Josef Wöss

ALTERSSICHERUNG IM WANDEL

ZUM STELLENWERT ÖFFENTLICHER UND ERGÄNZENDER PRIVATER UND BETRIEBLICHER SYSTEME

Einleitung

Seit etlichen Jahren ist die Alterssicherung auch in Österreich eines der bestimmenden Themen im öffentlichen Diskurs. Reale Herausforderungen (demografische Verschiebungen, niedriges Erwerbsaustrittsalter, tendenziell steigende Kosten) auf der einen und massive wirtschaftliche Interessen (Verkauf von privaten Altersvorsorgeprodukten) auf der anderen Seite lassen erwarten, dass das in den kommenden Jahren und Jahrzehnten auch so bleiben wird.

Ein zentrales Thema ist dabei die Architektur der Alterssicherung. Welchen Stellenwert sollen öffentliche, betriebliche und private Alterssicherung haben? Was bietet mehr Sicherheit? Welche Variante ist kostengünstiger?

Im ersten Abschnitt dieses Beitrags werden verschiedene Varianten öffentlicher Alterssicherung skizziert. Daran anschließend wird das Verhältnis zwischen öffentlicher und (ergänzender) privater Sicherung erörtert. Im dritten Abschnitt wird auf Österreich eingegangen und für eine Beibehaltung der klaren Vorrangstellung der öffentlichen Alterssicherung plädiert. Betriebs- und Privatpensionen können die gesetzlichen Leistungen ergänzen, einen vollwertigen Ersatz können sie hingegen nicht bieten. Abschließend werden Thesen zur Zukunft der Alterssicherung formuliert.

1. VARIANTEN ÖFFENTLICHER ALTERSSICHERUNG

Die wesentlichen Bestimmungsmerkmale öffentlicher Alterssicherung sind

a) die gesetzliche Festlegung des einbezogenen Personenkreises, des Leistungsrechts und der Finanzierung,

b) die Abwicklung über öffentlich-rechtliche Einrichtungen,

c) die Finanzierung im Umlageverfahren.[1]

Je nach Leistungsziel können, grob gesprochen, zwei Grundmodelle unterschieden werden:

- Einkommensersatz
- Mindestsicherung

[1] In manchen Ländern gibt es im Rahmen der öffentlichen Alterssicherung eine Teilkapitaldeckung, z. B. über öffentliche Fonds.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 17/2015: Seiten 28–37

1.1 Einkommensersatz

Einkommensersatz – bzw. die Sicherung eines gewissen Lebensstandards auch für mittlere Einkommensschichten –[2] steht traditionell im Vordergrund jener Modelle, die als Sozialversicherung konzipiert sind. Im Mittelpunkt stehen dabei die Absicherung von Erwerbstätigen bzw. das versicherte Erwerbseinkommen und die davon zu zahlenden Beiträge. Ergänzend findet sich oft eine Zusatzfinanzierung aus Steuermitteln.

Erstmals wurde eine gesamtstaatliche Pensionsversicherung[3] im Jahr 1889 im Deutschen Reich unter Reichskanzler Bismarck eingeführt.[4] In der Sozialstaatsliteratur hat sich in der Folge für derartige Systeme der Terminus „Bismarck-Modell" eingebürgert.

Im Regelfall sind in Sozialversicherungssystemen die Höhe des versicherten Erwerbseinkommens und die Dauer der Beitragszahlung die zentralen Bestimmungsgrößen für die Höhe der Leistungsansprüche. Darüber hinaus gibt es Elemente des sozialen Ausgleichs wie z. B. erhöhten Versicherungsschutz bei Invalidität oder die Anrechnung von Kindererziehungszeiten, Zeiten des Krankenstands oder der Arbeitslosigkeit. In der Regel sind auch Hinterbliebenenpensionen vom Leistungskatalog umfasst.

Neben dem Ziel des Einkommensersatzes liegen damit den Sozialversicherungsmodellen zwei weitere Prinzipien zugrunde:

- **Versicherungsprinzip** (der Aspekt der Sozial*versicherung* findet in der Bindung des Leistungsanspruchs an den Versichertenstatus und in einer gewissen Beitrags-Leistungs-Relation seinen Niederschlag)
- **Prinzip des sozialen Ausgleichs** (von einer *Sozial*versicherung wird gesprochen, weil diverse soziale Ausgleichsmechanismen zum Tragen kommen)

Alle drei Ziele bzw. Prinzipien finden sich in den konkret bestehenden Systemen in sehr verschiedenen Formen. So kann z. B. die Beitrags-Leistungs-Relation sehr unterschiedlich ausgeprägt sein:

- **gering** – z. B. wenn die Leistungsbemessung nur auf Basis des beitragspflichtigen Einkommens des letzten Jahres bzw. der letzten Jahre vor Pensionsantritt erfolgt (und folglich das Ausmaß des versicherten Einkommens – und damit auch die Höhe der entrichteten Beiträge – in den anderen Versicherungsjahren ohne Einfluss auf die Leistungshöhe ist)[5]
- **hoch** – z. B. wenn das beitragspflichtige Einkommen in allen Versicherungsjahren („Lebensdurchrechnung") in die Pensionsberechnung einfließt[6]

[2] Nach oben hin ist der Einkommensersatz in aller Regel begrenzt (z. B. vermittelt über die „Höchstbeitragsgrundlage" in Österreich). Für Personen mit sehr niedrigem Erwerbseinkommen ist die Bedeutung der Einkommensersatzquote der öffentlichen Alterssicherung insofern abgeschwächt, als der unmittelbare Pensionsanspruch häufig durch Mindestsicherungsansprüche überlagert wird.

[3] In deutscher Terminologie „Rentenversicherung".

[4] Eingebunden waren ursprünglich nur ArbeiterInnen und Angestellte mit sehr niedrigem Einkommen.

[5] Beispiele für derartige Systeme sind die frühere österreichische Beamtenversorgung (mit Anbindung an den Letztbezug) oder die ursprüngliche Regelung der gesetzlichen Pensionsversicherung (Anbindung an den Durchschnittsverdienst der letzten fünf Jahren).

[6] Beispiele sind die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland und das neue Pensionskonto-Recht in Österreich.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 17/2015: Seiten 28–37

- **sehr hoch** – wenn die Pensionshöhe nicht von der Höhe des versicherten Erwerbseinkommens, sondern unmittelbar aus der Summe der eingezahlten Beiträge abgeleitet wird, wie das bei den sogenannten „Beitragskonten“ in Schweden der Fall ist[7]

1.2 Mindestsicherung

Das zentrale Ziel von Mindestsicherungsmodellen ist die Erreichung einer einheitlichen Basissicherung im Alter und damit die Vermeidung von Armut, nicht aber ein darüber hinausgehender Einkommensersatz. Wollen DurchschnittsverdienerInnen im Alter ihren Lebensstandard halbwegs aufrechterhalten, so sind sie auf ergänzende (in aller Regel private) Vorsorgeformen verwiesen. Anders als in Sozialversicherungssystemen, die im Kern auf Erwerbstätige bezogen sind,[8] wird in aller Regel die gesamte Bevölkerung erfasst. Die Finanzierung erfolgt zumeist aus Steuermitteln.

In der Literatur werden Mindestsicherungssysteme häufig als dem „Beveridge-Modell“ zugehörig bezeichnet. Angeknüpft wird dabei an einen – auf Mindestsicherung abzielenden – britischen Reformplan aus dem Jahr 1942, der maßgeblich von Lord Willam Beveridge gestaltet wurde,[9] einem Ökonomen und Politiker der liberalen Partei.

Ähnlich wie bei den Einkommensersatz-Modellen findet sich in der konkreten Ausgestaltung der Mindestsicherung eine enorme Bandbreite: In manchen Ländern wird allen Personen ab Überschreiten einer bestimmten Altersgrenze die gesetzlich festgelegte Leistung gezahlt, wie z. B. bei der holländischen „Volkspension“ (eine Einschränkung gibt es dort nur insofern, als die volle Leistung nur bei durchgehendem Aufenthalt im Land bezahlt wird).

In den meisten Mindestsicherungsvarianten ist der Leistungsanspruch zusätzlich an die Erfüllung des Kriteriums „Bedürftigkeit“ gebunden, wie das z. B. in Australien der Fall ist. Die öffentliche Alterssicherung wird in einem derartigen System von vornherein auf eine bloße Armenhilfe reduziert. Im Ergebnis bedeutet das, dass der Großteil der Bevölkerung von vornherein auf nichtöffentliche Vorsorgeformen verwiesen wird.

1.3 Mischsysteme

Im Laufe der Zeit haben sich aus den ursprünglichen Bismarck- oder Beveridge-Systemen in den meisten Ländern Mischformen entwickelt, die sowohl Einkommensersatz- als auch Mindestsicherungselemente aufweisen.

Eines dieser Länder ist Österreich: Im Zentrum steht die auf dem Bismarck-Modell basierende gesetzliche Pensionsversicherung mit – im internationalen Vergleich – relativ hohem Einkommensersatz für Personen mit guter Erwerbseinbindung. Bei nur sehr niedrigem Pensionsanspruch besteht bei Erfüllung der Bedürftigkeitskriterien Anspruch auf Zahlung der Ausgleichszulage, d. h. auf Aufstockung der Pension bis zur Erreichung eines bestimmten Grenzwertes

[7] Zum „schwedischen Modell“ siehe Wöss 2015.
[8] Oft beziehen sich diese auch auf bestimmte Erwerbstätigengruppen (z. B. unselbstständig Beschäftigte).
[9] Der „Beveridge-Report“ hatte in der Nachkriegszeit großen Einfluss auf die Ausgestaltung öffentlicher Sicherungssysteme, vor allem in Großbritannien und in den skandinavischen Staaten.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 17/2015: Seiten 28–37

(„Ausgleichszulagen-Richtsatz“[10]). Betroffen sind vor allem Frauen mit unterbrochenen Erwerbskarrieren und/oder sehr niedrigem Verdienst.

2. VERHÄLTNIS ZWISCHEN ÖFFENTLICHER UND ERGÄNZENDER PRIVATER UND BETRIEBLICHER ALTERSSICHERUNG

Es liegt auf der Hand, dass der Bedarf an ergänzender Alterssicherung in engem Zusammenhang steht mit dem Versorgungsniveau des jeweiligen gesetzlichen Systems.

Deutlich wird das z. B. am Verbreitungsgrad ergänzender betrieblicher Systeme. Eine großflächige Erfassung der ArbeitnehmerInnen gibt es fast nur in Ländern mit Mindestsicherungstradition im öffentlichen System. Innerhalb der EU sind das vor allem die Niederlande und die skandinavischen Länder.[11]

Einen wesentlich geringeren Stellenwert haben ergänzende Vorsorgeformen in aller Regel in Ländern, deren öffentliche Alterssicherungssysteme in der Bismarck’schen Tradition aufgebaut wurden. Insbesondere gilt das dort, wo die Sozialversicherungspension relativ hohe Einkommensersatzraten bietet.

In neuerer Zeit hat sich die Situation insofern geändert, als ergänzende kapitalgedeckte Altersvorsorge rund um den Globus zu einem viel diskutierten Thema geworden ist, auch in den traditionellen Sozialversicherungsländern Europas. Hintergrund dieser Entwicklung sind einerseits der Einfluss neoliberaler Ideologie und die massive Bewerbung privater Vorsorgeprodukte und andererseits die Leistungseinschränkungen, die in vielen öffentlichen Pensionssystemen erfolgt sind.

Zentrale Bedeutung erlangte in diesem Zusammenhang die 1994 von der Weltbank publizierte Studie „Averting the Old-Age Crisis“ mit dem dort propagierten „Drei-Säulen-Modell“ aus öffentlicher Basissicherung, Betriebspension und Privatpension (vgl. hierzu Worldbank 1994; Beattie/McGillivray 1995). Im Vergleich zu den traditionellen Sozialversicherungssystemen wird dabei den öffentlichen Systemen ein viel geringerer Stellenwert beigemessen und in hohem Maße auf das Ansparen von Pensionskapital in Pensionsfonds, Versicherungen etc. gesetzt.

Auch etliche Sozialversicherungsländer sind auf die neue „Pensions-Orthodoxie“ eingeschwenkt und haben ihre programmatische Ausrichtung geändert. So wurde z. B. in Deutschland begleitend zu den Rentenreformen zu Beginn der 2000er-Jahre proklamiert, dass die Sicherung des Lebensstandards in Zukunft nur mehr im Zusammenwirken zwischen öffentlicher, betrieblicher und privater Alterssicherung erreichbar sein wird. In noch höherem Maße wurden die Weltbank-Vorschläge in vielen mittel- und osteuropäischen Ländern, wie z. B. in Polen, zum zentralen Bezugspunkt für die Umgestaltung der Alterssicherungssysteme.

[10] Der „Ausgleichszulagen-Richtsatz“ liegt aktuell für Alleinstehende bei € 872,31 und für Paare bei € 1.307,89. Ebenso wie die Pensionen werden auch „Ausgleichszulagen“ 14-mal im Jahr bezahlt. Zu beachten ist, dass die Zuerkennung einer „Ausgleichszulage“ den Bezug einer Pension aus der gesetzlichen Pensionsversicherung voraussetzt. Wird die dafür erforderliche Mindestzahl an Versicherungsjahren nicht erreicht, besteht allenfalls Anspruch auf eine Leistung aus der „Bedarfsorientierten Mindestsicherung“.

[11] Für einen Überblick über den Verbreitungsgrad kapitalgedeckter Zusatzpensionen in den EU-Ländern siehe z. B. EU-Kommission 2008 sowie OECD 2013.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 17/2015: Seiten 28–37

Wie Streissler in einer Untersuchung über vier Länder (vgl. Streissler 2015 in diesem Band) exemplarisch zeigt, wurden die in den Ausbau der Kapitaldeckung gesetzten Erwartungen bei Weitem nicht erfüllt. Die in den 1990er-Jahren formulierten Renditeerwartungen aus der Veranlagung des Pensionskapitals erwiesen sich als viel zu optimistisch (vgl. Türk/Mum 2015 in diesem Band, 63–78), und die damit verbundenen Risiken wurden gravierend unterschätzt. Die ursprünglich mit der Propagierung des Ausbaus kapitalgedeckter Pensionssysteme verbundene Vorstellung, die Pensionskosten ließen sich durch die Nutzung hoher Veranlagungsrenditen erheblich mindern, erwies sich als Illusion.

In vielen Ländern ist der Ausbau kapitalgedeckter Alterssicherung allein schon durch die begrenzten finanziellen Ressourcen der meisten Menschen rasch an Grenzen gestoßen. Bei nüchterner Betrachtung der Gegebenheiten überrascht das ebenso wenig wie die Zurückhaltung der meisten Unternehmen, wenn es um den Aufbau betrieblicher Vorsorgesysteme und damit um zusätzliche Lohnnebenkosten geht.

In manchen Ländern, wie z. B. in Polen (und noch drastischer in Ungarn), ist neuerdings wieder ein Schwenk in die andere Richtung zu verzeichnen: Die weitreichenden Pläne zum Aufbau kapitalgedeckter privater Altersvorsorgesysteme werden zurückgefahren, und es wird wieder verstärkt auf öffentliche umlagefinanzierte Alterssicherung gesetzt.

3. WIE WEITER IN ÖSTERREICH?

3.1 Die öffentliche Alterssicherung schützen und weiterentwickeln

Österreich verfügt über ein starkes öffentliches Pensionssystem mit relativ hohen Einkommensersatzraten, kombiniert mit einer Mindestsicherung in Form der „Ausgleichszulage“.

Die gesetzliche Pensionsversicherung wurde in etlichen Reformschritten – beginnend bereits in den 1980er-Jahren – massiv umgestaltet und an die sich ändernden Gegebenheiten, wie z. B. die steigende Lebenserwartung, angepasst. Eines der zentralen Ziele der Reformen war es, die Ausgaben auf einem leistbaren Niveau zu halten. Sowohl der Blick auf die vergangenen Jahre als auch die Vorausberechnungen der künftigen Kostenentwicklung zeigen, dass das im Großen und Ganzen ganz gut gelungen ist.

Bis zum Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 konnten die Ausgaben über lange Zeit auf dem Niveau der BIP-Entwicklung stabilisiert werden, im Jahr 2008 lagen die Ausgaben der gesetzlichen Pensionsversicherung mit 10,3 % des BIP ähnlich hoch wie 1985 (10,4 %). Der krisenbedingte BIP-Einbruch und die bis heute anhaltende Wachstumsschwäche führten dann zu einem sprunghaften Anstieg auf 11,1 % im Jahr 2009 und zu einem weiteren Anwachsen des BIP-Anteils auf 11,7 % im Jahr 2014 (vgl. Pensionskommission 2014b).

Insgesamt, d. h. unter Einbeziehung auch der Ausgaben für Beamtenpensionen, werden derzeit für die öffentliche Alterssicherung 14,7 % des BIP aufgewendet. Die Vorausberechnungen lassen bis 2040 einen Anstieg auf 16,4 % und dann bis 2060 wieder einen Rückgang auf 15,5 % erwar-

ten.[12] In Anbetracht des zeitgleich erwarteten kräftigen Anstiegs des Anteils der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung ist eine derartige Kostenentwicklung alles eher als überzogen, von der oft behaupteten Kostenexplosion kann jedenfalls keine Rede sein (vgl. Wöss 2014a).

Bei der künftigen Entwicklung der Pensionskosten ist zu beachten, dass etliche Reformen wie die Umstellung auf „Lebensdurchrechnung" im Rahmen des neuen Pensionskonto-Rechts, die erhöhten Abschläge bei Pensionsantritt vor dem Regelpensionsalter und die Angleichung des Beamtenpensionsrechts an die Regelungen für Beschäftigte in der Privatwirtschaft erst in den kommenden Jahren und Jahrzehnten in den öffentlichen Budgets voll zu Buche schlagen werden.[13]

Das – mit der Einbringung auch der Alt-Anwartschaften – im Jahr 2014 voll wirksam gewordene „Pensionskonto-Recht" bietet mit seiner Zielformel „80 – 45 – 65"[14] auch für die heute Jüngeren ein relativ gutes Leistungsniveau. Einkommensersatzraten wie bisher werden allerdings im Regelfall nur erreichbar sein, wenn die derzeit sehr hohe Kluft zwischen dem Regelpensionsalter und dem faktischen Erwerbsaustrittsalter deutlich reduziert wird. Eine Entwicklung in diese Richtung ist bereits zu verzeichnen, weitere Fortschritte werden in hohem Maße davon abhängen, inwieweit es gelingt, die Arbeitsmarktchancen der Älteren zu verbessern.

Zu beachten ist, dass die enge Verknüpfung zwischen der Höhe des versicherten Erwerbseinkommens und der Dauer der Versicherungszeit auf der einen und der Höhe des Pensionsanspruchs auf der anderen Seite eine gute Erwerbseinbindung während des gesamten Erwerbsalters erforderlich macht, um zu einer guten Pension zu kommen. Die Gegensteuerung gegen Arbeitslosigkeit, prekäre Arbeitsverhältnisse, Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Niedriglöhne, zu hohe Belastungen der Gesundheit, Bildungsdefizite etc. wird damit auch in der Pensionsstrategie zu einer zentralen Aufgabe. Besonders wichtig sind viele dieser Punkte, um die bestehenden Defizite der eigenständigen Alterssicherung der Frauen zu beheben.

Auch das Pensionsrecht muss weiterentwickelt werden, um den jeweiligen Herausforderungen gerecht zu werden. Wenig bis gar nichts ist in diesem Zusammenhang allerdings von Rufen nach einer „großen Pensionsreform" zu halten, die ein für alle Mal alle Probleme lösen soll. In diese Richtung gehen z. B. Vorschläge, das Leistungsrecht der österreichischen Pensionsversicherung auf sogenannte „Beitragskonten" umzustellen (vgl. Christl/Kucsera 2015). Die Grundidee dabei ist, als Pension jeweils nur so viel auszubezahlen (abgesehen vom versicherungstechnischen Ausgleich), wie vorher mit Beiträgen einbezahlt wurde. Zur Realisierung dieser Zielsetzung wird die gesetzliche Verankerung eines „Automatismus" vorgeschlagen, der eine Mitfinanzierung aus Steuermitteln obsolet werden lässt. So soll z. B. eine steigende Lebenserwartung automatisch zu einer Hinaufsetzung des Pensionsalters und/oder zu einer Senkung der Pensionshöhen führen.

---

[12] In den ausgewiesenen Werten wird für die gesetzliche Pensionsversicherung auf die Berechnungen der Pensionskommission (2014b) und für die Beamtenpensionen auf die Berechnungen des BMF (2012) Bezug genommen. Der angeführte Ausgangswert von 14,7 % des BIP bezieht sich auf das Jahr 2010, da zu den Beamtenpensionen derzeit keine aktuelleren Werte vorliegen.

[13] Der häufig auftauchende Vorwurf, die meisten bisher durchgeführten Reformen wären nur auf kurzfristige Budgeteffekte, nicht aber auf längerfristige Ziele ausgerichtet gewesen, verliert damit an Überzeugungskraft. Die Tatsache, dass die vollen Budgetwirkungen zumeist erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung zum Tragen kommen (werden), resultiert einerseits aus diversen Übergangsfristen, andererseits aber auch aus der Tatsache, dass Änderungen der Berechnung von Neupensionen nur Schritt für Schritt in den Pensionsstand hineinwirken. Einen hohen budgetären Soforteffekt haben lediglich Einsparmaßnahmen bei der jährlichen Pensionsanpassung.

[14] 80 % Bruttoersatzrate vom Lebensdurchschnittseinkommen bei 45 Versicherungsjahren und Pensionsantritt zum Regelpensionsalter 65 (für Frauen gilt bis zum vollen Wirksamwerden der zwischen 2024 und 2033 erfolgenden Anhebung ihres Regelpensionsalters auf 65 eine günstigere Pensionsformel).

Ohne hier näher auf derartige Vorschläge eingehen zu können (vgl. hierzu Wöss 2014b und Wöss 2015) sei nur erwähnt, dass damit den heute Jüngeren die steigende Lebenserwartung gleich doppelt in Rechnung gestellt werden würde. Das erste Mal war das bei der Konzeption des neuen Pensionskonto-Rechts der Fall, als der erwartete Anstieg der Lebenserwartung der Neufassung der Pensionsberechnung für die Jüngeren zugrunde gelegt wurde. Mit dem vorgeschlagenen „Automatismus" würde das nun ein zweites Mal erfolgen.

Aktuell kommt es – neben den oben angesprochenen arbeitsmarktbezogenen Erfordernissen – vor allem darauf an, die immer häufiger auftauchenden Vorstöße zur Schwächung des öffentlichen Systems abzuwehren. Bisher ist das ganz gut gelungen. Es konnte damit verhindert werden, dass in Österreich ein Weg wie in Deutschland beschritten wird – mit drastischer Absenkung des Leistungsniveaus in der „ersten Säule" und Verweis auf verstärkt zu nutzende Instrumente der ergänzenden Alterssicherung. Die Tatsache, dass dort nunmehr für große Teile der künftigen RentnerInnen Altersarmut erwartet wird („Altersarmut wird in Deutschland zum Alltag", vgl. Die Welt 2014), sollte uns Warnung genug sein vor derartigen „Pensionsreformen".

3.2 Ergänzende Alterssicherung – mehr Transparenz, mehr Sicherheit, keine unrealistischen Ertragserwartungen

Wenngleich Betriebs- und Privatpensionen in Österreich eine geringere Bedeutung haben als in vielen anderen Ländern, spielen diese Vorsorgeformen auch bei uns eine beträchtliche Rolle. Zu erwarten ist, dass das auch in Zukunft so sein wird bzw. dass ihr Stellenwert weiter steigen wird. Die Hoffnungen der Anbieter privater Vorsorgeprodukte sind jedenfalls sehr hoch gesteckt.[15]

Sehr wichtig ist vor diesem Hintergrund, dass bestehende Defizite bei Transparenz, Sicherheit etc. so weit wie möglich beseitigt werden und dass das Propagieren irreführender oder unrealistisch hoher Ertragserwartungen unterbunden wird (vgl. Prantner 2015 in diesem Band).

Mindestens ebenso wichtig ist aber auch, dass von der Vorstellung Abschied genommen wird, ein Rückbau der öffentlichen Alterssicherung könne durch den Ausbau der sogenannten „zweiten Säule" und/oder der „dritten Säule" wettgemacht werden. Eine derartige Verlagerung ließe sich nicht ohne Qualitätsverlust realisieren, man denke z. B. an die Nichterfassung von Randbelegschaften in betrieblichen Pensionssystemen. Auch das Argument, dass damit die tendenziell steigenden Pensionskosten besser bewältigt werden könnten, geht ins Leere. Im Gegenteil: Zusätzlich zu den enormen Übergangskosten, die ein Umstieg von der Umlagefinanzierung zur Kapitaldeckung notwendigerweise mit sich bringt,[16] ist zu beachten, dass kapitalgedeckte private Altersvorsorgeformen auch im laufenden Betrieb nicht weniger, sondern in aller Regel deutlich mehr Kosten verursachen als öffentliche Systeme.

Auf welch tönernen Füßen viele bei der Vermarktung kapitalgedeckter Vorsorgeprodukte verwendete Slogans stehen (wie etwa „Sorgenfrei in die Pension"), mussten in den letzten Jahren auch in Österreich sehr viele Menschen leidvoll zur Kenntnis nehmen. Eine vom Verein für Konsumentenschutz im Jahr 2011/2012 durchgeführte Untersuchung privater Altersvorsorgeprodukte kam zu folgender ernüchternden Feststellung: „Nur für die Anbieter ein

[15] So formulierte z. B. Generaldirektor Littich von der Allianz Versicherung im Jahr 2011: „Schon in den nächsten zehn Jahren wird sich die gesamte private Altersvorsorge [in Österreich] verdoppeln" (Versicherungs-Rundschau 6/2011, 8).

[16] Die Übergangsgeneration muss sowohl die Kosten für die Altpensionen als auch die Kosten für den Aufbau des Pensionskapitals für die eigene Versorgung tragen.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 17/2015: Seiten 28–37

Geschäft."[17] Unter die Lupe genommen wurden Er- und Ablebensversicherungen, Rentenversicherungen, fondsgebundene Lebensversicherungen und die prämienbegünstigte Zukunftsvorsorge.

Herbe Enttäuschungen erlebten auch viele BezieherInnen einer Betriebspension. Betroffen waren vor allem Personen, deren ursprüngliche Leistungsansprüche gegen ihre ArbeitgeberInnen in den 1990er-Jahren – unter Zugrundelegung hoher Ertragserwartungen – in sogenannte „Beitragszusagen" von Pensionskassen übergeführt worden waren. Das damit verbundene Risiko für die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten wurde in der Folge durch eine im Jahr 2003 vom damaligen Finanzminister auf den Weg gebrachte Gesetzesänderung weiter verschärft. Die bis dahin bei solchen Zusagen von der Pensionskasse zu gewährleistende „Mindestertragsgarantie" wurde kurzerhand abgeschafft.[18] Noch mehr als über diese Rechtsänderung ärgerten sich die Betroffenen über die oft enormen Leistungskürzungen. Um den Unmut darüber einzudämmen, reagierte der Gesetzgeber 2012 mit einem ungewöhnlichen Entgegenkommen im Steuerrecht. Bei Erfüllung bestimmter Kriterien konnten die von den Kürzungen betroffenen BetriebspensionistInnen für eine begünstigte Vorwegbesteuerung optieren – mit einmaligem Steuererlag aus dem veranlagten Pensionskapital statt der (höheren) laufenden Besteuerung der einzelnen Pensionszahlungen. Aus Sicht des Staatsbudgets war das ein nicht unproblematischer Vorgriff auf künftige Steuereinnahmen (vgl. Neue Zürcher Zeitung 2012).

Selbst wenn die Situation bei Personen, die ohne Überführung von Alt-Anwartschaften in eine Pensionskassen-Zusage eingestiegen sind, deutlich anders (und weniger problematisch) ist, mahnen diese Erfahrungen auch bei Betriebspensionen zu Vorsicht vor zu hohen Erwartungen.

4. THESEN ZUR ALTERSSICHERUNG

a) Jede Form der Alterssicherung ist mit hohen Kosten verbunden – öffentliche Systeme sind kostengünstiger als private (weniger Verwaltungskosten, keine Vertriebs- und Bewerbungskosten, keine Gewinnverrechnung).

b) Jede Form der Alterssicherung ist mit Risiken verbunden – bei privaten kapitalgedeckten Systemen sind (zusätzlich zu den überall gegebenen wirtschaftlichen und politischen Risiken) die Risiken der Finanzmärkte zu beachten.

c) Eine Alterssicherung, die unseren Vorstellungen eines guten Systems gerecht wird, erfordert soziale Ausgleichsmechanismen – erhöhter Versicherungsschutz bei Invalidität und die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten, von Zeiten der Krankheit, der Arbeitslosigkeit etc. lassen sich viel leichter in ein öffentliches System einbauen als in ein privates.

d) Ein starkes öffentliches System ist auch für die heute Jüngeren die beste Form der Alterssicherung – anders als oft behauptet würde eine Verlagerung zu privaten kapitalgedeckten Vorsorgeformen vor allem für die heute Jüngeren erhebliche Nachteile mit sich bringen.

[17] Der Konsument (2012), basierend auf einer von der Arbeiterkammer Tirol in Auftrag gegebenen Studie.
[18] Zu diesem Zeitpunkt war bereits ein Pensionskapital von ca. 8 Mrd. Euro in die Pensionskassen eingebracht.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 17/2015: Seiten 28–37

BIBLIOGRAFIE

Beattie, Roger und Warren *McGillivray* (1995), Eine Strategie voller Risiken: Reflektionen über den Rentenreformvorschlag der Weltbank, in: Internationale Revue für soziale Sicherheit, Vol. 48, 5–26.

Bundesministerium für Finanzen (2012), Country fiche on Pensions – Austria, For the attention of the Economic Policy Committee's Ageing Working Group; Download: https://www.bmf.gv.at/wirtschaftspolitik/in-oesterreich/Austrian_Country_Fiche_Pension_Projections_2012.pdf?4o7xww.

Christl, Michael und Dénes *Kucsera* (2015), Pensionsreform: Wann ist die Mehrheit weg? Wer von einer Pensionsautomatik profitieren würde. Und wer nicht (= Agenda Austria, Discussion Paper 3), Wien.

Die Welt (2014), Altersarmut wird in Deutschland zum Alltag, Artikel vom 4. 11. 2014; Link: http://www.welt.de/wirtschaft/article133975279/Altersarmut-wird-in-Deutschland-zum-Alltag.html.

EU-Kommission (2008), Privately Managed Funded Pension Provision and their contribution to adequate and sustainable pensions, Social Protection Committee.

Konsument (2012), Zusatzpensionen. Abzocke statt Vorsorge, Konsument Heft 3/2012.

Littich, Wolfram (2011), Das Volumen der privaten Altersvorsorge wird sich verdoppeln; Interview in: Versicherungsrundschau 6/2011, 8–12.

Neue Zürcher Zeitung (2012), Österreich macht Vorgriff auf künftige Steuereinnahmen. Umstrittene pauschale Vorwegsteuer auf Pensionskassen. Artikel vom 7. 3. 2012; Link: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/oesterreich-macht-vorgriff-auf-kuenftige-steuereinnahmen-1.15523707.

OECD (2013), Pensions at a Glance, OECD and G20 Indicators; Download: http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8113221e.pdf?expires=1422520037&id=id&accname=guest&checksum=4EEB89898FC69A21409F1B5312C3A539.

Pensionskommission (2014a), Bericht über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2013 bis 2060, Wien; Download: http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/1/8/3/CH2818/CMS1401714744658/gutachten_20141.pdf.

Pensionskommission (2014b), Gutachten über die voraussichtliche Gebarung der Träger der gesetzlichen Pensionsversicherung in den Jahre 2014 bis 2019, in: Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung für das Jahr 2015; Teil II, 17–123; Download: http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/1/8/3/CH2818/CMS1401714744658/gutachten_2015_teil_i_und_ii.pdf.

Prantner, Christian (2015), Private Altersvorsorge – Ein kritischer Blick auf die angebotenen Produkte, in: Sozialpolitik in Diskussion Nr. 17, 87–94.

Streissler, Agnes (2015), Kapitalgedeckte Pensionssysteme – Niederlande, USA, Polen und Deutschland im Vergleich, in: Sozialpolitik in Diskussion, Nr. 17, 5–25.

Türk, Erik und David *Mum* (2015), Vermeintlicher Renditevorteil kapitalgedeckter Alterssicherung – realistischere Renditeannahmen dringend erforderlich, in: Sozialpolitik in Diskussion, Nr. 17, 63–78.

Weaver, Kent and Alexander *Willén* (2014), The Swedish pension system after twenty years: Mid-course corrections and lessons, OECD Journal on Budgeting; Download: http://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5-jxx3sx58x9t.

Worldbank (1994), Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth; Download: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/09/01/000009265_3970311123336/Rendered/PDF/multi_page.pdf.

Wöss, Josef (2013), Zum Verhältnis zwischen betrieblicher und gesetzlicher Alterssicherung, in: Urnik/Pfeil (Hg.), Betriebliche Altersvorsorge in der Krise, 19–29.

Wöss, Josef (2014a), Pensionen – Spurensuche nach „Kostenexplosion" und „Millardenloch", Blog-Beitrag, blog.arbeit-wirtschaft.at; Link: http://blog.arbeit-wirtschaft.at/pensionen-spurensuche-nach-kostenexplosion-und-milliardenloch/.

Wöss, Josef (2014b), Braucht die gesetzliche Pensionsversicherung eine Reparatur? Blog-Beitrag, blog.arbeit-wirtschaft.at; Link: http://blog.arbeit-wirtschaft.at/braucht-die-pensionsversicherung-eine-reparatur/.

Wöss, Josef (2015), Pensionen – das „schwedische Modell" auf dem Prüfstand, Blog-Beitrag, blog.arbeit-wirtschaft.at; Link: http://blog.arbeit-wirtschaft.at/pensionen-schwedische-modell/.