

Spare in der Zeit, dann hast du deine Not
ErfindungsREICHTUM zur Argumentation
abgeschlankter europäischer Pensionssysteme

Grundzüge des Sozialstaates

Um »Risiken« der verschiedensten Spielarten nicht individuell tragen zu müssen, wurde das Instrument »Versicherung« besonders in diesem Jahrhundert stark verfeinert. Die Zunahme des gesellschaftlichen Wohlstandes müsste eigentlich mit einer Zunahme von Sicherheit einhergehen. Doch das Gegenteil ist der Fall. Mit steigendem Lebensstandard stieg und steigt auch die Risikowahrscheinlichkeit. Das moderne Risiko beruht nicht mehr auf Gefahren der Natur oder auf dem Verhalten der Individuen, sondern auf dem regulären, normalen Zusammenspiel der Aktivitäten in der arbeitsteiligen Gesellschaft. Risiken sind hinsichtlich der individuellen Verhaltensweisen neutral. Um diese Neutralität auszudrücken, wurde der aus dem Versicherungswesen stammende Begriff des »Risikos« zu einer sozialen Kategorie. »Seit Ende des 19. Jahrhunderts dient der Risikobegriff dazu, jedes Ereignis zu denken, anlässlich dessen sich ein Problem sozialer Gerechtigkeit stellt« (Ewald 1993, 22).

Die Gesellschaft wurde als Ganzes gesehen, und das Verhältnis des Ganzen zu seinen Teilen musste gestaltet werden, denn Güter können nicht mehr isoliert von Individuen hergestellt werden, die Produktion tangiert alle Gesellschaftsmitglieder. So ist Invalidität oder ein Arbeitsunfall nicht die Folge eines individuellen Fehlverhaltens der ArbeitnehmerInnen, sondern die Konsequenz der zunehmenden Industrialisierung. Auch hat die Tatsache, dass jemand beschäftigt ist, Auswirkungen auf Beschäftigungslose, die kurzfristig (also bei gegebener Anzahl von Arbeitsplätzen) keine Beschäftigung finden können. Daher müssen Risiken und Kosten der Arbeitsgesellschaft gesamtgesellschaftlich

aufgeteilt werden. Gleichzeitig wurde das Ziel verfolgt, alle Gesellschaftsmitglieder am Ergebnis des Produktionsprozesses teilhaben zu lassen, da alle – direkt oder indirekt – zur Entstehung beigetragen haben. Individuen führen damit ein »Doppelleben«: Sie sind Individuen mit der Illusion der Freiheit, aber auch Teil des Ganzen und den Gesetzmäßigkeiten des Ganzen unterworfen.

Bezogen auf die Gegenwart ist diese Idee der Solidarität stark unter Druck gekommen. Die oben erwähnte Illusion der Freiheit der Individuen rückte verstärkt ins Zentrum politischer, ökonomischer und auch individueller Überlegungen. Darüber hinaus sind nicht mehr wohlfahrtstheoretische Kriterien, sondern monetäre Kriterien das gestaltende Element der Sozialversicherung im Allgemeinen und der Pensionsversicherung im Besonderen.

»Schuld« und »Haftung« rücken einander wieder näher. Rufe nach kommerziell organisierten Versicherungen im Sozialbereich mit streng versicherungsmathematischen Prinzipien werden lauter. Sozioökonomische Gruppen wollen sich aus dem Solidaritätskonzept dort ausklinken, wo es um die Verteilung gesellschaftlicher Risiken geht. Kapitalinteressen klinken sich dort ein, wo hohe Renditen erwartet werden (Sozialversicherungsbudget). Die Politik stiehlt sich aus ihrer Verantwortung mit dem Argument, dass die nationalen Spielräume durch die Vorgaben der Europäischen Union und der Globalisierung eingeschränkt oder nicht mehr gegeben sind.

Sozialausgaben im europäischen Vergleich

Die Ausgaben für die soziale Sicherheit¹ in der EU (Österreich) lagen 1999 bei 27,6% (28,6%) des BIP. In Schweden wurden 32,9% des BIP für Sozialschutzausgaben verwendet, das Schlusslicht bildete Irland mit 14,7% (Amerini, 2001). Innerhalb der Sozialschutzausgaben dominieren die Ausga-

1 Dazu zählen Ausgaben für Alter, Hinterbliebene, Invalidität, Gesundheit, Familie/Kinder, Arbeitslosigkeit, Wohnen und Maßnahmen gegen soziale Ausgrenzung.

ben für Alters- und Hinterbliebenenleistungen, rund 46% aller Sozialausgaben der EU werden dafür verwendet. Nur Irland wie auch Portugal und Finnland wenden einen größeren Teil ihres Sozialbudgets für Krankheits- bzw. Gesundheitsausgaben auf als für Altersausgaben.

Die realen Pro-Kopf-Ausgaben zeigen bei einem Ländervergleich noch größere Unterschiede als beim Vergleich der Sozialquoten insgesamt (EUROSTAT, 2002). Die Sozialquote in Schweden lässt vermuten, dass dort auch die höchsten realen Pro-Kopf-Ausgaben vorhanden sind. Innerhalb der EU sind aber die Pro-Kopf-Ausgaben in Luxemburg am höchsten, Schweden liegt hier hinter Dänemark an dritter Stelle. Das Schlusslicht bildet Spanien vor Irland, Portugal und Griechenland. Das Verhältnis zwischen den höchsten (Luxemburg) bzw. zweithöchsten (Dänemark) und den geringsten Pro-Kopf-Ausgaben (Spanien) innerhalb der EU betrug 1999 2,6 bzw. 2,2. Die österreichischen Pro-Kopf-Ausgaben befinden sich im EU-Vergleich knapp hinter den Niederlanden und noch vor Deutschland an 5. Stelle. Das Bild, dass Österreich ein Land der »FrühpensionistInnen« ist und dadurch übermäßige Pensionsaufwendungen hat, kann in diesem Vergleich nicht aufrecht erhalten werden.

Die Unterschiede zwischen den Sozialmodellen europäischer Staaten spiegeln sich auch in der Finanzierungsstruktur der Sozialausgaben. In den Ländern, die dem Modell des universalistischen Wohlfahrtsstaates zuzurechnen sind (Schweden, Dänemark und auch Norwegen), hat die Finanzierung über das Steueraufkommen eine größere Bedeutung als die Finanzierung über Beiträge der Versicherten. In der EU-15 wurden 1998 35,4% der Sozialausgaben über Steuern finanziert, in Dänemark 67,2% oder in Norwegen 60,7%.

In den als korporatistische Wohlfahrtsstaaten geltenden Ländern liegt die Finanzierungshauptlast bei den Sozialversicherten und bei den ArbeitgeberInnen. ArbeitgeberInnen und Versicherte trugen in der EU-15 60,9% der Sozialausgaben. Spanien lag mit 69,7% ebenso über dem EU-Durchschnitt wie Italien mit 67,9%, Frankreich mit 66,4%, Deutschland mit 66,1%, Österreich mit 64,6% und die

Niederlande mit 64,4%. Die Verteilung zwischen ArbeitgeberInnen- und Versichertenbeiträgen ist allerdings auch in diesen Ländern nicht einheitlich. In Österreich waren 27,1% der Einnahmen durch die Beiträge des versicherten Personenkreises und 37,5% durch ArbeitgeberInnenbeiträge (einschließlich der öffentlichen Hand als Arbeitgeberin) gedeckt, während in der EU-15 der Versichertenanteil 22,7% und der ArbeitgeberInnenanteil 38,2% ausmachte. In Deutschland war der Versichertenanteil mit 28,7% im Ländervergleich am höchsten, in Schweden mit 9,3% am niedrigsten.

Anstatt die Errungenschaften in der Alterssicherung als Wohlstandsindikator bzw. Reichtumsindikator heranzuziehen, werden hohe Rentenausgaben als Armutszeugnis für die Wirtschafts- und allen voran für die Budgetpolitik dargestellt. Sozialabbau ist für konservative Kräfte das Gebot der Stunde. In der Diskussion um die Finanzierbarkeit der Sicherung im Alter werden im veröffentlichten Diskurs Ursache und Wirkung verwechselt: Die Finanzierungsgengpässe sind nicht auf die zu großzügigen Pensionsleistungen zurückzuführen. Vielmehr sind die Finanzierungsgengpässe in der zu kleinen Besteuerung der Gewinn- und Besitzeinkommen begründet. Die Reichtümer in der Europäischen Union können eine Weiterentwicklung der Sozialstandards garantieren, unter der Voraussetzung, dass alle Einkommensarten und Einkommensgruppen solidarisch in die Finanzierung eingebunden werden.

Perspektiven europäischer Sozialpolitik

Anlässlich des Gipfels von Lissabon formulierten die Mitgliedstaaten das Ziel, die EU zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen (ECFIN/228/2001). Durch dauerhaftes Wirtschaftswachstum sollen mehr Arbeitsplätze geschaffen und soll der soziale Zusammenhalt gestärkt werden. Deklariertes Ziel ist es auch, den langfristigen Strukturwandel und die Folgen der Alterung der europäischen Bevölkerung zu bewältigen.

Die Kommission konkretisiert die künftigen Herausforderungen in drei Schritten: von der Sicherung der Expansion von Wirtschaft und Beschäftigung (kurzfristige Aufgabe) über die Schaffung besserer Grundlagen für künftiges Wachstum und Beschäftigung (mittelfristige Aufgabe) bis hin zur Reaktion auf die Folgen der Bevölkerungsalterung (langfristige Aufgabe). Die Mitgliedstaaten müssen angesichts der demographischen Entwicklung Strategien entwickeln, die in Zukunft gemeinsam mit den Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen vorgelegt und auch im Rahmen einer multilateralen Überwachung geprüft werden sollen.

Mit dem Ziel der Vollbeschäftigung wurde der ursächliche Zusammenhang zwischen Pensionsfinanzierung und Arbeitsmarkt deutlich hervorgehoben. Die Maßnahmen zur Vollbeschäftigung unterscheiden sich jedoch von jenen Maßnahmen, die nach dem 2. Weltkrieg gesetzt wurden. Vollbeschäftigung soll jetzt mit »sozialer Modernisierung« erreicht werden, über Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeitsmärkte und Arbeitsplätze, durch flexible Löhne etc. Ein weiteres Modernisierungsmerkmal ist die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Lohnabhängigen für die Risiken Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter.

Die europäische *Beschäftigungspolitik* hat sich das Ziel gesetzt, bis 2010 eine Beschäftigungsquote von 50% der 55–64-Jährigen zu erreichen (2000 waren es 37,5%). Hohe Beschäftigungsquoten der Älteren zögern Pensionsübertritte hinaus und entlasten einerseits die Pensionsaufwendungen durch den späteren Pensionsübertritt und garantieren andererseits durch eine längere Beschäftigung auch höhere Sozialversicherungsbeiträge.

Die europäische *Geldpolitik* ist primär der Preisstabilität verpflichtet. Die Bekämpfung der Inflation ist auf den Ansatz der NAIRU (non-accelerating inflation rate of unemployment) zurückzuführen¹. Fällt die Arbeitslosigkeit unter ein

1 NAIRU: Konzept von einer inflationsstabilen Arbeitslosenquote. Die Inflation beschleunigt sich, wenn die Arbeitslosenquote und das angenommene NAIRU-Niveau fällt. Inflation ist hier als Folge zu hoher Löhne interpretiert.

definiertes NAIRU-Niveau, muss Geldpolitik das Beschäftigungsniveau anpassen, auch wenn dies zu einer Rezession führen kann (MEMO 2001). Liegt die Arbeitslosigkeit über dem definierten Niveau, dann muss ein Umbau der Arbeitsmärkte in Richtung Flexibilisierung stattfinden und/oder der Druck auf Arbeitslose (durch Leistungskürzungen) erhöht werden. Der Erfolg dieser Politik lässt sich an den niedrigen Inflationsraten und den steigenden Arbeitslosenraten in den Ländern der EU ablesen. Geldpolitik im Sinne nachhaltiger Sozialbudgets müsste Beschäftigung und Wirtschaftswachstum über das Ziel der Preisstabilität stellen.

Die *Fiskalpolitik* setzt ihren Schwerpunkt in die ausgaben-seitige Budgetkonsolidierung, anstatt die Steuersysteme im Hinblick einer progressiveren Besteuerung aller Vermögen und Einkommen zu fokussieren.

Der gewollte Steuerwettbewerb innerhalb der EU führte schon in der Vergangenheit zu Steuersenkungen in den Bereichen der Unternehmens- und Einkommensbesteuerung. Vor dem Hintergrund der geforderten Budgetüberschüsse gerät die (Sozial)Ausgabenseite durch diese Politik weiter unter Spardruck.

Für die *Lohnpolitik* ist ein negativer Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung unterstellt¹ (EC-FIN/228/2001). »Objektive Zwänge« favorisieren eine Dämpfung des Lohnanstieges und eine Reduktion der Lohn(neben)kosten. Sinken die Löhne oder die gesetzlichen Lohnnebenkosten bei Gleichbleiben von Absatz bzw. Preisen, dann sinken auch die Lohnstückkosten². Im Gegenzug dazu steigen die »Stückgewinne«. »Objektive Zwänge« zu einer zurückhaltenden Lohnpolitik führen letztendlich zur Profiterhöhung und weniger zur Beschäftigungsausweitung.

1 Dieser Zusammenhang ist empirisch nicht eindeutig belegbar. Lohnsenkungen werden nicht zu mehr Beschäftigung führen, wenn Unternehmen eine ungenügende Nachfrage – aufgrund sinkender Löhne oder steigender Arbeitslosigkeit – sehen.

2 Als Lohnstückkosten wird die Relation der Arbeitskosten je Beschäftigungsstunde zur realen Bruttowertschöpfung je Beschäftigungsstunde bezeichnet.

Lohnpolitik im Sinne einer nachhaltigen Finanzierung der Alterssicherungssysteme müsste neben einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik auch eine Förderung kapazitäts- und beschäftigungsfördernder Investitionen anpeilen.

Die Grundzüge der europäischen Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik dienen primär dem Ziel, Europa zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Auf dem Weg dahin sind steigende Ausgaben für die Alterssicherung ein Hemmnis. Die Kommission formulierte zwar das Ziel, dass »... alle älteren Menschen in den Genuss eines angemessenen Lebensstandards gelangen, am wirtschaftlichen Wohlstand ihres Landes teilhaben und aktiv am öffentlichen, sozialen und kulturellen Leben teilnehmen können« (KOM (2001) 362, 5), gleichzeitig stehen aber die Ziele in den genannten Politikbereichen dieser Forderung entgegen.

Vollbeschäftigungs- und Wachstumspolitik steht also wieder auf der Tagesordnung der europäischen Politik. Es wird der Eindruck vermittelt, dass diese Politik die beste Sozialpolitik sei. Beschäftigung und Wachstum sind aber keine Garanten für soziale Gerechtigkeit. Höhere Beschäftigungsquoten verbreitern einerseits die Beitragsbasis der Sozialversicherungssysteme, führen aber andererseits nicht automatisch zu einer Reduktion der Einkommensdifferenzen und damit zu einer gerechteren Einkommensverteilung. Die Entwicklung der Vergangenheit zeigt, dass sich trotz des wachsenden Wohlstandes die Armutsgefährdung und die Armutsquoten vor allem dort erhöht haben, wo es keine zielgerichtete Sozialpolitik gab. Insgesamt leben immer noch 17% der Haushalte in der EU in relativer Armut (EU 1997). Darüber hinaus berücksichtigt diese Politik die grundlegende Bedeutungsverschiebung von Arbeit hin zu Kapital. Die Lohnquote in der EU-15 ist in den letzten 30 Jahren von 74% auf 68% gefallen (MEMO, 2001). Im Gegenzug dazu stieg die Bedeutung der Kapitaleinkommen, die ungleicher verteilt sind als die Lohneinkommen. Soziale Gerechtigkeit braucht Umverteilungspolitik, da sie kein »Nebenprodukt« der Wachstumspolitik ist.

Die neo-liberale Wachstumsstrategie führt in Hinkunft zu einer noch stärkeren Umverteilung der Einkommen zugunsten der Profite und hohen Einkommen und zulasten der geringen und mittleren Einkommen. Schon in der Vergangenheit hat die Umverteilung über den Arbeitsmarkt und die Sozial- sowie Steuerpolitik nachfragedämpfende Wirkungen gezeigt, die sich durch die neo-liberale Deregulierungs- und Sozialpolitik in Zukunft verschärfen werden. Eine zunehmende Einkommensungleichheit konterkariert die angestrebte Wachstumspolitik der Europäischen Union.

Notwendigkeiten einer neuen europäischen Rentenpolitik

Der ECOFIN beauftragte das Economic Policy Committee (EPC), Simulationen über die Entwicklung der öffentlichen Pensionsausgaben in den kommenden fünf Jahrzehnten zu erstellen, um so den nationalen Reformbedarf im Bereich der Pensionssysteme ausloten zu können. Gegenwärtig betragen die Pensionsausgaben in der EU rund 13% des BIP. In der EU ist gemäß diesen Berechnungen im Jahr 2030 mit einem Maximum an Pensionsausgaben zu rechnen, da dann die »Babyboom-Generation« das Pensionsalter erreicht. Danach verflacht das Niveau der Ausgaben (gemessen am BIP) wieder (EPC, 2000). Das EPC geht bis zum Jahr 2050 von einem durchschnittlichen Zuwachs der Pensionsaufwendungen von bis zu 5% des BIP bei Berücksichtigung von Gesundheits- und Pflegeausgaben sogar bis zu 8% des BIP aus. Ohne Reformen würden laut EPC in einigen Ländern die öffentlichen Rentenausgaben auf bis zu 20% der BIP ansteigen, einzig in Großbritannien wird ein Rückgang bis zum Jahr 2050 erwartet (EPC 2001). Das EPC simulierte zwei Szenarien für alle EU-Länder: Im hinsichtlich der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung optimistischen »Lissabon«-Szenario wird bei Aufrechterhaltung des bestehenden Leistungsniveaus in der EU (Österreich) mit einem Anstieg der Pensionsaufwendungen¹ von

1 Ohne Invaliditätspensionen der Personen, die unter 55 Jahre alt sind

heute 10,4% (14,5%) des BIP bis 2030 auf 12,0% (15,8%) gerechnet; das pessimistische »Current-Policy«-Szenario erwartet eine Steigerung auf 13,3% (17,0%) des BIP (EPC, 2001).

Die Europäische Kommission (KOM, 2000) begründet ihre Forderung nach Pensionsreformen, die sowohl eine angemessene Altersversorgung als auch die Nachhaltigkeit der Finanzierung der öffentlichen Haushalte sichern sollen, mit der Zunahme der demographischen Altenquote, das sind die 65-Jährigen und Älteren je 100 15- bis unter 60-Jährige, von gegenwärtig 24 auf 41 (49) im Jahr 2030 (2050). Die Alterung der europäischen Bevölkerung birgt für die Kommission die Gefahr, dass das europäische Sozialmodell ausgehöhlt wird, sofern keine angemessenen Reformmaßnahmen ergriffen werden.

Das Ziel, in den nächsten Jahrzehnten die Pensionsaufwendungen auf einem konstanten Anteil zum Bruttoinlandsprodukt zu halten, enthält aber seinerseits sozialpolitischen Zündstoff: Da ein konstanter Anteil des BIP auf immer mehr Menschen aufgeteilt werden muss, ist eine relative Verarmung der PensionistInnen implizites Ziel der EU-Politik. Oder anders formuliert: Das Ziel der konstanten Pensionsaufwendungen gemessen am BIP bedeutet eine beträchtliche Einkommensverschiebung zwischen PensionsbezieherInnen auf der einen Seite und den Lohn- bzw. KapitaleinkommensbezieherInnen auf der anderen Seite. Da der Anteil der PensionistInnen an der Bevölkerung steigt, werden bei gleich bleibender Relation der Pensionszahlungen zum BIP die Pro-Kopf-Einkommen der PensionistInnen hinter jenen der Lohn- und Gewinneinkommensbezieher zurückbleiben.

Bis September 2002 müssen die Mitgliedstaaten bereits einen Strategiebericht vorlegen, in dem vergleichbare Indikatoren entwickelt sind, anhand derer drei Bereiche der Alterssicherungssysteme europaweit überprüfbar werden. Der erste Bereich ist die Modernisierung der Rentensysteme als Reaktion auf sich verändernde Bedürfnisse der Wirtschaft, Gesellschaft und des Einzelnen. Der zweite Bereich muss

die finanzielle Tragfähigkeit der Systeme in den nächsten Jahrzehnten abbilden, vor allem im Hinblick darauf, dass die »Belastung« der öffentlichen Finanzen durch die Rentensysteme möglichst gering gehalten wird. Der letzte Bereich soll sich der Angemessenheit der Renten widmen, wobei die Auswirkungen der Altersausgaben auf die öffentlichen Haushalte das gestaltende Element in der Frage der Angemessenheit sind und bleiben. Für das Frühjahrstreffen 2003 des Rates ist ein gemeinsamer Bericht von Rat und Kommission geplant, wo die nationalen Rentenstrategien – also Rentenreformen – bewertet werden und die »good practices« hervorzuheben sind.

Spare in der Zeit, dann hast du in der Not?

Die Alterssicherungssysteme sind – so wie die Sozialmodelle insgesamt – innerhalb der Europäischen Union weder nach ihrer gesellschaftspolitischen Zielsetzung noch nach ihrer Finanzierungsstruktur vergleichbar. Trotz der immer wiederkehrenden Bestätigung, dass die Ausgestaltung der Sozialschutzsysteme nationale Angelegenheit sei (vgl. beispielsweise KOM/99/347), werden die Rentensysteme seitens der EU in die Reformzange genommen. Der Titel dafür wird aus dem Stabilitätspakt – der festgelegten Grenze über die Neuverschuldung und die Defizite der öffentlichen Haushalte – abgeleitet. Nach dem Defizitabbau sind in Zukunft Reservefonds anzulegen, damit die Länder den künftigen – »erdrückenden« – Rentenzahlungen gewachsen sind¹.

Den Mitgliedstaaten der EU stünden unter der gegebenen politischen Stoßrichtung drei Möglichkeiten offen, diese Reservefonds anzulegen: (1) Steuerreformen mit dem Ziel höherer Staatseinnahmen: Gegen eine höhere Kapitalbesteuerung wird das Argument ins Treffen geführt, dass aufgrund der Kapitalmobilität eine stärkere Kapitalbesteuerung mit Kapitalabflüssen einhergeht. Eine EU-weit harmonisier-

1 Die Kommission spricht von ungedeckten Rentenverbindlichkeiten von bis zu 200% des BIP (KOM, 2000), die sie mit einem unter ÖkonomInnen sehr umstrittenen Modell berechnet hat.

te Kapitalbesteuerung könnte dies verhindern, der Steuerwettbewerb auf diesem Gebiet ist aber gewollt. Gegen eine höhere Besteuerung des Faktors Arbeit konnten sich Unternehmen bisher dort erfolgreich wehren, wo sie einerseits die Besteuerung nicht auf die ArbeitnehmerInnen überwälzen konnten und wo sie andererseits ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt sahen. So blieben auf diesem Weg zu höheren Staatseinnahmen nur noch die indirekten Steuern übrig. Indirekte Steuern belasten Niedrigeinkommensgruppen relativ stärker als höhere Einkommensgruppen. Die soziale Schieflage würde damit noch verstärkt werden. Eine Erhöhung der indirekten Steuern ist sowohl aus volkswirtschaftlicher Sicht als auch aus Umverteilungsgesichtspunkten abzulehnen.

Der geforderte Reservefonds könnte auch über (2) drastische Ausgabenkürzungen angelegt werden. Transferleistungen verteilen stärker um als die meisten Steuersysteme in der EU. Ausgabenkürzungen koppeln ökonomisch Schwächste von der Reichtumsentwicklung ab und führen neben der individuellen Armutsgefährdung auch gesamtwirtschaftlich zu einem Nachfragerückgang, sie sind aus volkswirtschaftlicher Sicht ebenfalls abzulehnen.

Bleibt noch der von der EU favorisierte Weg der (3) Pensionskürzungen, um die zukünftigen Pensionsverpflichtungen schon heute zu reduzieren.

Die seitens der EU geforderten Rentenreformen in Europa liegen im Spannungsfeld von Stabilitätspakt und der daraus abgeleiteten Notwendigkeit, Reservefonds für zukünftige Rentenzahlungen anzulegen, den erstarkenden Finanzinteressen und dem Ziel, die EU zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Der Ausbau und Erhalt der Pensionsleistungen staatlicher Pensionssysteme, die dem Lebensstandard und dem Reichtum der Länder entsprechen, ist kein deklariertes Ziel der Politik auf europäischer Ebene. Vielmehr wird eine wachsende Konkurrenz und Marktförmigkeit aller Lebensbereiche vorangetrieben und die staatliche Verantwortlichkeit für die Altersvorsorge drastisch abgebaut bzw. privatisiert. Der geplante Ausbau

der zweiten (Betriebspensionen) und dritten (private Pensionsvorsorge) Säule in der Alterssicherung ist ein Eingeständnis der Reformunwilligkeit – nicht der Reformunfähigkeit – der staatlichen Pensionssysteme. Ein finanziell nachhaltiges Pensionssystem ist demzufolge ein – für die öffentlichen Haushalte – billiges System.

Spare in der Zeit, dann hast du deine Not!

Die Fixierung sozialpolitischer Aktivitäten auf die Finanzierungssituation der Alterssicherungssysteme verschiebt die Schwerpunktsetzung und verändert auch die Art und Weise, wie Sachfragen (Welche Risiken werden in Zukunft abgesichert? Wie ist Armut im Alter zu vermeiden? etc.) angegangen werden. In den 1990er Jahren wurde seitens der Politik noch vermittelt, dass durch einzelne Leistungsverlechterungen die zukünftige Finanzierung sichergestellt werden kann. Mittlerweile dienen vermeintliche Finanzierungssachzwänge als Argumente für einen generellen Abbau der Sozialstaatlichkeit. Reduzierte staatliche Verantwortung im Alterssicherungssystem auf der einen Seite bedeutet aber größere Unsicherheiten und auch steigende Ungleichheiten für die Versicherten auf der anderen Seite.

Darüber hinaus hat das andauernde Krankreden der Pensionsfinanzierung das Vertrauen der Bevölkerung in das System der sozialen Alterssicherung erschüttert. Damit wurde eine wichtige Grundvoraussetzung für die Akzeptanz eines »schlanken Sozialstaates« und für mehr »Eigenverantwortlichkeit« geschaffen. Die Privatvorsorge sowie der Umbau des Abfertigungsrechts in Richtung Betriebspension gilt für die politischen Entscheidungsträger in Österreich als Ausweg aus dieser selbst inszenierten Finanzierungsmisere.

Die von der EU geforderte Stärkung der betrieblichen und privaten Pensionsvorsorge ist vor dem Hintergrund der flexiblen Arbeitsmärkte und Lohnsysteme keine Alternative zur staatlichen Alterssicherung. Zwischen 1994 und 1998 wurden in der EU rund 4 Millionen Arbeitsplätze geschaffen, davon waren mehr als 3 Millionen Teilzeitjobs. Die prekären Jobs sichern schon in der Erwerbsphase den Le-

bensunterhalt nur unzureichend. Eine private Pensionsvorsorge setzt aber ein Einkommen voraus, das nicht gänzlich für Konsumzwecke verwendet wird, sondern gespart werden kann. Wüger (1996) berechnete für die österreichischen Haushalte, dass bis zur Einkommensgrenze von 1.380 Euro die Konsumneigung größer ist, dass sich diese Haushalte also verschulden müssen, um ihre Konsumausgaben zu decken. Erst über dieser Einkommensgrenze sind Haushalte in der Lage zu sparen. Eine verstärkte »Eigenverantwortlichkeit« in der Altersvorsorge müsste mit einer starken Einschränkung der Konsumausgaben einhergehen. Insgesamt werden aber jene mit geringem Einkommen oder diskontinuierlichen Erwerbsverläufen weiterhin staatliche Pensionsleistungen als einzige Einkommensquelle im Alter haben. Eine staatlich geförderte Betriebs- oder Privatvorsorge potenziert die Einkommensungleichheiten. Darüber hinaus belastet auch eine steuerliche Förderung die öffentlichen Haushalte, allerdings in einer weniger sichtbaren Art und Weise. Würde beispielsweise nur die Hälfte der Unselbständigen in Österreich eine private Altersvorsorge haben, dann müssten jährlich eine Mrd. Schilling (rd. 72,7 Mio. Euro) Prämienzahlungen aus dem Budget fließen. Dazu kommen noch Steuerausfälle, da es keine Einkommensteuer auf Zinsen in der Ansparphase und keine in der Auszahlungsphase gibt. Die Befreiung von der Kapitalertragssteuer bringt den österreichischen Versicherungen, ausgehend von den Zins-einnahmen der Lebensversicherer 1997, zusätzliche Nettozinserträge von 6,5 Mrd. Schilling (rund 472 Mio. Euro) (Seiler/Url, 2000).

Schlussbetrachtungen

Die demographische Alterung der europäischen Bevölkerung wird als Argument für epochale Umstrukturierungen in den Alterssicherungssystemen herangezogen. Die in den vergangenen Jahrzehnten verbesserte Altersversorgung wird für die Zukunft als unfinanzierbar dargestellt. Mächtige Interessengruppen hinter der Kollaps-Kampagne verfolgen zielsicher und siegesgewiss eine weitere Deregulierung der

Arbeitsmärkte (zugunsten steigender Profite) und Privatisierung der Altersvorsorge (zugunsten der Finanzinteressen). Mit den seitens der Europäischen Union geforderten leistungskürzenden Pensionsreformen ist eine steigende Einkommensungleichheit in den kommenden Jahrzehnten vorprogrammiert. Sozialpolitik sichert mehr und mehr die Rahmenbedingungen für das Spiel der freien Marktkräfte und die Finanz- bzw. Profitinteressen. Die Lebensbedingungen großer Teile der Bevölkerung, allen voran Älterer, werden immer weniger als politische Angelegenheit und immer mehr als Hemmschuh für einen wettbewerbstaughlichen Wirtschaftsstandort wahrgenommen. Bei einem ähnlichen realen Wirtschaftswachstum in den kommenden 30 Jahren wie in den vergangenen 25 Jahren wird sich das österreichische Bruttoinlandsprodukt mehr als verdoppelt haben. Österreich wird also doppelt so reich sein, wie es jetzt schon reich ist. Ein langfristig sicheres und finanziell nachhaltiges Pensionssystem ist aber keine Frage des »Leisten-Könnens«, sondern eine Verteilungsfrage. Wie sich die Verteilung des wachsenden Reichtums zwischen Erwerbstätigen und PensionistInnen, zwischen Frauen und Männern, zwischen Lohneinkommen und Kapitaleinkommen entwickeln wird, ist nicht durch ökonomische Gesetzmäßigkeiten vorprogrammiert, sondern sollte vielmehr wieder das Ergebnis einer solidarischen Gesellschaftspolitik werden.

Literatur

- Amerini, Guillianio (2001): Der Sozialschutz: Rentenausgaben; in: EU-ROSTAT: Statistik kurz gefasst, Thema 3, 2001/9,
- ECOFIN (2001): Empfehlungen der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Jahr 2001, ECOFIN/228/2001, Brüssel
- EPC/ECFIN (2000): Progress report to the Ecofin Council on the Impact of ageing populations on public pension systems, EPC/ECFIN/581/2000, Brüssel
- EPC/ECFIN (2001): Budgetary challenges posed by ageing populations, EPC/ECFIN/630/2001, Brüssel
- EU (1997): Bericht über die soziale Sicherheit in Europa 1997, Brüssel

- EUROSTAT (2002): Der Sozialschutz in Europa. Statistik kurz gefasst, Bevölkerung und soziale Bedingungen, Thema 3, 1/2002
- Ewald, François (1993): Der Versorgungsstaat, Frankfurt
- KOM (1999): Eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes, KOM (1999) 347, Brüssel
- KOM (2000): Die Entwicklung des Sozialschutzes in Langzeitperspektive: zukunftssichere Renten. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss, KOM (2000) 622 (endgültig), Brüssel
- KOM (2001): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss: Unterstützung nationaler Strategien für zukunftssichere Renten durch eine integrierte Vorgehensweise, KOM (2001) 362, Brüssel
- MEMO (2001): Vollbeschäftigung und eine starke Sozialverfassung – Alternativen für eine Neue Ökonomie in Europa; in: MEMO-FORUM Nr. 28, <http://www.barkhof.uni-bremen.de/kua/memo/memofor/forum/forum.htm>
- Seiler, Friederike/Thomas Url (2000): Zustand und Zukunft steuerlicher Förderung der privaten Altersvorsorge. WIFO-Studie, Wien
- Wüger, Michael (1996): Der private Konsum als Indikator der Verteilung. WIFO Studie, Wien