmaßnahmen in der Verwaltung der Pensionsversicherungsträger, die Senkung des Bundeszuschusses im Bereich der Pensionsversicherung der Gewerbetreibenden und Bauern sowie die Aussetzung der Pensionsanpassung für 1997). Mit diesen Maßnahmen waren die Auseinandersetzungen und Veränderungen im Bereich der Pensionsversicherung noch keineswegs beendet. Während des Jahres 1997 stand das Thema „Pensionen“ erneut (im Zusammenhang mit der Budgeterstellung für 1998/99) auf der politischen Agenda.

**Neue
Regelungen:
Anhebung der
Beitragsmonate**

Nach Verhandlungen im Sommer und Herbst 1997 wurden folgende Veränderungen beschlossen: Die Bemessungszeiträume zwischen Pensionsversicherungen, die dem ASVG unterliegen, und Beamtenversorgung werden harmonisiert. Es werden – beginnend mit dem Jahr 2003 – die Bemessungszeiträume für die Pensionsversicherung beider Systeme bis zum Jahr 2020 schrittweise auf 18 Jahre verlängert, und zwar nur für jene, die fünf oder mehr Jahre vor dem gesetzlich vorgesehenen Pensionsalter (derzeit im ASVG 60 Jahre bei Frauen und 65 bei Männern, 60 Jahre bei Beamtinnen und Beamten) die Pension antreten. Jene, die erst bei Erreichung des regulären Pensionsalters die Pension antreten, haben nach wie vor als Grundlage die 15 „besten“ Jahre. Im Durchschnitt werden damit bei FrühpensionistInnen die Bemessungsgrundlagen bzw. Pensionen um etwa 3% gesenkt. Weiters wurden neue Steigerungsbeträge eingeführt: pro Versicherungsjahr 2%, wobei maximal 80% erreicht werden können. Wichtig ist, dass im Fall der Inanspruchnahme einer Frühpension der Steigerungsbetrag um 2% pro Versicherungsjahr gekürzt wird – allerdings maximal um 10 bzw. um 15 Prozentpunkte. *De facto* sind die Kürzungen bei vorzeitigen Alterspensionen mit bis zu 30 Versicherungsjahren (in der Regel: Frauen) am höchsten. Diese Minderung soll bei vielen Frauen teilweise durch die ebenso beschlossene, etwas höhere Bewertung der Kindererziehungszeiten ausgeglichen werden (vorgesehen: Anhebung auf das Niveau des Einzelrichtsatzes der Ausgleichszulage). Verstärkt angehoben wurde die Höchstbeitragsgrundlage. Damit soll kurzfristig die Einnahmensituation verbessert werden.

**Bemessungs-
zeiträume
werden
harmonisiert**

**Kürzungen
bei vorzeitiger
Pension**

Schweiz

Die Schweiz, die in den Nachkriegsjahrzehnten noch den Status eines sozialpolitischen Nachzüglers hatte,⁷⁾ weist auch für die achtziger, selbst noch neunziger Jahre eine vergleichsweise asynchrone Entwicklung auf: Die getroffenen Maßnahmen führten zu einer Erweiterung des sozialen Sicherungssystems und zu spezifischen Verbesserungen des Pensionssystems. Nachdem 1947 eine erste Säule, die sogenannte Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) mit einer allgemeinen Versicherungspflicht für alle EinwohnerInnen im Erwerbsalter eingeführt worden war, trat Mitte der achtziger Jahre die zweite Säule,

die betriebliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge in Kraft. In dieser sind unselbständig Erwerbstätige ab einem bestimmten Einkommen obligatorisch versichert. Die Pensionsreform der neunziger Jahre betraf die erste Säule: Im Rahmen der 10. AHV-Revision waren vorerst (1992) einzelne Leistungsverbesserungen (wie z.B. der getrennte Auszahlungsmodus bei den Ehepaar-Renten, eine Veränderung der Rentenformel), später dann weiterreichende Schritte wie z.B. das Rentensplitting, die Einführung von Erziehungs- bzw. Betreuungsgutschriften und die Erhöhung des Rentenalters für Frauen vorgesehen. Diese Revision trat mit 1. 1. 1997 in Kraft und beinhaltet folgende Regelungen: Mit dem Splitting-System werden die bisherigen zivilstandsabhängigen Renten durch einen für jede Person zivilstandsunabhängigen Rentenanspruch ersetzt. An Stelle der Ehepaar-Rente treten zwei eigenständige Renten. Einkommen in Zeiten der Ehe werden zur Hälfte dem anderen Ehepartner zugerechnet. Bei einer Rentenberechtigung beider Ehegatten wird die Summe beider Renten mit 150% der maximalen Rente begrenzt. Zugleich erfolgte die Festlegung der schrittweisen Anhebung des Frauenrentenalters (bis 2005) auf 64 Jahre. Zu den weiteren Maßnahmen der AHV-Revision zählen die Einführung einer Witwerrente (mit eingeschränkter Bezugsmöglichkeit) sowie die Anrechnung von Pflege- und Erziehungsleistungen auf dem Weg von Gutschriften.

Italien

Das italienische Pensionsversicherungssystem, welches einerseits eine echte Grundsicherung⁹⁾ garantierte und andererseits durch – im internationalen Vergleich – hohe Einkommensersatzraten auch den Lebensstandard absicherte, geriet bereits in den siebziger Jahren unter finanziellen Druck. Jedoch selbst in den achtziger Jahren, in denen nur noch von der „Krise des Pensionssystems“ die Rede war, wurde die Politik des erleichterten Zugangs zu Pensionsleistungen und der Leistungsverbesserungen ohne finanzielle Deckung (z.B. in Form von höheren Beiträgen oder mehr Steuermitteln) grundsätzlich fortgesetzt.⁹⁾

Anfang der neunziger Jahre schnürte die italienische Regierung im Hinblick auf die Erfüllung der Maastrichter Konvergenzkriterien¹⁰⁾ und unter dem Eindruck der ständig steigenden staatlichen Verschuldung – diese hatte die Höhe des BIP überschritten und lag offiziell bei ca. 106% – ein umfassendes Reformpaket zur Sanierung des Staatshaushaltes. Eine tiefgreifende Reform des Pensionsversicherungssystems stellte dabei einen der Schwerpunkte dar. Neben einer Harmonisierung der unterschiedlichen Pensionssysteme der unselbständig und selbständig Erwerbstätigen sowie der öffentlich Bediensteten galt die Verringerung der Ausgaben als primäres Ziel der Pensionsreform 1992. Letztgenanntes sollte durch die schrittweise Anhebung des Pensionsanfallsalters (für Männer auf 65 und Frauen auf 60 Jahre) und der Wartezeit (von 15 auf 20 Jahre), durch die schrittweise Ausdehnung des Bemessungszeitraumes (von fünf Jahre auf die gesamte Erwerbsbiographie) sowie durch die Berücksichtigung des Partnereinkommens bei der Überprüfung des Anspruches auf eine Mindestpensionsleistung¹¹⁾ erfolgen.¹²⁾

Die nicht-reformierte Dienstalterspension – sie berechtigte unselbständig Erwerbstätige unabhängig vom Alter nach 35 und öffentlich Bedienstete nach nur 20 Versicherungsjahren zum Pensionsantritt – war neben der nicht gebremsten Ausgabensteigerung Anlass für eine neuerliche, nunmehr strukturelle Pensionsreform im Jahr 1995.

Das „neue“ Pensionsversicherungssystem, welches erst nach einer langen Übergangsphase volle Wirksamkeit erlangen wird,¹³⁾ bringt eine tatsächliche Vereinheitlichung der verschiedenen Pensionssysteme, verstärkt die Erwerbs- und prolongiert die Ehezentriertheit. Die Abschaffung der Mindestpensionsregelung und die Umwandlung der Sozialpension in eine „Sozialhilfeleistung“ bedeutet ein Abgehen von der Grundsicherung. Die Lebensstandardsicherung, die durch die neue „beitragsbezogene“ Leistungsberechnung¹⁴⁾ kaum mehr erreicht werden kann, soll durch ein freiwilliges, gesetzlich geregeltes, betriebliches bzw. kategorielles Zusatzpensionssystem kompensiert werden.

Das Pensionsanfallsalter für die nunmehr einheitliche Alterspension – Dienstalterspension

nen sowie vorzeitige Alterspensionen wurden abgeschafft – ist einerseits formal geschlechtsneutral und andererseits flexibel gestaltet. Frauen und Männer können bereits mit Vollendung des 57. Lebensjahres in Pension gehen, sofern mindestens fünf Beitragsjahre vorliegen und die rein beitragsabhängige Eigenpensionsleistung einen bestimmten Betrag nicht unterschreitet. Ab 40 Versicherungsjahren¹⁵⁾ wird die Alterspension unabhängig vom Lebensalter und ab dem 65. Lebensjahr unabhängig von der Höhe der angesammelten Beiträge gewährt. De facto werden Frauen aufgrund der geschlechtsspezifischen Einkommens- und somit Beitragsdifferenzen ihren Antrag auf Alterspension in der Regel erst viel später als Männer stellen können.

Evaluierung

Die hier kurz skizzierten eingeschlagenen Pfade in der österreichischen und der italienischen Pensionspolitik zeichnen sich vorrangig und nahezu ausschließlich durch ein Reagieren auf die Finanzierungsprobleme der Pensionsversicherungssysteme aus. Die Stärkung des erwerbsabhängigen Versicherungs- und Äquivalenzprinzips führt zwar kurzfristig zu einer Stabilisierung des finanziellen Aufwandes. Langfristig gesehen bedürfen Pensionsversicherungssysteme, die dominant auf erwerbsarbeitsbezogenen Beitragsleistungen basieren, einerseits ständiger Korrekturen (z.B. in Form von Leistungseinschränkungen oder Beitragserhöhungen), andererseits bieten Systeme, die die soziale Komponente immer stärker reduzieren, für immer weniger Menschen eine ausreichende Absicherung im Alter. Frauen sind sowohl in Österreich als auch in Italien die Verliererinnen der letzten Pensionsreformen – eine Ausnahme stellt hier allerdings die Einführung der Kindererziehungszeiten in Österreich dar. Maßnahmen wie beispielsweise die Anhebung der notwendigen Beitragszeiten in Österreich, die Verringerung des Pensionsniveaus – in Italien massiver als in Österreich – und die familienstandsabhängige Gestaltung bzw. die Aufhebung der Mindestpensionsregelung in Italien treffen Frauen besonders stark. Aufgrund anhaltender geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung und Einkommensunterschiede wirkt sich die Stärkung des erwerbsabhängigen Versicherungs- und Äquivalenzprinzips stets zum Nachteil für die Mehrheit der Frauen aus. Steigende und anhaltende Erwerbslosigkeit sowie die Zunahme von sozialversicherungsrechtlich nicht- abgesicherten Beschäftigungsverhältnissen dehnen diese Problematik jedoch auch auf immer mehr Männer aus.

Vom wachsenden sozialen Problemdruck und der notwendigen Umgestaltung des strukturell frauendiskriminierenden Pensionssystems ist grundsätzlich nur die Pensionspolitik der Schweiz getragen – und dies, obwohl die Alters- und Hinterlassenenversicherung aufgrund des Volksversicherungscharakters eine viel weiterreichende Grundabsicherung im Alter als das österreichische bzw. italienische Sozialversicherungssystem bietet. Die neue Rentenformel erhöht das Pensionsniveau der NiedrigeinkommensbezieherInnen. Die Gutschriften für Erziehungs- sowie Betreuungszeiten bedeuten für Frauen neben anderen strukturellen Verbesserungen grundsätzlich eine finanzielle Anerkennung eines Teils der unbezahlten Versorgungsarbeit. Die ex lege Aufteilung der gewährten Gutschriften auf die Ehepartner, unabhängig vom Umstand, dass nach wie vor Frauen den Großteil dieser Arbeit leisten, und die Anhebung des Frauenpensionsalters aufgrund finanzieller Überlegungen schwächen die positive Wirkung bzw. Einschätzung der schweizerischen Pensionspolitik für Frauen jedoch ab.¹⁶⁾

Frauen sind die Verliererinnen der Pensionsreformen

Aktuell diskutierte Reformmodelle

Angesichts des wachsenden sozialen, demographischen und erwerbsarbeitsmarktbezogenen Problemdrucks werden vor allem in letzter Zeit auch in Österreich verstärkt Maß-

nahmen bzw. Reformmodelle diskutiert, die über die skizzierte Politik der Anpassung der Pensionsversicherung an die veränderten (finanziellen) Rahmenbedingungen hinausgehen. Die in erster Linie von frauenpolitischer Seite¹⁷⁾ und von einzelnen (Oppositions-) Parteien vorgeschlagenen sowie u. a. im Rahmen der Österreichischen Armutskonferenz 1997 diskutierten Reformmodelle greifen einerseits die konstatierbaren Versorgungslücken und -mängel auf und orientieren sich andererseits hinsichtlich der ventilierten Lösungsvorschläge vielfach an bestehenden europäischen Alterssicherungssystemen.¹⁸⁾

Veränderungen innerhalb des bestehenden Pensionsversicherungssystems

Stärkere Berücksichtigung der Betreuungs- und Pflegearbeit notwendig

Ohne das bestehende österreichische Pensionsversicherungssystem strukturell umzubauen, könnte durch eine Reihe von Maßnahmen vor allem das Versorgungsniveau der Frauen verbessert und die Armutsgefährdung generell eingeschränkt bzw. vermieden werden. Dazu zählen u.a. die stärkere Berücksichtigung der Betreuungs- und Pflegearbeit, die Schaffung einer echten Mindestsicherung und die Einführung einer bedarfsorientierten Grundpension im Rahmen des bestehenden Systems.¹⁹⁾

Die Anhebung der Bemessungsgrundlage für Kindererziehungszeiten zum Beispiel auf das durchschnittliche Erwerbseinkommen und die Einführung einer analogen Regelung für Zeiten der Pflegearbeit würden die Pensionen jener Menschen, die diese gesellschaftlich notwendige Arbeit leisten, entscheidend verbessern. Eine echte Mindestsicherung könnte durch die familienstandsunabhängige Gestaltung des Ausgleichszulagenrechtes, die Schaffung eines Sockels (z.B. durch die Verteilung des Bundeszuschusses in Form von Fixbeträgen und nicht wie derzeit relativ zur Pensionshöhe), eine degressive Pensionsberechnungsformel (höhere Steigerungsbeträge für untere Einkommensteile) oder durch die Einführung einer Mindestbeitragspflicht für alle Erwerbstätigen erreicht werden.²⁰⁾ Jedoch muss festgehalten werden, dass Frauen, die außerhalb des bestehenden Pensionssystems stehen, damit nicht von den Verbesserungen profitieren können.

Modell des Pensions-splittings

Das derzeit von den ÖVP-Frauen ventilierte Modell des Pensionssplitting (nach Scheidung) bzw. des Pensionsausgleichs (auch bei aufrechter Ehe) zwischen den Ehepartnern bringt für ledige Frauen keinerlei Verbesserungen, bedeutet gegenüber der bestehenden Witwenpension bei aufrechter Ehe in jedem Falle eine finanzielle Verschlechterung und führt bei niedrigen Einkommen zur Armutsgefährdung beider Ehegatten.²¹⁾ Für derzeit massiv armutsgefährdete geschiedene Frauen hingegen kann ein Pensionssplitting durchaus auch eine Verbesserung darstellen.

Bedarfsorientierte Grundpension

Die Ergänzung des bestehenden Pensionsversicherungssystems durch eine bedarfsorientierte Grundpension – ähnlich der in den meisten südeuropäischen Ländern bestehenden (bzw. bestandenen) Sozialpensionen – würde hingegen die Grundsicherung im Alter auch auf jene Menschen ausdehnen, die im derzeitigen System aufgrund fehlender Versicherungszeiten keinen eigenen Alterspensionsanspruch erzielen. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung ist jedoch darauf zu achten, dass Frauen über das Unterhaltsrecht (Anrechnung des Partnereinkommens) von diesem eigenständigen Anspruch nicht ausgeschlossen bleiben bzw. werden.

Ein struktureller Umbau des Pensionsversicherungssystems

Eine umfassende und eigenständige Alterssicherung für alle Menschen setzt jedoch einen strukturellen Umbau des österreichischen Pensionsversicherungssystems voraus. Nur ein Alterssicherungssystem, das weder auf der systematischen Diskriminierung von Frauen aufbaut noch die Finanzierungsprobleme einseitig zu Lasten der erwerbstätigen Generation bzw. der (erwerbsbezogenen) BeitragszahlerInnen löst, kann auch nachhaltig die materiellen und sozialen Teilhabechancen im Alter garantieren. Dabei lassen sich zwei Grundtypen eines möglichen zukünftigen Alterssicherungssystems unterscheiden: ein Mehr-Säulen-Modell, das sich an den bestehenden (skandinavischen) Volkspensions-

oder auch Volksversicherungssystemen orientiert, und ein allgemeines Pflichtversicherungsmodell, das auf Basis des von deutschen SozialwissenschaftlerInnen konzipierten Voll-Eigenständigen-Systems²²⁾ im Rahmen einer Auftragsforschung der Bundesministerin für Frauenangelegenheiten speziell für Österreich entwickelt wurde.²³⁾

Beide Grundtypen können im Sinne von Modell-Varianten je nach Schwerpunkt- bzw. Zielsetzung zusätzlich durch verschiedene Bauelemente (Pensionssplitting, Kindererziehungszeiten etc.) ergänzt bzw. abgewandelt werden.

Mehr-Säulen-Modelle

Mehr-Säulen-Modelle garantieren auf der ersten Ebene idealtypisch eine allgemeine (existenzsichernde) Grundpension, auf die alle EinwohnerInnen entsprechend ihrer Wohnsitzdauer oder Beitragsleistung – jedoch unabhängig vom Erwerbsverlauf oder Familienstand – Anspruch haben. Die Finanzierung dieser Grundpension basiert entweder zu einem beträchtlichen Teil auf allgemeinen Steuermitteln oder vor allem auf Versicherungsbeiträgen. Die Lebensstandardsicherung erfolgt in diesen Modellen über die die erste Ebene ergänzende zweite Säule – in Form einer rein erwerbsbezogenen (vgl. Das Grüne Pensionsmodell 1996) oder einer nach sozialversicherungsrechtlichen Kriterien gestalteten Zusatzleistung.²⁴⁾ Orientiert sich die zweite Säule nur am erwerbsabhängigen Versicherungsprinzip, bleibt die gesellschaftlich notwendige Versorgungsarbeit im Altersversicherungssystem abermals unberücksichtigt. Würde die zweite Säule – ähnlich dem österreichischen Sozialversicherungssystem oder auch der Schweizer AHV – eine Anrechnung von Kindererziehungs- und Pflegezeiten vorsehen, so liefere dies neben der finanziellen Anerkennung eines Teils der Versorgungsarbeit de facto auf eine Verbesserung des eigenständigen Alterssicherungsniveaus für viele Frauen hinaus.

Allgemeines Pflichtversicherungsmodell

Das Reformmodell der allgemeinen Pflichtversicherung baut grundsätzlich auf der in Österreich bestehenden Sozialversicherungspflicht für Erwerbstätige auf, ergänzt diese aber durch eine allgemeine, alle EinwohnerInnen umfassende Pflichtversicherung mit Mindestbeitragspflicht. Wichtiges Element dieses Modells ist die Beitragsgarantie bzw. -subventionierung im Fall von Erwerbslosigkeit, Krankheit, Mutterschaft, Betreuungs- und Pflegearbeit sowie für NiedrigeinkommensbezieherInnen. Dadurch werden z.B. strukturelle Erwerbsarbeitsmarktprobleme nicht zum persönlichen Risiko der individuellen Alterssicherung. Die Beitragssubventionierung bzw. Beitragsübernahme erfolgt dabei je nach Anlassfall durch den jeweiligen Sozialleistungsträger (z.B. Arbeitsmarktservice, Krankenkassen etc.), den Staat oder – im Falle der Erwerbsverhinderung aufgrund von Haushaltsführung – durch den nutznießenden Ehegatten. Im Sinne einer finanziellen Anerkennung werden Zeiten der Kindererziehung bzw. Pflege auf der Leistungsseite ähnlich wie bisher in Form eines additiven Zuschlages zur Pension unabhängig vom Einkommen bzw. Erwerbsverlauf angerechnet. Von frauenpolitischer Seite besteht diesbezüglich die Forderung, die Bemessungsgrundlage für Kindererziehungszeiten entsprechend ihrer Bedeutung für den weiblichen Lebenszusammenhang und den gesellschaftlichen Wert dieser Arbeit auf das mittlere Erwerbseinkommen anzuheben.

Bei entsprechender Höhe des Mindestpflichtbeitrages und/oder entsprechender zusätzlicher Bausteine (z.B. Kindererziehungszeiten, Pensionssplitting etc.) kann im Rahmen des allgemeinen Pflichtversicherungsmodells nach 40jähriger Versicherungszeit unabhängig von einer Erwerbstätigkeit ein eigenständiger Pensionsanspruch in der Höhe des heutigen Einzelrichtsatzes der Ausgleichszulage erreicht werden. Wird die Mindestbeitragspflicht niedriger angesetzt (unter öS 2.200,-) und liegt keine erhöhte Beitragspflicht aufgrund von Erwerbsarbeit vor, entsteht gegebenenfalls eine Basisabsicherung. Kindererziehungszeiten, Pensionssplitting oder eine zusätzliche individuelle Mindestpen-

sionsregelung können jedoch auch in diesem Falle zu einer existenzsichernden Alterssicherung für alle führen.²⁵⁾

Eine allgemeine Pflichtversicherung peilt im Gegensatz zu den meisten Grundpensionsmodellen nicht nur eine Existenzsicherung, sondern über die Verknüpfung mit höheren Beitragszahlungen bzw. Beitragssubventionierungen aufgrund von Erwerbsarbeit bzw. Versorgungsarbeit grundsätzlich auch eine Lebensstandardsicherung an.

Ingrid Mairhuber

Geb. 1966, Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Italienisch an der Universität Wien, Mitarbeiterin an Forschungsprojekten. Forschungsschwerpunkt: Sozialpolitik und Geschlechterverhältnisse. Zur Zeit EU-Stipendiatin in Turin.

Emmerich Tálos

ist seit 1983 Professor für Politikwissenschaft an der Universität Wien und zur Zeit Institutsvorstand am Institut für Staats- und Politikwissenschaft. Seine aktuellen Arbeitsschwerpunkte sind Sozialpolitik, Wohlfahrtsstaat im Vergleich, Frauenpolitik, politische Entwicklung Österreichs im 20. Jahrhundert sowie Sozialpartnerschaft.

- 1) Vgl. Tálos, Emmerich/Wörister, Karl: Soziale Sicherung im Vergleich, in: Tálos, Emmerich (Hg.), Soziale Sicherung im Wandel, Wien 1998, S. 549ff.
- 2) Vgl. dazu Tálos, Emmerich: Armut im Sozialstaat, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 4/1997.
- 3) Wolff, Karl-Heinz: Der Generationenvertrag, in: 100 Jahre österreichische Sozialversicherung. Hg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales und vom Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Wien 1989, S. 120.
- 4) Vgl. Fassmann, Heinz u.a.: Bevölkerungsprognosen für Österreich 1991 bis 2021, Wien 1996, S. 73f.
- 5) Vgl. Mairhuber, Ingrid (Red.): Eigenständige Alterssicherung von Frauen, Schriftenreihe der Frauenministerin 14/97, Wien 1997, S. 30ff.
- 6) Vgl. Filipič, Ursula: Soziale Sicherung in Slovenien, in: Tálos, Emmerich (Hg.), Soziale Sicherung im Wandel, Wien 1998, S. 470ff; dies.: Soziale Sicherung in Tschechien, in: Tálos, Emmerich (Hg.), Soziale Sicherung im Wandel, Wien 1998, S. 383ff; Mairhuber, Ingrid: Soziale Sicherung in Italien, in: Tálos, Emmerich (Hg.) Soziale Sicherung im Wandel, Österreich und seine Nachbarstaaten – Ein Vergleich. Wien/Köln/Weimar 1998, S. 135ff; Wörister, Karl: Soziale Sicherung in Ungarn, in: Tálos, Emmerich (Hg.), Soziale Sicherung im Wandel, Wien 1998, S. 334ff.
- 7) Vgl. Obinger, Herbert: Soziale Sicherung in der Schweiz, in: Tálos, Emmerich (Hg.), Soziale Sicherung im Wandel, Wien 1998, S.31-102.
- 8) Die 1952 eingeführte individuelle und bedarfsunabhängige Mindestpension für BeitragszahlerInnen war 1969 durch eine bedarfsabhängige Sozialpension ab Vollendung des 65. Lebensjahres ergänzt worden.
- 9) Daneben verursachten auch die massiven Beitragshinterziehungen der Unternehmen und freiberuflich sowie selbständig Erwerbstätigen Geldmangel in den Pensionsversicherungskassen.
- 10) Zum Zusammenhang von Pensionsreform und Konvergenzkriterien: vgl. Saraceno, Chiara: Alla ricerca di una difficile legittimazione: il welfare italiano nella prospettiva dell'euro-pa di Maastricht, in: Stato e Mercato, 37/1993.
- 11) 1983 war die Anrechnung des eigenen Einkommens eingeführt worden.
- 12) Vgl. näher: Mairhuber 1998, S. 130ff.
- 13) Vgl. Mairhuber 1998, 143ff.
- 14) Die „neue“ Alterspension berechnet sich auf Basis der tatsächlich geleisteten Beiträge inklusive der „fiktiven“ Beiträge für „figurative“ Beitragszeiten (vgl. dazu näher : Mairhuber 1998, S. 140ff.)
- 15) Ähnlich den österreichischen Ersatzzeiten werden in Italien u. a. Zeiten, in denen eine Geldleistung aus der Kranken-, Unfall- und Erwerbslosenversicherung bezogen wurde sowie Zeiten des Mutterschutzes und der Elternkarenz als „figurative“ Beitragszeiten angerechnet (vgl. Mairhuber 1998, S. 145-146).
- 16) Vgl. Obinger 1998, S. 78-79.
- 17) Vgl. Mairhuber, Ingrid (Red.): Eigenständige Alterssicherung von Frauen, Schriftenreihe der Frauenministerin 14/97, Wien 1997.
- 18) Vgl. dazu näher: Mairhuber 1997, S. 97ff.
- 19) Vgl. grundsätzlich zur bedarfsorientierten Grundsicherung: Bäcker-Breil, Gerhard: Das Reformkonzept der bedarfsorientierten sozialen Grundsicherung, in: Dokumentation der zweiten Österreichischen Armutskonferenz, 20. – 21. 1. 1997, Salzburg 1997.
- 20) Vgl. Wörister, Karl: Versorgungsausgleich und Pensionssplitting, in: Mairhuber, Ingrid (Red.): Eigenständige Alterssicherung von Frauen, Schriftenreihe der Frauenministerin 14/97, Wien 1997, S. 61f; Tálos, Emmerich: Alterssicherung: ein Umbau ist notwendig, in: Brandstaller, Traudl (Hg.) Österreich 21/2, Anstöße zur Strukturreform, Wien 1996, S. 245f.
- 21) Vgl. Mairhuber 1997, S. 159.
- 22) Vgl. Rolf, Gabriele/Wagner, Gert: Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Stand und Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 35/96, 23. 8. 1996.
- 23) Vgl. Mairhuber 1997.
- 24) Vgl. Mairhuber 1997, S. 136.
- 25) Vgl. Mairhuber 1997, S. 215ff.