

DAS SYSTEM DER ALTERSRUHEGELDER IN ÖSTERREICH – SOZIALVERSICHERUNGEN UND PRIVATE PENSIONSVERSICHERUNG

Austria

Reinhard Resch

I. Allgemeines zum System der sozialen Sicherheit in Österreich

Das System der sozialen Sicherheit in Österreich beruht – abgesehen von Sondersystemen für Beamte und einem sehr kleinen Bereich von Selbständigen, die auf eigenem Wunsch gerade nicht dem allgemeinen System unterliegen und für die besondere Systeme gelten – auf dem Regelungsmodell der **Sozialversicherung** (SV): Es werden also Beiträge zu einer Versicherung, nämlich der öffentlichrechtlich konstruierten gesetzlichen SV geleistet, wobei diese Beiträge zumindest grundsätzlich die Finanzierung des Systems bewirken.

Im Bereich der Pensionsversicherung (PV) der unselbständig Erwerbstätigen sowie allgemein im Bereich der Versicherung der Selbständigen (also unter Einschluß der PV) müssen aus unterschiedlichen Gründen erhebliche Zuschüsse aus dem Budget, also aus Steuermitteln, geleistet werden.¹⁾ Bedingt durch die starke staatliche Verbindung bei der Finanzierung aber auch bedingt durch die gewählte Rechtsform des öffentlichen Rechts bei der Beitragsabfuhr und der Leistungserbringung liegt insofern eindeutig ein **öffentliches System** vor. Auf freiwilliger Basis wird dieses System noch durch private Versicherungsleistungen ergänzt, die im Rahmen arbeitsrechtlicher Vorschriften in ihrem Bestand etwas abgesichert werden²⁾ bzw (im Bereich individueller Vorsorge) allenfalls im Rahmen der allgemeinen Versicherungsaufsicht mitgeschützt werden.

Die von der österreichischen SV **abgedeckte Risiken** sind jene des Arbeitsunfalls und der Berufskrankheit in der gesetzlichen Unfallversicherung (UV), der Krankheit, Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit und Mutterschaft in der gesetzlichen Krankenversicherung (KV), des Alters (geminderte Arbeitsfähigkeit, Alterspension und Hinterbliebenenpension) in der gesetzlichen PV, der Arbeitslosigkeit (gesetzliche Arbeitslosenversicherung), der Pflegebedürftigkeit (Pflegegeld) und der Sicherung bei Insolvenz des Arbeitgeber.

II. Allgemeine Aspekte des nationalen Alterssicherungssystems

1. Prinzipien des österreichischen Sozialversicherungssystems

Folgende Merkmale kennzeichnen das österreichische SV-Recht:

- Anknüpfen an eine bestimmte Erwerbstätigkeit
- Prinzip der Risikogemeinschaft
- Prinzip der gesetzlichen Pflichtversicherung
- Statuierung eines öffentlichrechtlichen Leistungsanspruch des Versicherten
- am Erwerbseinkommen des Versicherten anknüpfende Beitragspflicht.

Wesensmerkmal der SV ist damit erstens das **Anknüpfung an eine Erwerbstätigkeit** des Versicherten: Bloße Kapitaleinkünfte sind daher etwa ebensowenig pflichtversichert wie bloße Einkünfte aus Vermietung oder Verpachtung. Das Anknüpfen an eine Erwerbstätigkeit wird unter Verwirklichung des **Prinzips der Risikogemeinschaft** durchgeführt. Die verschiedenen SV-Gesetze schließen große Gruppen von Erwerbstätigen jeweils zu einer Risikogemeinschaft zusammen, etwa der Gruppe der Dienstnehmer (DN), Bauern, Notare. Die Mitglieder der Risikogemeinschaft (also die einzelnen Mitglieder der jeweiligen Berufsgruppen) leisten einerseits von ihrem Erwerbseinkommen Beiträge zur SV, umgekehrt erbringt die Risikogemeinschaft im gesetzlich definierten Leistungsfall aus der Versicherung Geld- und/oder Sachleistungen. Im Prinzip werden die Gefahren des Einzelnen auf die Allgemeinheit, konkret auf die im Gesetz zur Risikogemeinschaft zusammengefaßte Berufsgruppe, verteilt. Die Risikogemeinschaft übernimmt dann auch die Finanzierung der Versicherungsleistungen. Letztlich nur historisch ist erklärbar, welche Berufsgruppen im geltenden SV-Recht zu einer Risikogemeinschaft zusammengeschlossen sind. Im Prinzip

¹⁾ Vgl die diebezüglichen jährlich neu erscheinenden Daten des Hauptverbandes (jährlich veröffentlicht in SozSi) sowie das zuletzt im Oktober 1999 erschienene "Statistische Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 1999").

²⁾ Betriebspensionsgesetz und Pensionskassengesetz.

der Risikogemeinschaft liegt ein versicherungsrechtlicher Aspekt und damit auch eine wesentliche Parallele zum Privatversicherungsrecht, wesentliche Abweichung ist freilich – neben der Rechtsform der gesetzlichen SV (öffentliches Recht) – der Grundsatz der gesetzlichen Pflichtversicherung sowie die zufolge § 80 ASVG bestehende Ausfallhaftung des Bundes in der PV.³⁾ Die verschiedenen Risikogemeinschaften verwalten sich (etwas vergrößernd gesagt) in weiterer Folge zusammengefaßt in den verschiedenen SV-Anstalten selbst (so besteht etwa eine eigene PV-Anstalt der Arbeiter zur Durchführung der PV für Arbeiter).

Die SV ist eine kollektive Vorsorge für bestimmte Lebenslagen, die bei einzelnen Mitgliedern der Risikogemeinschaft eintreten können. Daher ist es auch eine Voraussetzung, daß alle dieser Risikogemeinschaft angehören. Es handelt sich daher bei der SV um eine **gesetzliche Pflichtversicherung**, man könnte es negativ auch als "Zwangsversicherung" bezeichnen, was aber der sozialpolitischen Konzeption des Gesetzgeber nicht ausreichend Rechnung tragen würde. Der Pflichtversicherung korrespondiert eine gesetzliche **Meldepflicht**.

Eine – wahrscheinlich nur aus der historischen Entwicklung verständliche – Ausnahme besteht für **Freiberufler** mit eigener kammerinterner gesetzlicher Vorsorge (§ 5 GSVG): Hier konnte bis zu einem Stichtag im Jahr 1999 die einzelne Risikogemeinschaft (vertreten durch ihre Standeskammer) beantragen, daß sie von der gesetzlichen KV und/oder PV (und damit von der UV nach ASVG) ausgenommen ist, sofern eine Versorgung durch die Berufskammer oder eine verpflichtende Selbstversicherung nach ASVG in der PV und/oder KV besteht. Dem Einzelnen steht aber diesbezüglich kein Wahlrecht zu, den Antrag auf ein solches "opting out" nimmt für die gesamte Branche die Berufskammer vor, insofern steht dieses Wahlrecht nicht auf individueller Ebene, sondern nur auf kollektiver Ebene zu.

Zwar ist eine Anmeldung zur SV vorgeschrieben, die Pflichtversicherung der unselbständig Erwerbstätigen (DN) ist aber unabhängig von der Anmeldung durch den DG. § 10 ASVG regelt ein **meldeunabhängiges Pflichtversicherungssystem**: Die Pflichtversicherung der DN hängt damit nur von der Ausübung einer versicherungspflichtigen Beschäftigung ab und eben nicht von einer formellen Anmeldung (mit einer wesentlichen Ausnahme, nämlich wirksame Versicherungsmonate zur PV werden nur bei entsprechender Anmeldung erworben, wobei dann aber seitens des DN das Versicherungsmonat erworben wird, unabhängig davon, ob der DG dann tatsächlich die Beiträge abführt). Parallel dazu beginnt auch die Pflichtversicherung der Selbständigen mit Aufnahme der versicherungspflichtigen Tätigkeit.⁴⁾ Insofern liegt ein wesentlicher Unterschied etwa zu privaten Versicherungsverträgen.

Der Sozialversicherte hat in aller Regel einen Anspruch auf die Leistung aus der SV. Dies folgt aus der rechtlichen Konstruktion der **Pflichtleistungen**. Die Leistungen werden im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Verwaltungsverfahrens⁵⁾ gewährt. Rechtsgrundlage für den Anspruch auf die Pflichtleistungen ist entweder das Gesetz (gesetzliche Pflichtleistung) oder die Satzung (satzungsmäßige Pflichtleistung) (zB der Zuschuß zu den Bestattungskosten in der KV gem § 116 Abs 5 ASVG). Die zwangsweise Durchsetzung der Leistungspflicht erfolgt im sozialgerichtlichen Verfahren vor den Zivilgerichten.

Eine Ausnahme stellen die **freiwilligen Leistungen** dar: Sie werden im Rahmen der Hoheitsverwaltung gewährt, der Einzelne soll aber von Gesetzes wegen keinen durchsetzbaren Rechtsanspruch haben. Daß kein Rechtsanspruch besteht, muß aber besonders im Gesetz hervorgehoben sein. Zwar hat der Einzelne keinen individuellen Rechtsanspruch auf Leistung, bedingt durch die öffentlich-rechtliche Leistungserbringung besteht aber im Hinblick auf das Legalitätsprinzip ein auch verfahrensmäßig nachprüfbarer Anspruch des Leistungsempfängers auf gesetzmäßige Ermessensübung, der auch verfahrensmäßig nachprüfbar sein muß.⁶⁾

³⁾ Ebenso etwa § 34 GSVG.

⁴⁾ § 6 GSVG.

⁵⁾ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, AVG.

⁶⁾ Oberndorfer in Tomandl (Hrsg), System des österreichischen Sozialversicherungsrechts (Loseblattausgabe ab 1990) 654; Resch, ZAS 1992, 83.

2. Ziele des Alterssicherungssystems

Das Alterssicherungssystem zielt einerseits ab auf **Gewährung einer Mindestversorgung**, die der Höhe nach mit dem Existenzminimum des Exekutionsrechts zusammenfällt: Insofern haben Bezieher einer sehr niedrigen Pension Anspruch auf Ausgleichszulage, also einer Aufzahlung ihrer Pension (unter Anrechnung sonstiger Einkünfte) auf das Existenzminimum.⁷⁾ Anspruch auf diese Mindestversorgung haben damit aber nicht alle Personen in Österreich, sondern nur jene, die einen – wenn auch noch so kleinen – Anspruch auf eine Pension aus der gesetzlichen SV haben.

Eine finanzielle Grundsicherung jener, die keine Pension beziehen, erfolgt demgegenüber staatlicherseits nur subsidiär im Rahmen des Sozialhilferechts,⁸⁾ wobei insofern bundesländerweise unterschiedliche Beträge vorgesehen sind.

Abgesehen von der Ausgleichszulage orientiert sich andererseits die Pensionshöhe im wesentlichen nach der Höhe der zuvor geleisteten Beiträge, dh dem früheren Erwerbseinkommen ("Beitragsgrundlage"). Insofern ist Grundtendenz die **Erhaltung eines gewissen Lebensstandards**, wobei nur bedingt davon gesprochen werden kann, daß die Höhe der Pensionen aus der gesetzlichen SV den Lebensstandard aus der Zeit der aktiven Berufstätigkeit aufrechterhalten kann. Im Regelfall ist es so, daß die in der SV vorgesehene Pensionsberechnungsformel eine Sicherung deutlich unterhalb des bisherigen Lebensstandards vorsieht: Die Pensionshöhe beträgt maximal 80% der Bemessungsgrundlage, sofern der Versicherte 40 Versicherungsjahre aufweist, wobei aber die Bemessungsgrundlage aus einem zumindest fünfzehnjährigen Durchrechnungszeitraum gewonnen wird. Auch werden nur Einkommen bis zu einer Höchstbemessungsgrundlage der Beitragspflicht und damit auch für die Berechnung der Pensionshöhe herangezogen, sodaß sehr gut verdienende Versicherte eine Pension nur auf Basis der Höchstbeitragsgrundlage aus der gesetzlichen SV erhalten. Gerade für diesen Personenkreis besteht ein Bedürfnis nach einer ergänzenden Altersvorsorge.

3. Konformität des Systems mit den ILO-Konventionen Nr 102 und 128

Die ILO-Konventionen Nr 102⁹⁾ und 128¹⁰⁾ wurden von Österreich ratifiziert, wenngleich jeweils in Form einer speziellen Transformation gem Art 50 Abs 2 B-VG (also Übernahme in das österreichische Recht durch Ausführungsgesetze ohne unmittelbare Anwendbarkeit der Übereinkommen).¹¹⁾ Dem Berichtersteller sind keine Widersprüche des allgemeinen Systems der Alterssicherung mit den beiden ILO-Konventionen bekannt.

III. Klassifizierung des österreichischen Alterssicherungssystems

Abgesehen von der seit jeher bestehenden Möglichkeit des Abschlusses einer freiwilligen privaten Pensionsvorsorge – die neuerdings immerhin aufgrund des Betriebspensionsgesetzes und des Pensionskassengesetzes eine gewisse gesetzliche Regelung für den Bereich der betrieblichen Altersvorsorge erfahren hat – und abgesehen von der Möglichkeit einer freiwilligen Selbstversicherung in der gesetzlichen PV¹²⁾ wurde ein **System staatlicher Zwangsversicherung** etabliert. Abgesehen von der oben erläuterten Möglichkeit eines opting outs bestimmter Selbständigengruppen werden die Erwerbstätigen im wesentlichen lückenlos vom staatlichen Pensionsversicherungssystem erfaßt.

IV. Beschreibung des österreichischen Alterssicherungssystems

Die gesetzliche PV deckt folgende **Risiken** ab: Leistungen gebühren im Versicherungsfall des Alters, der geminderten Arbeitsfähigkeit und des Todes, daneben gewähren die PV-Träger Leistungen der Rehabilitation. Mittelbar erfolgt eine Alterssicherung auch durch (Versehrten)Rentenleistungen in der UV, da

⁷⁾ Vgl §§ 292 ff ASVG bzw §§ 290 ff EO.

⁸⁾ Sozialhilfegesetze der Bundesländer.

⁹⁾ BGBl 1970/33.

¹⁰⁾ BGBl 1970/34.

¹¹⁾ Dazu auch *Tomandl* in *Tomandl*, System des österreichischen Sozialversicherungsrechts 10 f.

¹²⁾ § 16a ASVG.

diese unabhängig vom Lebensalter des Versehrten gebühren, also allenfalls auch parallel zu einer Pension aus der PV.¹³⁾

Mit wenigen Ausnahmen sind seit dem ASRÄG 1997¹⁴⁾ grundsätzlich **alle Erwerbseinkommen** in der gesetzlichen SV und damit auch in der PV pflichtversichert. Es bestehen damit nur mehr sehr wenige Ausnahmen, im wesentlichen bestimmte Gruppen von Selbständige, und zwar einerseits deshalb, weil sie von einem opting out aus der PV Gebrauch gemacht haben¹⁵⁾ und andererseits Selbständige, deren Einkünfte eine Geringfügigkeitsgrenze nicht überschreiten.¹⁶⁾ Illegal Beschäftigte (etwa mangels eines für eine inländische Erwerbstätigkeit gültigen Aufenthaltstitels) wären an sich versicherungspflichtig, fallen aber mangels tatsächlicher Meldung zur SV nicht in die Pflichtversicherung.

Die **staatliche Beteiligung** am System der PV erfolgt mittelbar: In finanzieller Hinsicht besteht jeweils eine Ausfallhaftung des Staates,¹⁷⁾ die im Bereich der PV der DN vor allem darin begründet ist, daß der Gesetzgeber den PV-Trägern die Gewährung zahlreicher versicherungsfremder Leistungen auferlegt hat, während die Ausgleichszahlungen im Rahmen der SV der Bauern eher ihren Grund in der besonderen Struktur dieser Risikogemeinschaft findet (Überhang der Pensionisten und großer Anteil der Ausgleichszulagenbezieher; großer Rückgang der Zahl der aktiv erwerbstätigen Landwirte).

Die Verwaltung der österreichischen SV beruht im Wesentlichen auf dem **Prinzip der Selbstverwaltung**. Die zuständige Behörde für die Erbringung der Leistungen aus der gesetzlichen SV ist den entsprechenden SV-Gesetzen zu entnehmen: Die großen SV-Gesetze errichten besondere Behörden, nämlich die **Träger der gesetzlichen SV**, wobei mit der Durchführung der PV (abgesehen von den sehr kleinen Anstalten) im wesentlichen die PV-Anstalt der Arbeiter, die PV-Anstalt der Angestellten, die SV-Anstalt der gewerblichen Wirtschaft, die SV-Anstalt der Bauern betraut sind. Bei diesen handelt es sich um **juristische Personen des öffentlichen Rechts** (juristischen Personen, die mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet, Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen und Zwangsbestand haben) und sie haben den Charakter einer **Anstalt** (Substrat der juristischen Person ist daher nicht die Gemeinschaft von Mitgliedern, sondern ein Bestand an sachlichen und persönlichen Mitteln, der dauernd bestimmten Zwecken der öffentlichen Verwaltung gewidmet ist), wobei sie auch Elemente einer **Personalkörperschaft** aufweisen (zB Beschickung der Organe der SV-Träger durch die gesetzlichen Interessenvertretungskörperschaften). Die SV-Träger sind gesetzlich errichtet, sie sind vom einfachen Gesetzgeber auch weitgehend organisatorisch festgelegt. Diese Organwalter werden von den gesetzlichen Interessenvertretungskörperschaften entsandt. Grundsätzlich sind die SV-Träger als **Selbstverwaltungskörper** organisiert, was bedeuten soll, daß die Verwaltung durch die unmittelbar Betroffenen (also die Versicherten) erfolgen soll. Tatsächlich erfolgt diese Verwaltung nur mittelbar durch die Versicherten über die gesetzlichen Interessenvertretungskörperschaften. Daher wird auch vertreten, daß der Anstaltscharakter der SV-Träger den Körperschaftscharakter überwiegen soll. Die Beitragsabfuhr erfolgt bei den DN durch den KV-Träger, der die Beiträge dann an die anderen Träger (bzw bei der Arbeitslosenversicherung an das Arbeitsmarktservice) weiterleitet.

Im wesentlichen handelt es sich um ein **System mit festen Beitragssätzen**. Feste Leistungen sind nur im Bereich der UV der Selbständigen vorgesehen. Ansonsten knüpfen fixe Beitragssätze an das (variable) Erwerbseinkommen, wobei aber (abgesehen von der UV der Beamten) jeweils eine Höchstbeitragsgrundlage vorgesehen ist, über die hinausgehend keine Beitragspflicht vorgesehen ist (aber auch keine Leistungswirksamkeit besteht).

Die Finanzierung der PV erfolgt für sich isoliert, KV und PV bestehen voneinander unabhängig. Über den Ausgleichsfonds der PV wären Querfinanzierungen denkbar.

Die **Pensionshöhe** bemißt sich nach der Anzahl der Versicherungsmonate (Steigerungsbetrag, der maximal 80% betragen kann; jedes Versicherungsjahr wird mit zwei Prozentpunkten berücksichtigt) und dem durchschnittlichen beitragspflichtigen Einkommen von 15 bis 18 Jahren (Bemessungsgrundlage).¹⁸⁾ Ein

¹³⁾ Was rechtspolitisch auch als Überversorgung kritisiert wird (vgl *Schrammel*, Möglichkeiten eines "schlankeren" Schutzes der Arbeitsfähigkeit in Österreich, in: *Tomandl*, Wie schlank kann soziale Sicherheit sein? [1998] 82).

¹⁴⁾ BGBl I 1997/139.

¹⁵⁾ § 5 GSVG.

¹⁶⁾ § 25 Abs 4 Z 2 GSVG.

¹⁷⁾ Insb § 80 ASVG; § 34 GSVG; § 31 BSVG.

¹⁸⁾ § 238 ASVG.

vorzeitiger Pensionsantritt bewirkt eine Pensionssenkung,¹⁹⁾ bei sehr kurzer Versicherungskarriere und sehr frühem Pensionsantritt erfolgt demgegenüber wieder eine Aufstockung des Steigerungsbetrags.²⁰⁾ Für den Fall eines Pensionsantritts erst nach Erreichen des Regelpensionsalters (65 Jahre bei Männern bzw 60 Jahre bei Frauen) sieht das Gesetz eine zusätzliche Pensionserhöhung vor.²¹⁾

Die österreichische PV sieht für das Regelpensionsalter (Pensionsanfallsalter für Männer 65 und für Frauen 60) die Alterspension²²⁾ vor, eine vorzeitige Alterspension wegen langer Arbeitslosigkeit²³⁾ sowie bei langer Versicherungsdauer²⁴⁾ (jeweils mit Anfallsalter 60 bei Männern und 55 bei Frauen) samt der Möglichkeit einer Gleitpension²⁵⁾ sowie eine vorzeitige Alterspension bei geminderter Arbeitsfähigkeit²⁶⁾ (mit Anfallsalter 55 bei Frauen und – derzeit²⁷⁾ – 57 bei Männern). Für den Fall des Todes stehen Witwen-/Witwer-²⁸⁾ und Waisenpensionen²⁹⁾ zu, für den Versicherungsfall der geminderten Arbeitsfähigkeit gebührt – unabhängig von einem Pensionsanfallsalter – Arbeitern eine Invaliditätspension,³⁰⁾ Angestellten eine Berufsunfähigkeitspension³¹⁾ und selbständig Erwerbstätigen eine Erwerbsunfähigkeitspension.³²⁾

Die PV-Träger unterliegen der Aufsicht des Bundesministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales,³³⁾ dessen Aufsichtsmittel ein Genehmigungsvorbehalt für Verordnungen des Trägers und ein Aufhebungsrecht für Rechtsakte des Trägers (also sowohl individuelle Rechtsakte, also Bescheide und individuelle Weisungen, als auch generelle Rechtsakte, wie Verordnungen und generelle Weisungen) sind. Auf das Prinzip der Selbstverwaltung und die damit verbundene mittelbare Einflußmöglichkeit der Versichertengemeinschaft auf die Verwaltung wurde bereits oben hingewiesen.

IV. Reform des nationalen Alterssicherungssystem

Eine echte Reform des österreichischen PV-Rechts fehlt derzeit, was auch an den etwas unausgewogenen politischen Machtverhältnissen im Land liegen mag, zumal gerade in diesem Punkt gewisse ideologische Unterschiede zwischen den beiden jahrelangen Regierungspartnern ÖVP und SPÖ bestehen. Tatsache ist, daß derzeit faktisch ein gewisses Mißtrauen in der Bevölkerung gegenüber der staatlichen SV sowie ein ungebremster Boom im Verhältnis zur privaten Versicherungswirtschaft besteht. Reformbestrebungen wurden im Rahmen des StrukturanpassungsG,³⁴⁾ des StrukturanpassungsG 1996³⁵⁾ sowie des ASRÄG 1997³⁶⁾ versucht. Wobei erst das ASRÄG 1997 über die bloße Budgetkonsolidierung hinausgehend längerfristige Reformschritte intenderit hat. Im Gesetzgebungsverfahren zum ASRÄG 1997 wurde sogar ein Gutachten von Prof. *Rürup* eingeholt.³⁷⁾

Auf die für die Gegenwart maßgeblichen Reformschritte, die im Rahmen des ASRÄG 1997 gesetzt wurden, ist im folgenden einzugehen.³⁸⁾ Weitere Reformschritte sind dagegen angesichts der instabilen Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat reine Spekulation.

¹⁹⁾ § 261 Abs 4 ASVG.

²⁰⁾ § 261 Abs 3 ASVG.

²¹⁾ § 261c ASVG.

²²⁾ § 253 ASVG.

²³⁾ § 253a ASVG.

²⁴⁾ § 253b ASVG.

²⁵⁾ § 253c ASVG.

²⁶⁾ § 253d ASVG.

²⁷⁾ Ein diesbezügliches EuGH-Verfahren ist anhänglich.

²⁸⁾ § 258 ASVG.

²⁹⁾ § 260 ASVG.

³⁰⁾ § 254 ASVG.

³¹⁾ § 271 ASVG.

³²⁾ § 132 GSVG und § 123 BSVG.

³³⁾ §§ 448 ff ASVG.

³⁴⁾ BGBl 1995/297.

³⁵⁾ BGBl 1996/201.

³⁶⁾ BGBl I 1997/139.

³⁷⁾ Vgl die diesbezüglichen Erläuterungen in der Regierungsvorlage zum ASRÄG 1997, 886 BlgNR 20. GP.

³⁸⁾ Eingehend zu den Reformschritten des ASRÄG 1997 die RV 886 BlgNR 20. GP.

Das *Rürup*-Gutachten wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Herbst 1995 in Auftrag gegeben und am 3.7.1997 im Rahmen der Enquete "Alterssicherung in Österreich im nächsten Jahrtausend" der Öffentlichkeit präsentiert. In diesem Gutachten wird der österreichischen PV ein im internationalen Vergleich sehr hohes Leistungsniveau (Einkommensersatzrate) und eine stark ausgebildete Sozialkomponente attestiert. *Rürup* hat darin aufgezeigt, daß die PV in Österreich auch langfristig – auf Basis des Umlageverfahrens – finanzierbar ist, daß aber in einigen Bereichen Veränderungen erforderlich sind. Dies betrifft vor allem

- den Versichertenkreis (die Änderungen in der Beschäftigungsstruktur ist nicht hinreichend in der SV berücksichtigt),
- die PV (der bisherige Steigerungsbetragssystem bietet nur geringen Anreiz für die spätere Inanspruchnahme der Pension),
- die Bemessungsgrundlage (Beitragsäquivalenz),
- die Pensionsanpassung (Berücksichtigung der Lebenserwartung),
- die Risikoordnung und Finanzierung versicherungsfremder Leistungen,
- die Regelungen über den Bundesbeitrag.

Im Rahmen einer rechtzeitig eingeleiteten Systemevolution könnte das bestehende System an die Herausforderungen der Zukunft hinsichtlich Finanzierung und Verteilungsgerechtigkeit besser angepaßt werden. Die Bundesregierung hat im Übereinkommen vom 24.7.1997 versucht, die positiven Elemente des Systems zu bewahren und zu stärken und einige Nachteile des derzeitigen Systems zu korrigieren, ohne die hohe Qualität der PV in Frage zu stellen. Unter dem Titel "Pensionskonzept 2000" wurden von der Bundesregierung weitgehende Maßnahmen vorgesehen:

1. *Bemessungszeitraum*: Bei einem Pensionsantritt zum Regelpensionsalter (60/65 Jahre) gilt im SV-Recht ein Durchrechnungszeitraum von 15 Jahren, im öffentlichen Dienst beim Pensionsantrittsalter von 65 Jahren ein Durchrechnungszeitraum von 11 1/4 Jahren. Bei einem früheren Pensionsantritt wird jedoch – unter Beachtung des Übergangszeitraumes und in monatlichen Schritten – der Bemessungszeitraum im SV-Recht bis zum Alter 55/60 Jahre auf 20 Jahre und im öffentlichen Dienst bis zum Alter von 60 Jahren im selben Verhältnis auf 15 Jahre angehoben.

2. *Neuordnung des Steigerungsprozentsatzes*: Ein einheitlicher Steigerungsprozentsatz pro Jahr von 2%-Punkten mit nachvollziehbaren Abschlägen bei Pensionsantritt vor dem Regelalter (2%-Punkte für ein Jahr). Grenzziehung der Abschläge durch einen maximalen Abschlag in der Höhe von 15% des zum Regelalter erworbenen Steigerungsprozentsatzes.

3. *Änderung der Pensionsanpassung*: Der Beirat für die Renten- und Pensionsanpassung soll Modelle bis Ende 1998 entwickeln, die ein sinnvolles Zusammenspiel der bestehenden Nettoanpassung mit dem Lebenserwartungsfaktor unter Berücksichtigung des Verbraucherpreisindex ermöglichen. Hierbei ist auch auf die Regelungen im öffentlichen Dienst zu achten.

4. Die Anspruchsvoraussetzungen für die vorzeitige Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit (§ 253d ASVG) sollen ergänzt werden. Anspruch soll erst bestehen, wenn der/die Versicherte vor dem Stichtag mind 26 Wochen den Versicherungsfall der Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit nach der Regelung der KV (innerhalb eines bestimmten Zeitraumes) verwirklicht hat.

5. *Erleichterung der Gleitpension* (indem für sie weniger Versicherungszeiten erforderlich sein werden). Darüber hinaus sollen die Regelungen über die Gleitpension von arbeitsrechtlichen Begleitmaßnahmen flankiert werden.

6. Keine "Zuverdienstmöglichkeiten" bei Inanspruchnahme einer vorzeitigen Alterspension: künftig soll jeder "Zuverdienst" den Wegfall der Pension auslösen.

7. Die Anspruchsvoraussetzungen auf vorzeitige Alterspension wegen Erwerbsunfähigkeit (§ 131c GSVG) werden ergänzt. Anspruch soll erst bestehen, wenn der Versicherte seit mindestens 26 Wochen infolge von Krankheit oder anderen Gebrechen oder Schwächen seiner (ihrer) körperlichen oder geistigen Kräfte außerstande ist, jener selbständigen Erwerbstätigkeit nachzugehen, die er (sie) zuletzt durch mindestens 60 Kalendermonate ausgeübt hat. Die Feststellung der 26 Wochen Erwerbsunfähigkeit erfolgt durch einen KV-Träger.

8. Die durch die Anrechnung der Ersatzzeiten in der PV verursachten Kosten sollen durch Sichtbarmachung der dadurch ausgelösten Finanzströme und ihrer Auswirkungen auf den Bundesbeitrag und auf die Beitragsleistungen der Versichertengemeinschaft für die politischen Entscheidungsträger mit höchstmöglicher Transparenz dargestellt werden. Darauf aufbauend sind fixe Beitragsgrundlagen für

Ersatzzeiten festzulegen und ihre Finanzierung sicherzustellen. Dafür sind entsprechende Ansätze/Budgetposten im Sozialkapitel vorzusehen.

9. Vor dem Hintergrund der Harmonisierung der Beitragssätze in den unterschiedlichen Pensionssystemen soll geprüft werden, inwieweit die Relationen zwischen Beiträgen und Leistungen in den unterschiedlichen Pensionssystemen unter Berücksichtigung von Ausgedingeleistungen, Mindestbeitragsgrundlagen und der steuerlichen Äquivalente der seinerzeitigen Steuerreform ausgewogen sind.

10. Ruhens- bzw Anrechnungsbestimmungen bei Alters-, Invaliditäts- und Berufsunfähigkeitspension im Gleichklang mit dem öffentlichen Dienst.

12. Höhere Bewertung der Kindererziehungszeiten durch Bindung der Bemessungsgrundlage an den Richtsatz für die Ausgleichszulage für alleinstehende Personen (Beginn: mit Verlängerung des Durchrechnungszeitraumes).

13. Prüfung der Einführung einer Lohnsummenabgabe für alle Betriebe als Ersatz (ASVG) bzw Äquivalent (GSVG) für die Dienstgeber- (fiktiven Dienstgeber-)beiträge und 10,25% Beitragssatz für alle Versicherten (Entlastung bei Lohnnebenkosten vor allem für kleine und mittlere Betriebe).

Das ASRÄG 1997 wies zu diesen politischen Vorhaben freilich doch beträchtliche Abweichungen auf (nicht zuletzt als Folge des laufenden Gesetzesbegutachtungsverfahrens): So wurde die Verlängerung des Bemessungszeitraumes erst im Jahr 2020 und nur mit höchstens 18 Jahren (216 Monaten) vollwirksam werden und bei der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit (§ 253d ASVG) müssen statt bisher 36 Beitragsmonate künftig 72 Beitragsmonate innerhalb von 180 Kalendermonaten vor dem Stichtag vorliegen.

Die vor allem in der Zeit von 1995 bis 1997 getätigten Reformschritte können in Summe grob wie folgt zusammengefaßt werden:

- Verschärfung (man könnte auch sagen Verschlechterung) der Anspruchsvoraussetzungen und der Höhe für eine vorzeitige Alterspension;
- Erhöhung des Beitragsaufkommens durch Einbeziehung weiterer Erwerbseinkommen in die Beitragspflicht, insb durch Belastung bisher im Beitragsrecht eher privilegierter Bevölkerungsgruppen (insb Bauern sowie die Einbeziehung der "neuen Selbständigen");
- Senkung der durchschnittlichen Pensionshöhe durch Abstellen auf einen längeren Durchrechnungszeitraum;
- (wahrscheinlich europarechtswidrige) Anhebung des Pensionsanfallsalters beim Versicherungsfall der geminderten Arbeitsfähigkeit.

Eine echte Förderung privater Pensionsvorsorgen hat demgegenüber parallel dazu nicht stattgefunden, da insofern keine politische Einigkeit zu bestehen scheint, da eine eindeutige Präferenz für das derzeitige System geäußert wurde. Insofern ist vor allem das Fehlen diesbezüglicher längerfristiger steuerrechtlicher Garantien sehr problematisch.

V. Auswertung und kritische Stellungnahme

1. Zum nationalen System

Das derzeitige System dürfte die gesellschaftliche Ziele nur bedingt befriedigen, wenngleich es durchaus im Einklang mit der bisherigen Tradition der österreichischen SV steht und auch die letzten Reformjahre keine echte Systemänderung brachten. Politisch wird offenbar eher die Beibehaltung des bewährten geltenden Systems gesucht. Da Österreich traditionell immer ein Land mit starken Wanderbewegungen nach Österreich herein war und ist, ist eine demographische Beurteilung des Problems nicht möglich, da letztlich die jeweiligen Wanderbewegungen mitberücksichtigt werden müßten, die derzeit in keiner Weise abschätzbar sind.

Gegen die effiziente Einbeziehung privater Systeme (Betriebspension) spricht derzeit eine Unkultur in der Steuergesetzgebung: Die häufigen auch aus Sicht des Steuerpflichtigen verschlechternden Novellen machen ein Vertrauen auf einen längerfristigen Bestand steuerrechtlicher Normen zumindest im Bereich der privaten Altersvorsorge völlig illusorisch. Daß der private Bereich dessen ungeachtet sich stark ausweitet, ist anhand der in der Tagespresse veröffentlichten Erfolgszahlen der Sparten der verschiedenen Versicherungsanstalten klar ersichtlich. Insofern erfolgt ohne zureichende steuergesetzliche Garantien die Errichtung einer zweiten

Säule (betriebliche Vorsorgen) und vor allem nunmehr einer völlig inhomogenen dritten Säule der Altersvorsorgung (private Vorsorgen).

Die zentralen Probleme der Alterssicherung sind derzeit der demographische Wandel (höhere Lebenserwartung bei kürzerer Erwerbstätigkeit aufgrund längerer Ausbildungszeiten und Rückgang der Geburten, der freilich im Hinblick auf künftige Migrationsbewegungen nicht die ihm heute beigemessene Bedeutung haben wird), die relativ hohe Zahl an Arbeitslosen, die zu einem Rückgang der Beitragseinnahmen führt sowie eine sich vom versicherungsmathematischen Prinzip entfernende Gesetzgebung, die die SV gezielt für versicherungsfremde sozialpolitische Zielsetzungen einsetzt, was zu einer neuerlichen Erhöhung des Defizits führt.

Die Verwaltung der PV erfolgt – wie erläutert – im Rahmen der Selbstverwaltung unter gleichzeitiger staatlicher Aufsicht. Bedingt durch eine beschränkte Rechnungshofkontrolle,³⁹⁾ ein zwischen den Verbänden des Arbeitslebens aufgeteiltes System von exekutiver und kontrollierender Macht. Innerhalb der Träger erscheint meiner Meinung nach dieses System ebenso zu funktionieren wie die vom Bundesminister für Arbeit, Gesundheit und Soziales vollzogene staatliche Aufsicht. Die Entscheidungen der Träger unterliegen rechtsstaatlicher Kontrolle durch Gerichte bzw. allenfalls Verwaltungsbehörden. Für private Pensionskassen besteht ein staatliches Kontrollsystem nach dem Pensionskassengesetz, welches vor allem eine gesetzeskonforme Veranlagung durch die Kasse sicherstellen soll.⁴⁰⁾

Die Entwicklung am Arbeitsmarkt wirkt sich vor allem durch die Höhe der eingehenden Beiträge zur PV aus. Gegengesteuert wurde staatlicherseits durch die Einbeziehung aller Erwerbseinkommen in die SV ab 1.1.1998. Die erforderlichen gesteigerten Mittel (als Folge von Beitragsausfällen) kommen bedingt durch die gesetzliche Ausfallhaftung des Bundes unmittelbar aus dem Staatshaushalt.

Besondere Veränderungen des Systems waren im Hinblick auf den EU-Beitritt nicht erforderlich, da ohnedies vergleichbare bilaterale Abkommen bereits vor dem Beitritt im Verhältnis zu den EU-Mitgliedstaaten in Geltung gestanden sind. Insofern ist das System der Alterssicherung nicht unmittelbar tangiert. Eine wesentliche Migrationsbewegung hat durch den EU-Beitritt in den österreichischen Arbeitsmarkt herein nicht stattgefunden, was nicht ausschließt, daß durch eine EU-Osterweiterung einschneidendere Änderungen zu erwarten sind.

Das Hauptproblem des gegenwärtigen Systems ist eine zu starke Verpolitisierung der SV. Durch zahllose Novellen – deren Inhalt nicht selten Gegenstand parteipolitischer Kontroversen oder immerhin Teil von Wahlkampfversprechen ist – greift der Gesetzgeber in Versicherungskarrieren ein, die aber aus Sicht des Versicherten dadurch gekennzeichnet sind, daß Versicherte jahrzehntelange auf den Bestand des Systems vertrauen und kurzfristig empfindlich in ihren Erwartungen beeinträchtigt werden. Die für eine sinnvolle Reform an sich naheliegende Konsequenz einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit wird gescheut (nicht zuletzt aus arbeitsmarktpolitischen Überlegungen) mit der fatalen Folge, daß nur eine schrittweise Reduktion der Leistungshöhe die Finanzierbarkeit des Systems gewährleisten kann. Das Fehlen einer weitergehenden, etwa verfassungsrechtlichen, Garantie für die Zukunft der Pensionen ist auch ein innenpolitisch nicht zu unterschätzender Faktor (wie der Wahlkampf zur Nationalratswahl 1999 belegt hat).

2. Zu den Reformprozessen

Eine echte Reform des PV-Rechts ist in Österreich bis dato nicht erfolgt, die Reformschritte der letzten Jahre waren überwiegend aus budgetären Gründen motiviert. Die Reformen sind ungeachtet einer Regierung mit breiter Parlamentsmehrheit in der Bevölkerung auf großen Widerstand gestoßen ("Sparpaket"). Wesentliche Vorhaben wurden dabei im Rahmen von Vorgesprächen mit den Verbänden des Arbeitslebens entscheidend abgeschwächt und damit teilweise ihrer intendierten Effizienz beraubt (etwa die Veränderung der Bemessungsgrundlage mit dem ASRÄG 1997). Die Reformen waren überwiegend auf kurzfristig budgetwirksame Effekte ausgerichtet, erst mit dem ASRÄG 1997 erfolgte eine echte, wenngleich wahrscheinlich zu zaghafte Reform. Zum Teil wurden sehenden Auges langfristig besonders fatale Schritte gesetzt, etwa eine Selbstversicherung für geringfügig Beschäftigte, die diesen vollwertige Beitragsmonate beschert, obwohl keine nennenswerten Beiträge zu leisten sind, was geradezu ein ausverkaufähnliches Verschleudern von Beitragsmonaten bedeutet.

Unmittelbare Auswirkungen der Reformen des ASRÄG 1997 sind derzeit nicht ermittelbar. Den zweifelsohne kurzfristig erzielten Beitragseinnahmen stehen mittel- und langfristig erhebliche Mehrausgaben gegenüber.

³⁹⁾ Art 128c iVm Art 125d B-VG; vgl dazu auch *Korinek* in *Tomandl*, System 526.

⁴⁰⁾ §§ 33 ff PKG.

Hinsichtlich der Umgehung von SV-Tatbeständen wurde freilich bereits 1996 das im Steuerrecht entwickelte Prinzip der "wirtschaftlichen Betrachtungsweise" von Sachverhalten in das SV-Recht eingeführt.⁴¹⁾

Die Reform brachte an sich keine echte Änderung des Pensionsberechnungssystems, wenngleich versicherungsmathematische Grundsätze zum Teil abgeschwächt (Beitragsmonate für geringfügig Beschäftigte zu niedrigen Beitragsleistungen, ohne gleichzeitigen Wechsel zu einem System einer lebenslangen Bemessungsgrundlage), tendenziell in Summe aber eher verstärkt wurden (spürbare Abschlagszahlungen bei vorzeitigem Pensionsantritt; einheitliche Wertigkeit der Versicherungsjahre bei der Berechnung des Steigerungsbetrags, also der Pensionshöhe). Die leichte Rücknahme im Leistungsrecht verbunden mit politischen Diskussionen über eine nicht geklärte Finanzierung in den nächsten Jahrzehnten führt allerdings zu großer Unsicherheit in weiten Teilen der Bevölkerung, worin zweifelsohne die Ursache für verstärkte private Pensionsvorsorge liegt (auf betrieblicher und vor allem individueller Ebene).

3. Ausblick

Vorausgesetzt, es erfolgt kein großer Einbruch in der Wirtschaftsentwicklung, ist davon auszugehen, daß das bestehende System im wesentlichen beibehalten wird, wobei entweder das Pensionsanfallsalter erhöht wird oder bei gleichbleibendem Anfallsalter die Leistungen gesenkt werden. Wahrscheinlich ist für die Zukunft eine Verstärkung des bestehenden Trends: Stärkere Leistungsrücknahme bei vorzeitigem Pensionsantritt, volle Leistungen erst bei Pensionsantritt zum (allenfalls neu zu definierenden) Regelpensionsalter. Parallel dazu wird es zu einer noch stärkeren Zunahme privater Vorsorgen kommen, wobei der Schwerpunkt derzeit eher auf individueller Ebene (private Pensionsversicherungsverträge bei Versicherungsunternehmen) und – als Folge der für Arbeitgeber nicht wirklich befriedigenden arbeits- und steuerrechtlichen Grundlagen – weniger auf betrieblicher Ebene liegen wird.

Die folgenden Daten sind – soweit nicht weiter ausgeführt – dem "Statistischen Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 1999" (erschienen im Oktober 1999) entnommen, Zitate der bloßen Ordnungsnummer der statistischen Tabelle ohne Angabe der Quelle beziehen sich auf diese Publikation.

a) Zahl der erwerbstätigen Bevölkerung

Im Jahresschnitt 1998 gab es in Summe 3.075.850 Beschäftigte, davon waren 363.597 Beamte (Tabelle 1.01).

b) Anteil der in der SV pflichtversicherten Personen aufgegliedert nach Berufsgruppen

Bedingt durch das Phänomen der Teilversicherung liegen keine Gesamtdaten für alle pflichtversicherten Personen vor. Derartige Daten sind allerdings im Hinblick auf die (aus dem Phänomen der Teilversicherungen folgende) Unschärfe wenig aussagekräftig.

1998 waren 3.075.097 Personen in der PV pflichtversichert, davon als Dienstnehmer nach ASVG 2.632.828, als gewerblich und freiberuflich Selbständige 244.428, als Bauern 197.071 und als Notare 770 (Handbuch 1999 Kapitel 3 S 2). Die Daten beziehen sich auf die Zahl der Versicherungsverhältnisse, bedingt durch das System der Doppelversicherung sind daher eine nicht näher erhobene Anzahl von Personen doppelt erfaßt, die nebeneinander mehreren versicherungspflichtigen Erwerbstätigen nachgehen. Hinzuzuzählen sind weiters die Beamte (oben a), sowie allfällige nicht von der SV erfaßte Erwerbstätige (illegal Beschäftigte, sv-freie Erwerbstätigkeiten).

c)/d) Über die Zahl der Versicherten hinausgehende verlässliche Zahlen der gesamten erwerbstätigen Bevölkerung liegen dem Berichtersteller nicht vor

e) Prozentualer Anteil der zahlenden Mitglieder im Verhältnis zur Gesamtzahl der Mitglieder

Diese Fragestellung ist statistisch nicht wirklich erfaßbar, da (beitragsfreie) Ersatzzeiten sich häufig bei ein und derselben Person mit Beitragszeiten überschneiden werden, auch liegen häufig Ersatz- und Beitragszeiten zwar nicht zeitlich überlappend, aber doch selbst innerhalb eines Jahres gleichzeitig vor.

f) Anzahl der Erwerbstätigen im Verhältnis zur Anzahl der Pensionsbezieher (innerhalb der SV) einschließlich der Entwicklung der letzten Jahrzehnte (Tab 3.02 und 3.04)

⁴¹⁾ § 539a ASVG.

Zahl der Versicherungsverhältnisse in der PV

1998	3,075.097
1989	2,828.904

Zahl der Pensionen aus der PV

1998	1,914.419
1989	1,701.136
1979	1,460.156
1969	1,254.460

g) / h) Andere Systeme samt Anteil

Entsprechende österreichweite Daten der privaten Versicherungswirtschaft liegen dem Berichtersteller nicht vor und es ist ihm auch nicht bekannt, daß derartige Daten zentral erhoben wurden.