Erik Türk

DAS PENSIONSSYSTEM: GUTE ENTWICKLUNG UNTER HERAUSFORDERNDEN RAHMENBEDINGUNGEN

ZUSAMMENFASSUNG

Die öffentliche Diskussion um das Pensionssystem oszilliert zwischen der Einschätzung, die heute Jüngeren könnten kaum noch mit einer angemessenen Absicherung durch das öffentliche Pensionssystem rechnen, und der gegenteiligen Behauptung, es bestünde Reformstau und die Gefahr der Unfinanzierbarkeit. Wie dieser Beitrag zeigt, entspricht keine der beiden Darstellungen der Realität.

- Das österreichische Pensionssystem ist nachhaltig sicher und bietet auch den heute Jungen eine gute Absicherung, wie auch der Vergleich mit Deutschland zeigt.
- Aktuell drohen allerdings durch die Teuerungen massive Kürzungen für Menschen, die in nächster Zeit ihre Pension antreten – hier muss die Bundesregierung rasch handeln.
- Das an sich sehr gute Pensionssystem muss hinsichtlich Geschlechtergerechtigkeit und Absicherung gegen Armut progressiv weiterentwickelt werden.

ABSTRACT

The public discussion regarding the pension system oscillates between the assessment that today's younger people can hardly count on adequate pensions from the public system, and the opposite assertion that there is a backlog of reforms and the risk of financial unsustainability. As this article shows, neither claim reflects reality.

- The Austrian pension system is secure in the long term and also offers good benefits for today's young people, as the comparison with Germany shows.
- Currently, however, there is a risk of massive cuts due to inflation for people who are about to retire – the federal government must act quickly here.
- The pension system, which is very good in itself, must be developed further progressively with regard to gender equality and protection against poverty.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 24/2023: Seiten 104–121

1 EINLEITUNG

Wo steht Österreichs Pensionssystem im Jahr 2023 nach den bisher erfolgten weitreichenden Reformen? Wenn man die öffentliche Debatte hierzu verfolgt, entsteht zum einen der Eindruck, dass vor allem die heute Jüngeren aufgrund massiver Verschlechterungen im Pensionsrecht Anfang der 2000er-Jahre („Schüssel-Reformen") kaum noch mit einer angemessenen Absicherung durch das öffentliche Pensionssystem rechnen könnten. Zum anderen kursiert die dazu diametral entgegengesetzte Darstellung, dass sich im Pensionssystem eigentlich nichts Substanzielles geändert habe und „nunmehr endlich längst überfällige Reformen" – etwa die Einführung von Anreizen für einen späteren Pensionsantritt – angegangen werden müssten. Offensichtlich besteht hier erheblicher Klärungsbedarf.

Der 2. Abschnitt dieses Beitrages widmet sich daher einer grundsätzlichen Verortung des Status quo des Pensionssystems inklusive eines kurzen Rückblicks auf die wesentlichen pensionspolitischen Rahmenbedingungen und Weichenstellungen. Hierbei zeigt sich, dass keine der beiden oben angeführten Darstellungen der Realität entspricht.

Im 3. Abschnitt erfolgt eine vertiefende Verortung mit Fokus auf die aktuellen und künftig erwartbaren Sicherungsniveaus, die das österreichische Pensionssystem in seiner aktuellen Verfasstheit bietet. Mittels Gegenüberstellung der Sicherungsniveaus in der Deutschen Rentenversicherung (DRV) wird auch ein international vergleichender Bezug hergestellt.

Finanzierungsaspekte – sowohl die aktuelle Entwicklung als auch mittel- und langfristige Perspektiven betreffend – werden im 4. Abschnitt dieses Beitrages behandelt. Hierbei erfolgt auch eine etwas tiefer gehende kritische Analyse des aktuellen Mittelfristgutachtens der Alterssicherungskommission.

Der 5. Abschnitt widmet sich Fragen, die sich im Zusammenhang mit der aktuellen Teuerungskrise im Pensionssystem stellen. Hier sind wichtige grundsätzliche Vorzüge, die ein öffentliches System bei Gewährleistung einer verlässlichen Inflationsabsicherung bietet, ebenso angesprochen, wie die im Rahmen der Pensionsanpassung 2023 letztlich verpasste Chance der Umstellung auf eine zeitnahe Inflationsabgeltung durch eine adaptierte Anpassungslogik. Es sind hier vor allem eine dringend erforderliche Korrektur bei der derzeitigen Aliquotierung der Pensionsanpassung sowie eine notwendige pensionsrechtliche Ergänzung im Zusammenhang mit der verzögerten Aufwertung der Pensionskontogutschriften anzusprechen. Bleiben die politisch verantwortlichen Entscheidungsträger:innen in diesem Zusammenhang weiter säumig, dann sind an sich leicht vermeidbare massive Kürzungseffekte – mit besonderer Betroffenheit von Frauen – und widersinnige Anreizeffekte für einen möglichst raschen Pensionsantritt vorprogrammiert.

Der 6. und letzte Abschnitt dieses Beitrages stellt Überlegungen zu Weiterentwicklungen des Pensionssystems dar.

2 WO STEHEN WIR HEUTE?

2.1 Entwicklung unter schwierigen Umfeldbedingungen

Das Pensionssystem ist in Österreich – wie in vielen Ländern – seit Langem Gegenstand heftiger politischer Auseinandersetzungen. Seit etwa drei Jahrzehnten wird rund um den Globus Stimmung gegen öffentliche umlagefinanzierte Pensionssysteme und für mehr private und betrieb-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 24/2023: Seiten 104–121

liche finanzmarktbasierte Vorsorge gemacht. Als Argumente werden die absehbare Bevölkerungsalterung und die sich daraus angeblich ergebende drohende Unfinanzierbarkeit öffentlicher Pensionssysteme angeführt. Neben der Finanzindustrie spielte dabei nicht zuletzt die Weltbank (The World Bank 1994) eine zentrale Rolle. Aber auch die OECD und die EU-Kommission haben immer wieder Reformen in diese Richtung eingemahnt. Nicht mehr die Sicherstellung angemessener Alterseinkommen unter sich ändernden Rahmenbedingungen, sondern die möglichst weitgehende Beschränkung oder gar Absenkung der relativen öffentlichen Pensionsausgaben wurde zur zentralen Zielsetzung – und das trotz des erwarteten deutlichen Anstiegs der Zahl der (dann) Älteren.

Finanzmarktbasierte Systeme erscheinen allerdings nur bei oberflächlicher Betrachtung resistenter gegenüber demografischen Verschiebungen (Mum/Türk 2017). Der Glaube, durch „Kapitaldeckung" auf der Makroebene für die Alterung vorsorgen zu können, verstellt den Blick auf sinnvolle Lösungsstrategien. Tatsächlich sind nicht die Altersstruktur und das zahlenmäßige Verhältnis von Älteren zu Personen im erwerbsfähigen Alter ausschlaggebend. Maßgeblich ist vielmehr die Relation zwischen Transferabhängigen und Erwerbstätigen – die ökonomische Abhängigkeitsquote –, und diese wird ganz entscheidend auf den Arbeitsmärkten mitbestimmt. Eine Strategie, die auf eine deutlich verbesserte Erwerbsintegration in allen Erwerbsaltersgruppen abzielt, stellt sozialpolitisch und ökonomisch betrachtet die bei Weitem bessere Strategie für die Bewältigung der demografischen Herausforderungen dar (Türk et al. 2018). Die bloße Umstellung der Finanzierungsstruktur von Pensionssystemen leistet demgegenüber hierfür keinen Beitrag. Pensionsprivatisierung bedeutet vorrangig die Verlagerung systemischer Risiken von der kollektiven auf die individuelle Ebene, mit für die Betroffenen vielfach erheblich negativen Konsequenzen im Sinne schlechterer, unsicherer und oft unzureichender Absicherung (Ortiz et al. 2019).

Österreich ist letztlich dem pensionspolitischen Mainstream nicht gefolgt. Die zentralen pensionspolitischen Weichenstellungen fanden dabei weitgehend zeitgleich wie in Deutschland Anfang der 2000er-Jahre statt (für eine ausführliche Gegenüberstellung Deutschland und Österreich vgl. Blank et al. 2016). In Deutschland wurde von einer rot-grünen Bundesregierung unter Kanzler Schröder in vier Reformgesetzen von 2001 bis 2004 das Ziel der Lebensstandardsicherung durch die gesetzliche Rentenversicherung aufgegeben. Oberstes Ziel waren nunmehr die Stabilisierung des Beitragssatzes und die Absicht, die Arbeitskosten für Unternehmen zu senken und den „Standort Deutschland" zu stärken. Entsprechend dem damaligen Mainstream wurde die Bedeutung der umlagefinanzierten Rentenversicherung sukzessive zurückgedrängt und die Alterssicherung teilweise auf eine durch den Staat subventionierte freiwillige, private bzw. betriebliche „kapitalgedeckte" Vorsorge verlagert.

In Österreich wurde von der rechtskonservativen Regierung unter Bundeskanzler Schüssel ebenfalls versucht, einen solchen Paradigmenwechsel durchzusetzen. Mit der sogenannten „Pensionssicherungsreform 2003" sollten die öffentlichen Pensionen deutlich reduziert werden, während der „kapitalgedeckten" privaten Pensionsvorsorge eine wesentlich größere Rolle zukommen sollte. Der im März 2003 vorgelegte Gesetzesentwurf sah bereits kurzfristig Kürzungen der Neupensionen von durchschnittlich rund 15 % und für die Jüngeren ein Minus von im Schnitt gut einem Drittel vor. Innerhalb weniger Jahre sollten sämtliche Möglichkeiten für eine vorzeitige Alterspension beseitigt werden. Anders als in Deutschland scheiterten diese Pläne aber am breiten Widerstand der Bevölkerung unter maßgeblicher Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeiterkammern. Zum einen wurden die ursprünglich geplanten massiven Kürzungen insbesondere durch das Einziehen einer Verlustdeckelung deutlich begrenzt. Vor allem aber

wurde mit der – nunmehr unter Einbindung auch der Interessenvertretungen der Arbeitnehmer:innen konzipierten – Pensionsreform 2004 für alle ab dem Jahr 1955 Geborenen der (sukzessive) Umstieg in das neue, leistungsdefinierte Pensionskontosystem vorgesehen.

2.2 Das leistungsdefinierte Pensionskonto

Der Umstieg auf das Pensionskonto bedeutete zwar eine umfassende Änderung der Leistungszusage, allerdings ohne dass die grundsätzliche Zielsetzung der Lebensstandardsicherung durch das öffentliche Pensionssystem aufgegeben wurde. Die österreichische Reformstrategie, die sich letztlich durchgesetzt hat, lässt sich in ihren Eckpunkten folgendermaßen zusammenfassen: Anstatt Sicherungsniveaus im öffentlichen Umlagesystem zu senken und stattdessen „kapitalgedeckte" Zusatzvorsorge zu forcieren, wurde das öffentliche Pensionssystem weiterentwickelt. Zielsetzung dabei war, das durchschnittliche Sicherungsniveau in der Pensionsversicherung bei sukzessive steigendem durchschnittlichem effektivem Pensionsantrittsalter aufrechtzuerhalten.

Weiterhin bestimmend bleibt ein klares Leistungsziel in der Pensionsversicherung, das sich vereinfacht anhand der Leistungsformel 80/65/45 zusammenfassen lässt. Als Bruttopension gebühren bei Antritt zum Regelpensionsalter nach 45 Versicherungsjahren 80 % des durchschnittlichen – mit der Einkommensentwicklung aufgewerteten – individuellen Bruttoerwerbseinkommens. Im internationalen Vergleich bietet das öffentliche Pensionssystem in Österreich damit auch für die heute Jüngeren eine sehr gute Absicherung (OECD 2021, 141).

Ausgehend von bestehenden Schwachstellen wurde das öffentliche Pensionssystem konsequent weiterentwickelt. Diese Schwachstellen vor der Reform waren unter anderem:

- die mangelhafte Nachvollziehbarkeit bzw. die erhebliche Systemintransparenz
- das niedrige effektive Pensionsantrittsalter bzw. das geringe Ausmaß der Erwerbsintegration in den höheren Altersgruppen und
- die teilweise geringen bzw. zumindest sehr intransparenten Anreize für einen späteren Pensionsantritt.

Problematisch waren unter Fairnessgesichtspunkten auch die sehr unterschiedlichen Sicherungsniveaus in der Pensionsversicherung einerseits und den Vorsorgesystemen für Beamt:innen andererseits. Aber auch innerhalb der Pensionsversicherung wurden verschiedene Gruppen von zentralen leistungsrechtlichen Bestimmungen in sehr unterschiedlichem Ausmaß begünstigt bzw. benachteiligt, insbesondere durch „die besten 15 Jahre" als Grundlage der Pensionsberechnung bei gleichzeitig ungenügender Aufwertung vergangener Beitragsgrundlagen.[1]

Mit dem leistungsdefinierten Pensionskonto wurde ein letztlich für alle einheitliches, äußerst transparentes System geschaffen. Es setzt starke und offensichtliche Anreize für einen späteren Pensionsantritt und sichert bereits erworbene Ansprüche in hohem Maße ab, weil diese im Pensionskonto laufend ausgewiesen werden. Für jedes Jahr werden 1,78 % (Kontoprozentsatz) der Beitragsgrundlage als Pensionsanspruch zum Regelpensionsalter gutgeschrieben. Gutschriften

1 Während Gruppen mit (kontinuierlich) steigender relativer Einkommensposition und Konzentration der höchsten Einkommen gegen Ende des Erwerbsverlaufs von dieser Regelung erheblich profitierten, wurden etwa Arbeiter:innen ohne nennenswerte relative Einkommensdynamik davon nicht nur nicht begünstigt, sondern durch die relative Entwertung vergangener Beitragsgrundlagen benachteiligt.

gibt es im Wesentlichen für beitragspflichtige Erwerbstätigkeit sowie etwa für Zeiten der Kindererziehung, des Bezuges einer Leistung der Arbeitslosenversicherung etc.

Der bisher insgesamt erworbene Pensionsanspruch – die Gesamtgutschrift – wird dabei jährlich im Ausmaß der Entwicklung der durchschnittlichen beitragspflichtigen Erwerbseinkommen aufgewertet. Dieser Betrag wird um die neu hinzukommenden Ansprüche für das jeweils aktuelle Jahr – die aktuelle Teilgutschrift – ergänzt. Die Aufwertung der Ansprüche mit der Einkommensentwicklung sichert eine bereits erreichte relative Position, etwa gemessen am Durchschnittseinkommen, dauerhaft ab. Für die Höhe des individuellen Pensionsanspruches ist nunmehr auch die zeitliche Verteilung des Einkommens im Erwerbsverlauf gänzlich unerheblich, womit die systematische Begünstigung bzw. Benachteiligung von Erwerbsverlaufsmustern entfällt. Ein Pensionsantritt ist innerhalb des Pensionskorridors bei ausreichend langer Versicherungsdauer drei Jahre vor dem Regelpensionsalter bis drei Jahre danach möglich. Der im Konto ausgewiesene Anspruch zum Regelalter wird in diesem Fall durch Ab- bzw. Zuschläge auf die längere bzw. kürzere voraussichtliche Pensionsbezugsdauer verteilt.

Zusammenfassend lässt sich jedenfalls grundsätzlich festhalten, dass das österreichische Pensionssystem sehr weitreichenden Änderungen unterzogen und die Leistungszusage vereinheitlicht sowie an die sich verändernden Rahmenbedingungen vorausschauend angepasst wurde, die heute Jüngeren aber grundsätzlich weiterhin mit einer – im internationalen Vergleich betrachtet – sehr guten Absicherung rechnen können.

3 SICHERUNGSNIVEAUS IM ÖSTERREICHISCHEN PENSIONSSYSTEM IM VERGLEICH ZUR DEUTSCHEN RENTENVERSICHERUNG

Ein Vergleich der im österreichischen Pensionssystem erbrachten bzw. in Aussicht gestellten Sicherungsniveaus mit jenen der Deutschen Rentenversicherung drängt sich nicht nur wegen der räumlichen Nähe auf, sondern auch weil die beiden Sozialversicherungssysteme ursprünglich sehr ähnlich ausgestaltet waren, sich aber – wie oben dargestellt – in den letzten beiden Jahrzehnten aufgrund der sehr unterschiedlichen Reformstrategien auch in sehr unterschiedlicher Weise entwickelt haben. Mittlerweile bietet das österreichische Pensionssystem jedenfalls wesentlich höhere Sicherungsniveaus als die Deutsche Rentenversicherung.

Ein erster Hinweis auf die deutlichen Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Pensionssysteme ergibt sich aus den durchschnittlichen Pensionshöhen. So lag die im Jahr 2019 in Österreich neu zuerkannte durchschnittliche Alterspension bei den Männern mit 2.251 Euro brutto (Jahreszwölftel) um fast 80 % höher als die durchschnittliche neu zuerkannte Altersrente von 1.261 Euro brutto in Deutschland. Bei den Frauen lag der Durchschnittswert in Österreich mit 1.464 Euro um fast 70 % über dem deutschen Wert von 873 Euro (Blank et al. 2021a, 5).[2]

Die konkrete Höhe der Durchschnittswerte hängt allerdings neben der Leistungsfähigkeit der Pensionssysteme von einer Vielzahl weiterer Einflussfaktoren ab. So haben unterschiedliche Zugangsvoraussetzungen sowie Unterschiede bei den durchschnittlichen Einkommenshöhen und

2 Zur besseren Vergleichbarkeit mit der DRV wurde hier auf den Bereich des ASVG (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz) abgestellt. Die Bezugnahme auf Werte des Jahres 2019 erfolgte trotz Vorliegens bereits aktuellerer Daten deshalb, weil die österreichischen neu zuerkannten durchschnittlichen Alterspensionen der Männer durch die kurzfristig in Geltung gestandene Abschlagsfreiheit bei 45 Beitragsjahren in den Jahren 2020 und 2021 deutlich höher ausfielen als davor und voraussichtlich auch unmittelbar danach. Die Werte für das Jahr 2019 dürften für Männer dagegen etwas nach unten verzerrt sein (Aufschub-Effekt, um von der neuen Regelung zu profitieren); im Vergleich zum darauffolgenden Erhöhungseffekt ist dieser Effekt jedoch vernachlässigbar.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 24/2023: Seiten 104–121

Versicherungsdauern, dem durchschnittlichen Pensionsantrittsalter, den Teilzeitquoten etc. offensichtlich ebenfalls Einfluss auf die durchschnittlichen Pensionshöhen.[3]

Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Systeme lassen sich daher durch Modellberechnungen für standardisierte Versicherungsverläufe besser herausarbeiten. Blank/Türk (2021) gehen in ihren Berechnungen von Ansprüchen für Berufseinsteiger:innen von den OECD-Modellbiografien, also von „Idealverläufen" mit durchgehender Erwerbstätigkeit, abschlagsfreiem Pensionsantritt und stabilen Einkommenspositionen aus. In einem ersten Schritt werden die Berechnungen der OECD korrigiert und aktualisiert sowie durch ergänzende Variationen der „Idealbiografien" hinsichtlich der Dauer des zugrunde gelegten Erwerbsverlaufes und dem Pensionsantrittsalter vergleichbar gemacht.

Berechnungen auf Basis von „Idealverläufen" haben aber nicht nur den Nachteil einer gewissen Realitätsferne, sie tendieren oftmals auch zu einer (deutlichen) Überschätzung von tatsächlich erreichbaren Sicherungsniveaus, weil Brüche und Lücken im Erwerbsverlauf ausgeblendet bleiben. Für viele Personen ist aus gesundheitlichen Gründen oder wegen Arbeitslosigkeit eine Erwerbstätigkeit bis zum Regelalter nicht möglich, was den Pensionsanspruch aufgrund von Abschlägen mitunter zusätzlich zu den Auswirkungen längerer Erwerbslücken und/oder größerer Einkommenseinbußen merklich mindert.

In einem weiteren Schritt werden daher auch Berechnungen für zwei zusätzliche Modellfälle durchgeführt, die zumindest zwei durchaus typische Konstellationen realitätsnäher abbilden und Elemente des sozialen Ausgleichs miteinbeziehen. In der ersten Verlaufskonstellation wird eine sich sukzessive verbessernde relative Einkommensposition angenommen, wobei über die gesamte Erwerbsphase betrachtet ein Einkommen in der Höhe des Durchschnittseinkommens erzielt wird. Des Weiteren wird angenommen, dass im Alter von 59 Jahren Arbeitslosigkeit eintritt, kein Wiedereinstieg ins Erwerbsleben gelingt und mit 63 Jahren eine vorzeitige Pension in Anspruch genommen werden muss.

Die zweite Verlaufskonstellation stellt auf lange Teilzeitphasen ab. Nach vier Jahren Vollzeiterwerbstätigkeit wird eine dreijährige Unterbrechung wegen Kinderbetreuung (ein Kind) und darauffolgend eine lange Teilzeitphase (sieben Jahre 50 %, weitere sechs Jahre 66,6 %) angenommen. Nach einer neuerlichen Vollzeitphase für neun Jahre erfolgt im Alter von 49 Jahren eine neuerliche Arbeitszeitreduktion im Ausmaß von einem Drittel, die bis zum Pensionseintritt mit 65 Jahren anhält. Als Bezugsgröße für das Einkommen wird stets auf das Durchschnittseinkommen abgestellt, die individuelle Einkommensposition ergibt sich damit aus dem Ausmaß der Arbeitszeit.

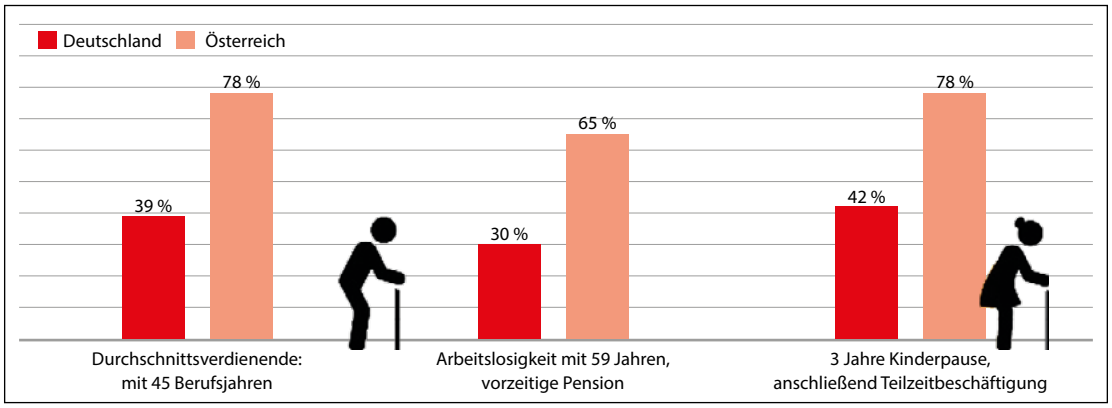
Auch diese Berechnungen zeigen[4], dass die österreichische Pensionsversicherung – wie aus nachfolgender Grafik ersichtlich – in jeder Konstellation deutlich höhere Leistungen gewährleistet. In allen drei angesprochenen Konstellationen liegt die Einkommensersatzrate rund doppelt so hoch wie im deutschen Rentensystem.

3 Für eine ausführliche Darstellung methodischer Aspekte eines Vergleichs von Pensionshöhen am Beispiel Deutschland/Österreich siehe Blank et al. (2021b).

4 Die legistisch noch nicht umgesetzten Pläne im deutschen Koalitionsvertrag zur Stabilisierung des Rentenniveaus sind bei den Berechnungen für die DRV naturgemäß noch nicht berücksichtigt. Bei konsequenter Umsetzung sollten sich die für die Zukunft ausgewiesenen Unterschiede verringern und im Wesentlichen den aktuellen, ohnehin bereits sehr deutlichen Unterschieden entsprechen, weil ein weiteres Absinken gegenüber dem aktuellen Niveau weitgehend vermieden werden sollte.

Abbildung 1: Österreichische Pensionist:innen im Vorteil

Gemessen an ihrem früheren durchschnittlichen Bruttoeinkommen beträgt die Pension für 2018 ins Berufsleben gestartete Personen später einmal …



Quelle: Blank, Türk (2021)

Das österreichische Pensionssystem ist in seiner aktuellen Verfasstheit jedenfalls wesentlich leistungsstärker als die Deutsche Rentenversicherung. Das aktuelle und auch weiterhin in Aussicht gestellte Sicherungsniveau in Österreich ist im internationalen Vergleich tatsächlich als grundsätzlich sehr gut einzuschätzen.

4 FINANZIERUNGSASPEKTE – GRUNDSÄTZLICHES, AKTUELLE ENTWICKLUNGEN UND PERSPEKTIVEN

4.1 Grundsätzliche Aspekte

Der prioritären Aufgabe von Pensionssystemen, dauerhaft eine gute und verlässliche Absicherung im Alter – auch unter sich demografisch bedingt erschwerenden Rahmenbedingungen – zu gewährleisten, wird in Österreich also leistungsseitig in hohem Maße entsprochen. Die „finanzielle Nachhaltigkeit" ist dabei natürlich insofern ebenso von Bedeutung, als die Verlässlichkeit der in Aussicht gestellten Leistungen voraussetzt, dass sich deren künftige Finanzierung auch glaubwürdig darstellen lässt. „Finanzielle Nachhaltigkeit" bedeutet aber letztlich nichts anderes, als dass heutige Leistungsversprechen in Zukunft auch eingelöst, d. h. finanziert werden können. Dabei geht es um politische Entscheidungen. Wissenschaftlich lassen sich keine unstrittigen Grenzwerte der „finanziellen Nachhaltigkeit" herleiten (Blank et al. 2018).

Ein breiter gesellschaftlicher Konsens darüber, was wie finanziert werden soll, trägt aber ebenso wesentlich zur Systemnachhaltigkeit bei wie der verlässliche Ausblick auf eine gute Absicherung selbst. Denn die Bereitschaft, „mehr Geld in die Hand zu nehmen", wird naheliegenderweise wesentlich größer sein, wenn dadurch auch gute Pensionen für die heute Jüngeren gewährleistet werden. Angesichts der demografischen Entwicklung liegt es auf der Hand, dass – wenn man das Schlagwort der Generationengerechtigkeit ernst nimmt – für die anteilsmäßig deutlich wachsende Bevölkerungsgruppe der Älteren zukünftig zumindest auch ein etwas größeres Stück des (wachsenden) Gesamtkuchens reserviert werden sollte, um auch den heute Jüngeren gute Sicherungsniveaus gewährleisten zu können und steigende Altersarmut zu vermeiden. Jeden auch noch so moderaten Anstieg öffentlicher Pensionsausgaben als Ausdruck „mangelnder finanzieller Nachhaltigkeit" zu diskreditieren hat jedenfalls keine sachliche Begründung,

sondern belegt vielmehr eine politische Werthaltung, die angesichts des Ausmaßes der demografischen Verschiebungen als abwegig bezeichnet werden muss.

4.2 Langfristige Perspektiven

Langfristberechnungen der Europäischen Kommission zeigen jedenfalls für Österreich, dass trotz steigender Lebenserwartung und der deutlich steigenden Zahl der Älteren nur mit einem sehr moderaten Zuwachs der öffentlichen Pensionsausgaben gemessen am Bruttoinlandsprodukt[5] zu rechnen ist (European Commission 2021). Im Basisszenario wird zwar etwa über die nächsten 15 Jahre aufgrund des Hineinwachsens besonders starker Geburtsjahrgänge in das Pensionsalter mit einem stetigen Anstieg der relativen Pensionsausgaben, aber in weiterer Folge wieder mit deren stetigem Rückgang gerechnet. Gegen Ende des Berechnungszeitraumes (2070) liegen diesen Berechnungen zufolge die relativen Pensionsausgaben gerade einmal um einen halben Prozentpunkt höher als der Wert 2013 mit 13,8 %.

Der tatsächliche Verlauf der relativen Pensionsausgaben in den nächsten Jahrzehnten wird wesentlich von der weiteren Arbeitsmarktentwicklung abhängen, und hier sind die Annahmen im Basisszenario zu pessimistisch. In einem ebenfalls im Ageing Report 2021 gerechneten Szenario, wo realistischerweise von einem weiteren Anstieg der Beschäftigungsquoten der ab 55-Jährigen ausgegangen wird, zeigt sich bereits kurzfristig eine erhebliche Dämpfung der relativen Ausgabenentwicklung (Türk 2021). Die Berechnungen zur voraussichtlichen langfristigen Entwicklung der Pensionsausgaben widerlegen jedenfalls klar alle Unkenrufe von einer angeblich „drohenden Unfinanzierbarkeit" der Pensionen.

Seriöse Betrachtungen müssen verständlicherweise auf relative Ausgaben in Prozent des Bruttoinlandsproduktes abstellen und nicht auf Eurobeträge, wie es in „Horrorszenarien" oft gemacht wird. Schließlich geht es darum, welcher Anteil der Wirtschaftsleistung für Zwecke der Alterssicherung reserviert wird. Dabei bedarf es auch einer Gesamtbetrachtung – also unter Miteinbeziehung der Beamt:innen –, um ein Gesamtbild zu vermitteln und irreführende Darstellungen von bloßen Ausgabeverschiebungen als Ausgabensteigerungen zu vermeiden.

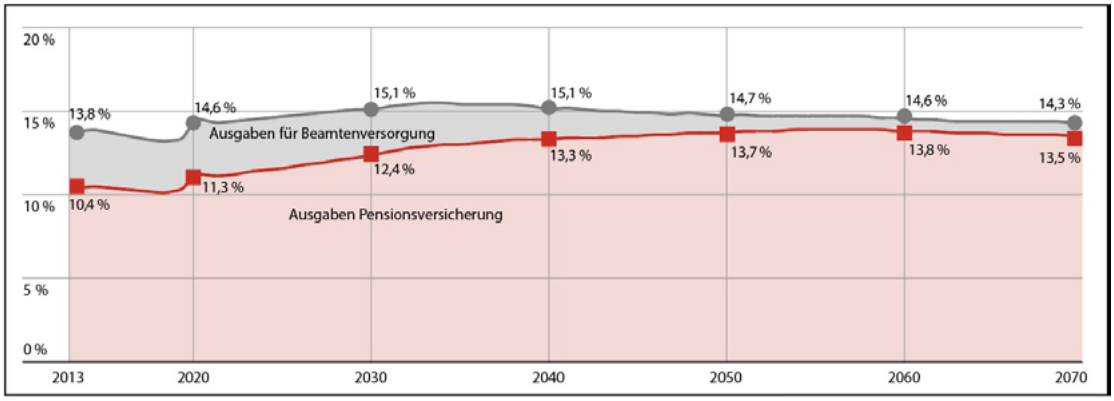
Die untenstehende Grafik zeigt anschaulich, dass der Anstieg bei den Ausgaben in der Pensionsversicherung mit einem zeitgleichen Absinken der Ausgaben für Beamtenpensionen einhergeht. Darin spiegeln sich zum einen die Angleichung der Systeme, zum anderen aber auch eine strukturelle Verschiebung hin zur Pensionsversicherung wider.[6]

5 Weitere aktuelle Langfristberechnungen für die Pensionsausgaben insgesamt liegen etwa von der Alterssicherungskommission (2021a und 2021b) und dem Fiskalrat (2021) vor. Sämtliche Berechnungen haben gewisse Stärken und Schwächen, auf die hier leider nicht näher eingegangen werden kann. Die Ergebnisse liegen trotz teilweiser recht unterschiedlicher Annahmen in einem relativ engen Rahmen.

6 Aufgrund von Ausgliederungen in der Vergangenheit und merklich weniger Pragmatisierungen ist der Anteil der Beamt:innen an den Erwerbstätigen bereits seit Längerem deutlich rückläufig, was sich mit Verzögerung auch in einer entsprechenden Verschiebung der Ausgabenanteile niederschlägt.

Abbildung 2: Anteil der Pensionsausgaben 2013–2070 am BIP in Prozent

Die Anzahl der Älteren wächst deutlich, aber es wird ein nur moderater Anstieg der Pensionsausgaben prognostiziert.



Quelle: EU-Kommission, Ageing Report 2021, Pensionskommission (ASK 2021)

4.3 Die Bedeutung einer verlässlichen Alterssicherung in Krisenzeiten

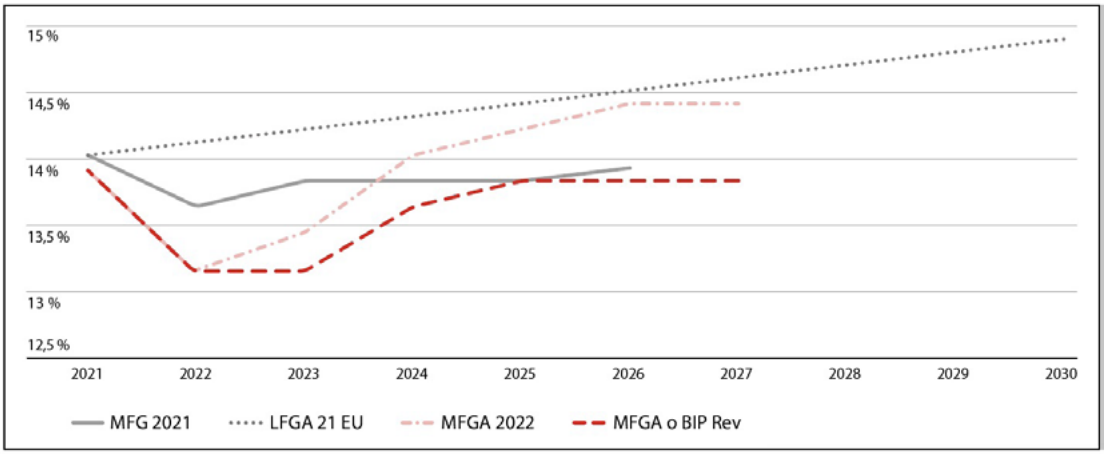
Interessant ist auch ein Blick auf die aktuelle Entwicklung der letzten, sehr schwierigen Jahre, die von multiplen Krisen geprägt waren. Trotz Corona-Pandemie, massivem BIP-Einbruch und Teuerungskrise waren die Pensionszahlungen stets sichergestellt. Dadurch wurde die wirtschaftliche und soziale Entwicklung stabilisiert, was zur raschen Krisenüberwindung erheblich beigetragen hat, ohne dass es zu finanziellen Verwerfungen gekommen wäre. Tatsächlich ist der relative Pensionsaufwand ab 2014 ausgehend von 13,9 % weitgehend stetig bis 2019 auf 13,3 % zurückgegangen und lag damit auch deutlich unter den Werten der vorangegangenen Langfristprojektionen (European Commission 2018). Neben der günstigen Beschäftigungsentwicklung bis zur Pandemie ist dies dem Umstand geschuldet, dass die Reformen etwa hinsichtlich des effektiven Pensionsantrittsalters (AK 2022a) tatsächlich deutlich stärker wirken, als in den Basisszenarien des Ageing Reports angenommen wurde und wird. Erst mit dem massiven BIP-Einbruch 2020 kam es zu einem sprunghaften Anstieg auf 14,7 %, was allerdings nicht stark steigenden Pensionsausgaben, sondern dem Wegbrechen der Bezugsgröße BIP geschuldet war. Die Stabilisierung der Massenkaufkraft durch verlässliche Pensionen auch in der schwersten Wirtschaftskrise seit Jahrzehnten trug neben Leistungen der Arbeitslosenversicherung (inkl. Kurzarbeit) ganz wesentlich zur sehr raschen wirtschaftlichen Erholung bei. Der relative Pensionsaufwand 2022 liegt mit voraussichtlich rund 13,4 % in etwa auf dem Vorkrisenniveau.

4.4 Das aktuelle Mittelfristgutachten – ein Grund zur Beunruhigung?

Trotz dieser sehr beruhigenden Langfristperspektiven und aktuellen empirischen Entwicklungen wurde rund um das letzte Mittelfristgutachten der Alterssicherungskommission (2022) neuerlich medial das Bild der drohenden Unfinanzierbarkeit der Pensionen an die Wand gemalt. Hintergrund war zum einem, dass kurz zuvor die zugrunde liegenden Wirtschaftsprognosen ob der aktuellen Krisen deutlich nach unten revidiert wurden (Baumgartner et al. 2022). Der relative Pensionsaufwand für 2022 und 2023 fiel laut Gutachten zwar merklich geringer aus, als noch im Jahr zuvor prognostiziert (Alterssicherungskommission 2021c), aber ab 2024 wurde nunmehr aufgrund der angenommenen schwächeren Wirtschaftsentwicklung mit höheren Werten ge-

rechnet, die aber nach wie vor unter den Werten des oben angeführten Langfristszenarios bleiben.[7]

Abbildung 3: Aktuelle Entwicklung der Pensionen deutlich günstiger als erwartet (öffentlicher Pensionsaufwand inkl. Beamte in Prozent des BIP)



Quelle: AK Wien, Alterssicherungskommission (2021, 2022), eigene Berechnungen, ohne Ausgleichszulagen

Vor allem aber die Berechnungen im Gutachten zum voraussichtlichen Anstieg der Bundesmittel bzw. -beiträge in der Pensionsversicherung (+0,9 Prozentpunkte des BIP bis 2027) waren Wasser auf die Mühlen notorischer Schwarzmaler:innen. Die Entwicklung der relativen Bundesmittel hängt nicht nur von der angenommenen BIP- und Pensionsausgabenentwicklung ab, sondern auch maßgeblich von den erwarteten Beitragseinnahmen. Schließlich ist die wichtigste Komponente der Bundesmittel die Ausfallshaftung, die sich aus der Differenz aus Ausgaben und Einnahmen ergibt.

Die Entwicklung der Beitragseinnahmen wird allerdings im Gutachten bei Weitem zu niedrig angesetzt. Dies resultiert zum kleineren Teil aus dem Umstand, dass die Pro-Kopf-Einkommensentwicklung in der zugrunde liegenden Wirtschaftsprognose deutlich zu pessimistisch eingeschätzt wurde.[8] Vor allem bleibt das Gutachten bei der angenommenen Entwicklung der durchschnittlichen Beitragsgrundlagen deutlich hinter der damals prognostizierten Pro-Kopf-Einkommensentwicklung zurück.[9] Eine solche Abweichung ließe sich aber nur dann begründen, wenn sich die nicht beitragspflichtigen Einkommenskomponenten – also im Wesentlichen die Einkommen von Beamt:innen und jene über der Höchstbeitragsgrundlage – deutlich dynamischer entwickeln würden als die restlichen Einkommen. Sämtliche Indizien der aktuellen Entwicklungen weisen jedoch in die gegenteilige Richtung. Lediglich die verzögerte Aufwertung der Höchstbeitragsgrundlagen führt vorübergehend zu einer gewissen Dämpfung der Beitragsgrundlagendynamik, was aber wiederum über den gesamten Prognosezeitraum betrachtet völlig unerheblich ist.

Hierbei handelt es sich also eindeutig um einen Prognosefehler, der für gut die Hälfte des im Gutachten ausgewiesenen Anstiegs des Bundesbeitrages verantwortlich sein dürfte. Bewahr-

7 In der aktuellen Wirtschaftsprognose des WIFO von Dezember 2022 (Ederer/Glocker 2022) wird wieder mit einer deutlich kürzeren Delle in der realen BIP-Entwicklung (2023 0,3 % statt 0,2 %; 2024 1,8 % statt 1,0 %) gerechnet.

8 In der Dezemberprognose des WIFO wurde gegenüber der dem Gutachten zugrunde gelegten Prognose der Wert für 2023 um 1 Prozentpunkt auf 7,9 % nach oben revidiert, jener für 2024 um 0,3 Prozentpunkte auf 6,8 % (Ederer/Glocker 2022).

9 Der Abstand gegenüber der ohnehin zu niedrig angenommenen Pro-Kopf-Einkommensentwicklung erreicht bis 2027 im ASVG-Bereich 3 %, in der PV insgesamt über 4 %.

heiten sich die zugrunde liegenden Wirtschaftsannahmen, wird sich die im Gutachten berechnete Entwicklung der relativen Bundesmittel als deutlich zu pessimistisch herausstellen und der dadurch begründete Alarmismus neuerlich als Sturm im Wasserglas.

5 DIE AKTUELLE TEUERUNGSKRISE UND IHRE IMPLIKATIONEN FÜR ALTERSSICHERUNGSSYSTEME

5.1 Grundlegende Vorzüge öffentlicher Systeme

Die Jahresinflation 2022 beträgt beträchtliche 8,6 %. In den Folgejahren wird beim WIFO zwar aktuell mit einer Verlangsamung auf 6,5 % (2023) bzw. 3,2 % (2024) gerechnet (Ederer/Glocker 2022), die kumulierten Effekte sind aber erheblich und bei unzureichendem Ausgleich mit massiven sozialen Verwerfungen verbunden. Damit rückt ein wesentlicher Aspekt für die Verlässlichkeit von Pensionssystemen wieder verstärkt ins Bewusstsein. Inwieweit können Alterssicherungssysteme auch die Kaufkraft der ausbezahlten Leistungen sichern?

Während in finanzmarktbasierten Pensionssystemen[10] keine Instrumentarien für eine verlässliche Inflationsabsicherung bestehen, ist dies in umlagefinanzierten öffentlichen Systemen sehr wohl möglich und in der Regel auch vorgesehen. Kaufkraftsicherung bei hoher Inflation bedeutet zwar zwangsläufig auch einen deutlichen nominellen Anstieg des ausbezahlten Pensionsvolumens, diesem stehen aber nominell stark steigende Steuer- und Beitragseinnahmen gegenüber. Solange die Erwerbstätigen an der realen Wohlstandsentwicklung fair beteiligt werden, gefährden hohe Inflationsraten per se daher nicht die Systemfinanzierung. Das Inflationsrisiko lässt sich somit in umlagefinanzierten öffentlichen Systemen auch verlässlich absichern.

Problematische Finanzierungseffekte könnten sich demgegenüber dann ergeben, wenn Inflationskrisen vom Unternehmenssektor dazu genutzt werden können, die Profitquoten deutlich zu erhöhen und den Anteil der Erwerbseinkommen entsprechend zu verringern, was einer Aushöhlung der Finanzierungsbasis gleichkäme. Starke Gewerkschaften sind der beste Garant dafür, dass sich derartige Strategien nicht durchsetzen lassen. Ungeachtet dieser grundsätzlichen Vorzüge sind aufgrund der konkreten Ausgestaltung der Anpassungs- und Aufwertungslogik im öffentlichen Pensionssystem aktuell wichtige Ergänzungen bzw. Korrekturen dringend erforderlich.

5.2 Pensionsanpassung 2023 – eine verpasste Chance

Aktuell erfolgt die Kaufkraftsicherung mit einer unnötigen Verzögerung. Die Festlegung des Anpassungsfaktors für das jeweilige Jahr erfolgt naturgemäß am Ende des vorangegangenen Jahres. Dabei wird aber nicht auf die (voraussichtliche) Inflation des vorangegangenen Kalenderjahres abgestellt, sondern auf die durchschnittliche Preisentwicklung von August des vorvorigen Jahres bis zum Juli des vorangegangenen Jahres. Konkret stellt also die Anpassung 2023 auf die Inflation im Zeitraum August 2021 bis Juli 2022 ab. Diese fiel daher mit 5,8 % wesentlich geringer aus als die Jahresinflation 2023 mit 8,6 %, da auch noch Monate mit geringerer Inflationsrate berücksichtigt wurden.

10 Diese kommen derzeit aufgrund hoher nomineller Veranlagungsverluste bei gleichzeitig sehr hohen Inflationsraten – also noch wesentlich höheren realen Verlusten – erheblich unter Druck.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 24/2023: Seiten 104–121

Das bedeutet vorerst eine um fast 3 Prozentpunkte geringere Anpassung, die erst mit der Anpassung 2024 ausgeglichen wird. Um eine zeitnahe Kaufkraftsicherung zu gewährleisten, wurde von der Arbeiterkammer und anderen vehement ein Abstellen auf die voraussichtliche Jahresinflation gefordert. Die (geringe) Abweichung von der – noch nicht bekannten – tatsächlichen Inflationsrate sollte rollierend bei der Folgeanpassung berücksichtigt werden. Die Anpassung wäre daher (je nach Zeitpunkt der Festlegung) mit 8,4 % bzw. 8,5 % deutlich höher ausgefallen. 2024 wäre dann nur die wesentlich geringere Abweichung zu berücksichtigen gewesen. Von der Bundesregierung wurde dieser Vorschlag – vermutlich wegen der unbegründeten Befürchtung, dies würde zu höheren Ausgaben führen – nicht aufgegriffen und stattdessen eine Minderanpassung von nur 5,8 % mit gestaffelten Einmalzahlungen beschlossen, die für einen Gutteil der Pensionist:innen zumindest den Großteil der vorübergehenden zu geringen Anpassung überbrücken.

Die Umstellung auf eine zeitnahe Inflationsabgeltung hätte jedoch lediglich einen kurzfristigen Vorzieheffekt, aber keine Mehraufwendungen bedeutet. Insgesamt betrachtet liegen die Aufwendungen bei der gewählten Vorgangsweise sogar im Ausmaß der so erforderlich gewordenen Einmalzahlungen höher als bei einer dauerhaften Umstellung auf eine zeitnahe Inflationsabsicherung. Damit wurde die Chance auf eine äußerst sinnvolle Änderung der Anpassungslogik verpasst.[11]

Aktuell besteht in zwei weiteren Punkten dringender Handlungsbedarf, wobei zu hoffen ist, dass sich diesmal sachliche und lösungsorientierte Forderungen auch durchsetzen werden.

5.3 Das Problem der Aliquotierung der ersten Pensionsanpassung[12] und der verzögerten Aufwertung der Pensionsgutschriften

Die Aliquotierung der Pensionsanpassung sieht vor, dass nur bei Pensionsantritten zum 1. Jänner im Folgejahr die volle Anpassung erfolgt. Für jedes Kalendermonat, das die Pension später angetreten wird, reduziert sich die Anpassung demgegenüber um 10 %, sodass für Pensionsantritte ab dem 1. November dann überhaupt keine Anpassung mehr vorgesehen ist.[13] Sachlich betrachtet ist die Aliquotierung der Pensionsanpassung völlig unbegründet. Das wäre etwa so, als würden bei einer Kollektivvertragserhöhung ab 1. Jänner die im Vorjahr eingetretenen Arbeitnehmer:innen nur eine „aliquote erste Lohnerhöhungen" bekommen bzw. gar keine, wenn sie ab 2. Oktober eingetreten sind.

Die Pensionsberechnung erfolgt prinzipiell unabhängig vom Monat des Pensionsantritts jeweils auf Basis der Werte des jeweiligen Kalenderjahres, und diese werden jährlich mit 1. Jänner aktualisiert. Es ist dabei völlig unerheblich, ob der Pensionsantritt im Jänner, April oder erst im Dezember erfolgt. Liegt der Pensionsantritt allerdings im nächsten Jahr, dann gelten auch die neuen, angepassten Werte dieses Jahres, und zwar wiederum völlig unabhängig davon, in welchem Monat der Pensionsantritt erfolgt.

11 Vorerst ist damit auch der Zug für eine solche sehr sinnvolle Umstellung abgefahren. Würde man dies nunmehr doch für die folgende Anpassung 2024 vorsehen, dann würden die Pensionist:innen um die (ohnehin verzögerte) Abgeltung der sehr hohen Inflationsraten im zweiten Halbjahr 2022 umfallen.

12 Zwischenzeitlich wurde hier mit der Aussetzung der Aliquotierung für die Stichtagsjahre 2023 und 2024 ein wichtiger Teilerfolg erzielt. Die gänzliche Beseitigung dieser unsachlichen Regelung aus dem Dauerrecht ist aber weiterhin ausständig.

13 Die Aliquotierung ist eine Folge der im Zuge der „Schüsselreform 2003" durch die Hintertür eingeführten zusätzlichen Pensionskürzung von rund 2 %, die durch den generellen Entfall der ersten Pensionsanpassung vorgesehen wurde. Diese wurde u. a. 2019 im koalitionsfreien Raum vorübergehend beseitigt, aber in der Folge auf Betreiben der ÖVP in Form der Aliquotierung wieder eingeführt.

Die Aliquotierung bei den Pensionen führt zu völlig unsachlichen Benachteiligungen allein aufgrund unterschiedlicher Geburtsdaten, die sich ohne Korrektur bei hoher Inflation zu beträchtlichen Kürzungen der Lebenspensionen auswachsen. Bei einer durchschnittlichen Inflation von 2 % bedeutet die Aliquotierung je nach Stichtag eine lebenslange Pensionskürzung ab dem Jahr nach dem Pensionsantritt von bis zu 2 %. Bei sehr hoher Inflation kommt es naturgemäß zu entsprechend deutlich höheren Kürzungseffekten. Auf Basis der bereits feststehenden Inflationsraten des Vorjahres (Statistik Austria 2023) und der aktuellen Prognosen für 2023 (OeNB 2023) wird der Anpassungsfaktor für 2024 voraussichtlich 9 % betragen.[14] Durch die Aliquotierung vermindert sich damit die Pension pro Monat späteren Pensionsantritt ab dem Folgejahr für die gesamte weitere Bezugsdauer um 0,9 %. Bei Pensionsantritten ab 1. November würde der Lebenspensionsanspruch bei sonst völlig identen Gegebenheiten um fast ein Zehntel geringer ausfallen als bei einem Antritt zum 1. Jänner. Als Grund dafür reicht, dass das Geburtsdatum um neun Monate und zwei Tage später liegt. Ohne Beseitigung der Aliquotierungsregel würde es also zu völlig unhaltbaren und unsachlichen massiven Benachteiligungen kommen. Frauen wären davon besonders stark betroffen, weil es durch die schrittweise Angleichung des Pensionsalters ab 2024 über einen Zeitraum von zehn Jahren jeweils zu einer starken Konzentration von Pensionsantritten im zweiten Halbjahr kommt.

Neben massiven Fairnessproblemen führt die Aliquotierung aber auch zu widersinnigen Anreizen für einen möglichst frühen Pensionsantritt. Ein späterer Pensionsantritt wird durch dauerhafte massive Pensionskürzungen ab dem Folgejahr bestraft. Der zusätzliche Anspruchserwerb durch fortgesetzte Beitragszahlungen sowie die wegen der Nichtinanspruchnahme bereits gebührender Pensionszahlungen – in Form von verminderten Abschlägen bzw. zusätzlicher Zuschläge – zustehende Pensionserhöhung werden dadurch konterkariert und die Anreizwirkungen ad absurdum geführt. Klarerweise lässt sich auch nicht schlüssig argumentieren, dass die Aliquotierungsverluste durch die Erhöhungseffekte zumindest deutlich abgemildert würden, denn diese Erhöhungseffekte sind nichts anderes als die für den Pensionsaufschub gebührende Gegenleistung. Sie dienen nicht der Abmilderung von unsachlichen Aliquotierungsverlusten.

Ein ähnlich gelagertes Problem ergibt sich aus der (zwangsläufig) verzögerten Aufwertung der Kontoansprüche. Die Aufwertung der Gesamtgutschrift im Pensionskonto folgt der Entwicklung der durchschnittlichen beitragspflichtigen Erwerbseinkommen. Das ist – wie oben ausgeführt – ein zentraler Bestandteil der Kontologik und sichert gemeinsam mit dem Kontoprozentsatz grundsätzlich hohe Sicherungsniveaus. Die Aufwertung mit der Einkommensentwicklung schützt vor einer relativen Entwertung von vergangenem Einkommen und daraus abgeleiteten Ansprüchen und ist im Ausmaß der realen Einkommensentwicklung naturgemäß höher als eine bloße Inflationsabgeltung.

In Zeiten sehr hoher Inflationsraten würde sich der positive Effekt ohne ergänzende Schutzbestimmung jedoch vorübergehend umdrehen. Die hohe Inflation ab 2022 spiegelt sich erst in den Lohnerhöhungen ab 2023 wider. Die Aufwertung im Konto folgt wiederum der tatsächlichen Einkommensentwicklung zwangsläufig verzögert, weil diese erst jeweils im Folgejahr feststeht. Die (voraussichtlich) hohen nominellen Einkommenssteigerungen ab 2023 werden sich damit erst bei Stichtagen ab 2025 niederschlagen. Die Verzögerung bei der Aufwertung der Ansprüche würde bereits bei Pensionsantritten im aktuellen Jahr zu einer strukturellen Reduktion des Pensionsniveaus um mehr als 5 % führen, die sich bis 2024 auf fast 8 % erhöht und 2025 immer noch rund 4 % betragen würde. Das würde eine lebenslange massiv Kürzung der Pen-

14 Hier spiegeln sich u. a. die noch nicht abgegoltenen hohen Inflationsraten in der zweiten Jahreshälfte 2022 wider, siehe oben.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 24/2023: Seiten 104–121

sionsansprüche bedeuten, nur weil man im „falschen Jahr" das Pensionsalter erreicht. Beide Effekte – die Aliquotierung und die verzögerte Aufwertung der Ansprüche – werden kumulieren, wenn nicht rechtzeitig gegengesteuert wird.

Diese unvertretbaren Kürzungseffekte liegen nicht in der Natur des Pensionskontos begründet, sondern sind die Konsequenz pensionsrechtlicher Bestimmungen, die sich bei entsprechendem politischem Willen sehr leicht abändern ließen. Erforderlich ist lediglich eine 1) Beseitigung der Aliquotierungsregel bei der Pensionsanpassung sowie 2) eine Ergänzung der Aufwertungslogik um eine Schutzbestimmung. Diese muss bei der Pensionsberechnung sicherstellen, dass die beiden letzten effektiven Aufwertungen der Kontogutschrift zumindest im Ausmaß des jeweiligen Anpassungsfaktors erfolgen. Bleiben die politisch verantwortlichen Entscheidungsträger:innen hier säumig, haben sie massive Fairnessprobleme mit besonderer Betroffenheit von Frauen und widersinnige Anreizeffekte mit hohen Folgekosten für das Pensionssystem insgesamt zu verantworten.

6 ÜBERLEGUNGEN ZU EINER PROGRESSIVEN WEITERENTWICKLUNG DES PENSIONSSYSTEMS

Wie gezeigt wurde, gewährleistet das österreichische Pensionssystem – auch für die heute Jüngeren – grundsätzlich sehr gute Sicherungsniveaus, und es ist auch hinsichtlich der finanziellen Nachhaltigkeit sehr gut aufgestellt. Das heißt aber nicht, dass es keine Schwachstellen aufweisen würde oder kein Bedarf an progressiven Weiterentwicklungen bestünde. Zusätzlich zu den im 5. Abschnitt aufgezeigten dringend notwendigen pensionsrechtlichen Änderungen und den erforderlichen Verbesserungen bei der Früherkennung und Vermeidung (drohender) Invalidität, sollen hier zwei Aspekte zumindest kurz angesprochen werden: der zwar tendenziell sinkende, aber immer noch viel zu hohe Gender-Pension-Gap (AK 2022b) und die bloße Armutsminderung statt echter Armutsvermeidung durch das System der Ausgleichszulagen.

6.1 Beseitigung von Benachteiligungen von Frauen im Erwerbsleben und besserer Ausgleich im Pensionssystem dringend erforderlich

Das leistungsdefinierte Pensionskontosystem ist – wie oben ausgeführt – stark am Äquivalenzprinzip orientiert. Die Pensionshöhen sind in hohem Maße abhängig von der durchschnittlichen Höhe der erzielten Erwerbseinkommen und der Dauer der Erwerbstätigkeit, worin nicht zuletzt auch das Prinzip der Lebensstandardsicherung zum Ausdruck kommt. Diese Abhängigkeit kann und wird auch durch politisch gestaltbare Elemente des sozialen Ausgleichs abgemildert, allerdings teilweise in einem (viel) zu geringen Ausmaß. Die massiven Benachteiligungen von Frauen während des Erwerbslebens sind gekennzeichnet durch deutlich geringere Stundenlöhne, hohe Teilzeitquoten und wesentlich häufigere Erwerbsunterbrechungen und die sehr ungleiche Verteilung gesellschaftlich äußerst wichtiger, aber unbezahlter Arbeit. Die daraus resultierenden Benachteiligungen beim beruflichen Vorankommen spiegeln sich nach wie vor in sehr unterschiedlichen durchschnittlichen Pensionshöhen von Männern und Frauen wider. Nach Abgrenzung von EUROSTAT betrug die geschlechtsspezifische Pensionslücke 2020 in Österreich 35,5 %. Pensionen von Frauen liegen also um mehr als ein Drittel niedriger als jene von Männern (AK 2022b).

Sozialpolitik in Diskussion, Band 24/2023: Seiten 104–121

Auch wenn es vorrangig um eine konsequente und wesentlich raschere Beseitigung der ursächlichen Benachteiligung im Erwerbsleben gehen muss – wofür in vielen Bereichen eine erhebliche Intensivierung der Anstrengungen notwendig ist (Mayrhuber et al. 2021) –, gibt es auch im Pensionssystem selbst sehr effektive Stellschrauben, die für eine raschere Abmilderung genutzt werden müssen. Dies gilt umso mehr, als sich ein Abbau der sehr beharrlichen Benachteiligung im Erwerbsleben selbst nur mit erheblicher Verzögerung in den Pensionshöhen niederschlägt.

Teilweise wird in diesem Zusammenhang die Forderung nach einer Rückkehr zu „den besten 15 Jahren" laut, weil dadurch Frauen angeblich besonders begünstigt würden. Das ist Unsinn. Begünstigt würden hierdurch bestimmte Einkommensverlaufsmuster, die vor allem für (männliche) Karriereverläufe typisch sind und in keiner Weise einen gezielten und dringend notwendigen Ausgleich für frauenspezifische Benachteiligungen im Pensionssystem bieten würden. Frauen, deren Einkommensverlauf dem so pauschal begünstigten Muster einigermaßen entsprechen – etwa durch ausreichend lange und auch gut bezahlte Vollzeitarbeit in den letzten Erwerbsjahren – würden zwar mitprofitieren, aber mit einem gezielten sozialen Ausgleich hätte dies natürlich nichts zu tun.

Abgesehen davon, dass eine solche Regelung einer Abschaffung des leistungsdefinierten Pensionskontos gleichkäme, ließe sich mit einem Bruchteil der Mehrausgaben, die damit einhergehen würden, tatsächlich sehr rasch und effektiv eine merkliche Reduktion des Gender-Pension-Gaps erreichen. Das bei den Elementen des sozialen Ausgleichs für frauenspezifische Benachteiligungen erheblicher Spielraum besteht, zeigt auch das Beispiel Deutschland. Angesprochen sind hier vor allem eine deutlich bessere und längere pensionsrechtliche Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten und Verbesserungen bei der Anrechnung von Pflegezeiten. Aber auch die im folgenden angesprochene Forderung nach einem armutsfesten Ausgleichszulagensystem ist in diesem Zusammenhang hochrelevant, da (ältere) Frauen von Armutsgefährdung besonders häufig betroffen und etwa zwei Drittel der Ausgleichszulagenbezieher:innen Frauen sind.

6.2 Armutsfestigkeit statt Armutsminderung

Das System der Ausgleichszulagen als fester Bestandteil des österreichischen Pensionssystems sichert Pensionist:innen unter Bezugnahme auf das Gesamteinkommen auf Haushaltsebene ein Mindesteinkommen. Das bei dieser Personengruppe in aller Regel ohnehin nicht vorhandene „Vermögen" wird dabei nicht berücksichtigt. Die Integration von umfassenden Mindestsicherungselementen in das Pensionssystem ist in vielerlei Hinsicht vorbildlich. So ist das österreichische Pensionssystem ob der deutlich höheren Sicherungsniveaus nicht nur insgesamt wesentlich armutsfester als etwa die DRV (Blank/Türk 2017), sondern das Ausgleichszulagensystem sichert auch ein deutlich höheres Mindestsicherungsniveau und ist viel leichter zugänglich als etwa die Mindestsicherung im Alter in Deutschland (Türk/Blank 2017).

Letztlich bleibt das Ausgleichszulagensystem aber inkonsequent, weil die Ausgleichzulagenrichtsätze, also die garantierten Mindesteinkommen, relativ deutlich unter den Armutsgefährdungsgrenzen liegen. Das System sichert daher keine Armutsfestigkeit, sondern lediglich Armutsminderung, was sich auch in den relativ hohen Armutsgefährdungsquoten Älterer in Österreich widerspiegelt.

Wenn Armutsvermeidung im Alter eine zentrale politische Zielsetzung darstellt, dann müssen konsequenterweise die Ausgleichzulagenrichtsätze auf die empirischen Armutsgefährdungs-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 24/2023: Seiten 104–121

schwellen zumindest sukzessive angehoben werden. Dabei muss auf die Zeitverzögerung[15] Bedacht genommen und in weiterer Folge die Höhe mit der Einkommensentwicklung jährlich angepasst werden.

Es gibt also durchaus einen erheblichen Bedarf an progressiven Weiterentwicklungen im österreichischen Pensionssystem, dem bei gegebenem politischem Willen relativ einfach und mit überschaubarem Aufwand entsprochen werden könnte.

BIBLIOGRAFIE

AK (2022a). Pensionsalter: Die Menschen gehen immer später in Pension. AK ÖGB Factsheet. Online verfügbar unter https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitundsoziales/pensionen/Pensionsantrittsalter.html (abgerufen am 03.02.2023).

AK (2022b). Gute Frauenpensionen brauchen gute Erwerbskarrieren und faire Teilung der Familienarbeit. AK ÖGB Factsheet. Online verfügbar unter https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitundsoziales/pensionen/AK_OEGB_Handout_Frauenpensionen.pdf (abgerufen am 03.02.2023).

Alterssicherungskommission (2021a). Bericht über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2020 bis 2070. Wien, November 2021. Online verfügbar unter https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:343261d3-8fd1-4066-bdcb-d2a88d530018/Langfristgutachten%20gesetzliche%20PV%202020-2070.pdf (abgerufen am 09.02.2023).

Alterssicherungskommission (2021b). Gutachten der Kommission zur langfristigen Finanzierung der Alterssicherungssysteme über die langfristige Entwicklung und Finanzierbarkeit der Pensionen der Beamten und Beamtinnen des Bundes, der Länder und der Gemeinden für die Jahre 2020 bis 2070. Wien, November 2021. Online verfügbar unter https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:fc47d4b3-4338-4379-b916-4c914c221fdf/Langfristgutachten%20Beamtenpensionen%202020-2070.pdf (abgerufen am 09.02.2023).

Alterssicherungskommission (2021c). Gutachten über die voraussichtliche Gebarung der gesetzlichen Pensionsversicherung in den Jahren 2021 bis 2026 gemäß § 2 Abs. 1 Z 1 Alterssicherungskommissions-Gesetz. Wien, November 2021. Online verfügbar unter https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:b21032af-d6d4-4a2a-8dfd-a012567ac5a0/Mittelfristgutachten%20gesetzliche%20PV%202021-2026.pdf (abgerufen am 09.02.2023).

Alterssicherungskommission (2022). Gutachten über die voraussichtliche Gebarung der gesetzlichen Pensionsversicherung in den Jahren 2022 bis 2027 gemäß § 2 Abs. 1 Z 1 Alterssicherungskommissions-Gesetz. Wien, November 2022. Online verfügbar unter https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:3d8c1b91-eede-41d5-9d1e-672236e40e80/Mittelfristgutachten%20gesetzliche%20PV%202022-2027_beschlossen.pdf (abgerufen am 03.02.2023).

Baumgartner, Josef/*Kaniovski*, Serguei/*Loretz*, Simon (2022). Energiepreisschock trübt auch mittelfristig die Wirtschaftsaussichten. Mittelfristige Prognose 2023 bis 2027. WIFO-Monatsberichte 10/2022, 643–661. Online verfügbar unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=69919&mime_type=application/pdf (abgerufen am 03.02.2023).

15 Die Armutsgefährdungsschwellen spiegeln die Einkommensverteilung mit einer Verzögerung von zwei Jahren wider.

Blank, Florian/*Logeay*, Camille/*Türk*, Erik/*Wöss*, Josef/*Zwiener*, Rudolf (2016). Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen? WSI Report Nr. 27. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI). Online verfügbar unter https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_27_2016.pdf (abgerufen am 03.02.2023).

Blank, Florian/*Logeay*, Camille/*Türk*, Erik/*Wöss*, Josef/*Zwiener*, Rudolf (2018). Ist das österreichische Rentensystem nachhaltig? Wirtschaftsdienst, Heft 3 – März 2018, 193–199. Online verfügbar unter https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/3/beitrag/ist-das-oesterreichische-rentensystem-nachhaltig.html (abgerufen am 03.02.2023).

Blank, Florian/*Logeay*, Camille/*Türk*, Erik/*Wöss*, Josef/*Zwiener*, Rudolf (2021a). Renten in Deutschland und Österreich. Fragen und Antworten. WSI Policy Brief Nr. 64. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI). Online verfügbar unter https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008211 (abgerufen am 03.02.2023).

Blank, Florian/*Türk*, Erik/*Logeay*, Camille/*Wöss*, Josef/*Zwiener*, Rudolf (2021b). Deutlich höhere Renten in Österreich als in Deutschland – methodische Aspekte des Vergleichs. Zeitschrift für Sozialreform 67 (3). Oldenbourg, De Gruyter, 211–259. Online verfügbar unter https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/zsr-2021-0008/html (abgerufen am 03.02.2023).

Blank, Florian/*Türk*, Erik (2017). Armutsfestigkeit von Pensionssystemen – Deutschland und Österreich im Vergleich. A&W-Blog v. 24.10.2017. Online verfügbar unter https://awblog.at/armutsfestigkeit-von-pensionssystemen-deutschland-und-oesterreich-im-vergleich/ (abgerufen am 03.02.2023).

Blank, Florian/*Türk*, Erik (2021). Altersrenten und sozialer Ausgleich in Deutschland und Österreich – ein Vergleich anhand von Modellrechnungen. Sozialer Fortschritt, Vol. 71 (2022), Iss. 2. Berlin, Duncker & Humblot, 139–163. Online verfügbar unter https://elibrary.duncker-humblot.com/article/66794/altersrenten-und-sozialer-ausgleich-in-deutschland-und-osterreich-ein-vergleich-anhand-von-modellrechnungen?q=%2Farticle%2F66794%2Falters renten-und-sozialer-ausgleich-in-deutschland-und-osterreich-ein-vergleich-anhand-von-modellrechnungen (abgerufen am 03.02.2023).

Ederer, Stefan/*Glocker*, Christian (2022). Weltweiter Konjunkturabschwung erfasst Österreich. Prognose für 2022 bis 2024. WIFO-Konjunkturprognose 4/2022. Online verfügbar unter https://www.wifo.ac.at/publikationen/wifo-konjunkturprognose?detail-view=yes&publikation_id=70406 (abgerufen am 03.02.2023).

European Commission (2018). The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016–2070). Online verfügbar unter https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070_en (abgerufen am 03.02.2023).

European Commission (2021). The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019–2070). Online verfügbar unter https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en (abgerufen am 03.02.2023).

Fiskalrat (2021). Bericht über die fiskalische Nachhaltigkeit. Wien, September 2021. Online verfügbar unter https://www.fiskalrat.at/publikationen/berichte/nachhaltigkeitsbericht-uebersicht.html (abgerufen am 09.02.2023).

Mayrhuber, Christine/*Lutz*, Hedwig/*Mairhuber*, Ingrid (2021). Erwerbsaustritt, Pensionsantritt und Anhebung des Frauenpensionsantrittsalters ab 2024. Potentielle Auswirkungen auf Frauen, Branchen und Betriebe. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung und der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt. Im Auftrag der Kammer für

Arbeiter und Angestellte für Wien. Online verfügbar unter https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitundsoziales/frauen/2021_Pensionsantritt_Wifo_Forba.pdf (abgerufen am 03.02.2023).

Mum, David/*Türk*, Erik (2017). „Kapitaldeckung" der Rente – ein Irrweg? Friedrich Ebert Stiftung. WISO DIREKT 34/2017. Online verfügbar unter https://library.fes.de/pdf-files/wiso/13775.pdf (abgerufen am 03.02.2023).

OECD (2021). Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators. Paris, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en.

OeNB (2023). Inflation aktuell. Die Inflationsanalyse der OeNB. Q4/22. Online verfügbar unter https://www.oenb.at/Publikationen/Volkswirtschaft/inflation-aktuell.html (abgerufen am 09.02.2023).

Ortiz, Isabel/*Duran-Valverde*, Fabio/*Urban*, Stefan/*Wodsak*, Veronika (2019). Reversing Public Pension Privatizations. Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America. Report. Geneva, International Labour Organization (ILO). Online verfügbar unter https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_648574/lang--en/index.htm (abgerufen am 03.02.2023).

Statistik Austria (2023). Verbraucherpreisindex. Empirische Werte auf Monatsbasis. Online verfügbar unter https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.statistik.at%2Ffileadmin%2Fpages%2F214%2F2_Verbraucherpreisindizes_ab_1990.ods&wdOrigin=BROWSELINK (abgerufen am 03.02.2023).

The World Bank (1994). Averting the Old Age Crises. Policies to Protect the Old and Promote Growth. A World Bank Policy Research Report. New York, Oxford University Press. Online verfügbar unter https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/973571468174557899/averting-the-old-age-crisis-policies-to-protect-the-old-and-promote-growth (abgerufen am 03.02.2023).

Türk, Erik/*Blank*, Florian (2017). Mindestsicherung für Ältere – Österreich und Deutschland im Vergleich. A&W-Blog v. 13.11.2017. Online verfügbar unter https://awblog.at/mindestsicherung-fuer-aeltere-oesterreich-und-deutschland-im-vergleich/ (abgerufen am 03.02.2023).

Türk, Erik/*Blank*, Florian/*Logeay*, Camille/*Wöss*, Josef/*Zwiener*, Rudolf (2018). Den demografischen Wandel bewältigen: die Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes. IMK Report 137. Online verfügbar unter https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_137_2018.pdf (abgerufen am 03.02.2023).

Türk, Erik (2021). Wieder einmal: Pensions-Schwarzmaler durch aktuelle EU-Projektionen klar widerlegt. A&W-Blog v. 17.09.2021. Online verfügbar unter https://awblog.at/pensions-schwarzmaler-durch-eu-projektionen-widerlegt/ (abgerufen am 03.02.2023).